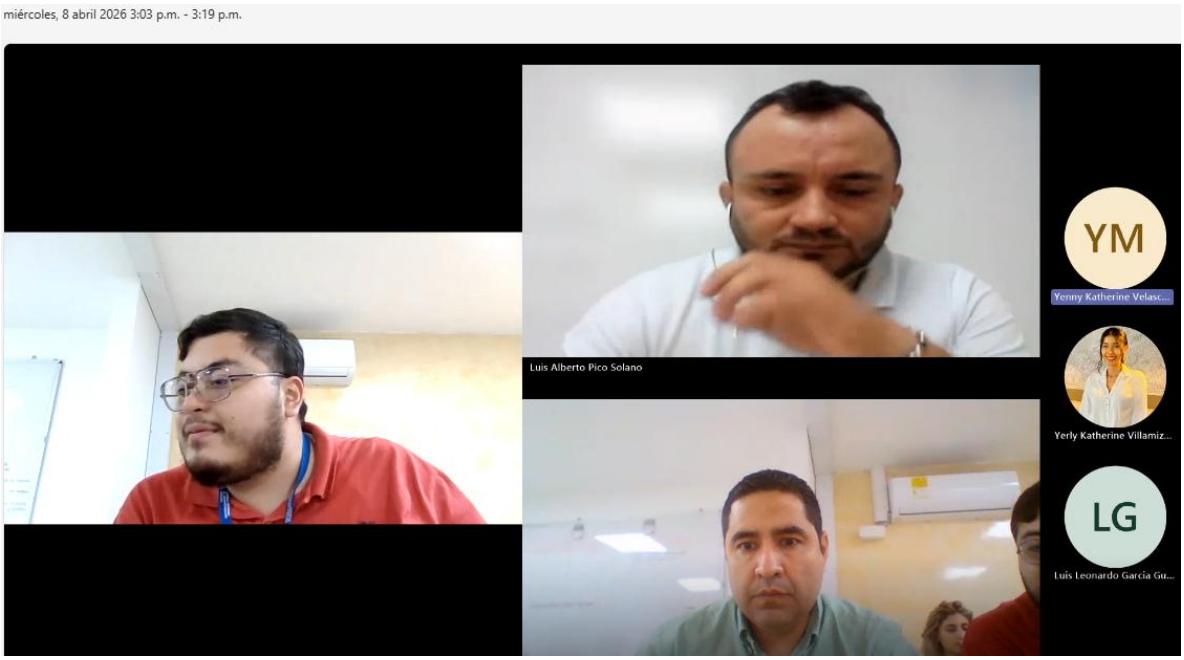
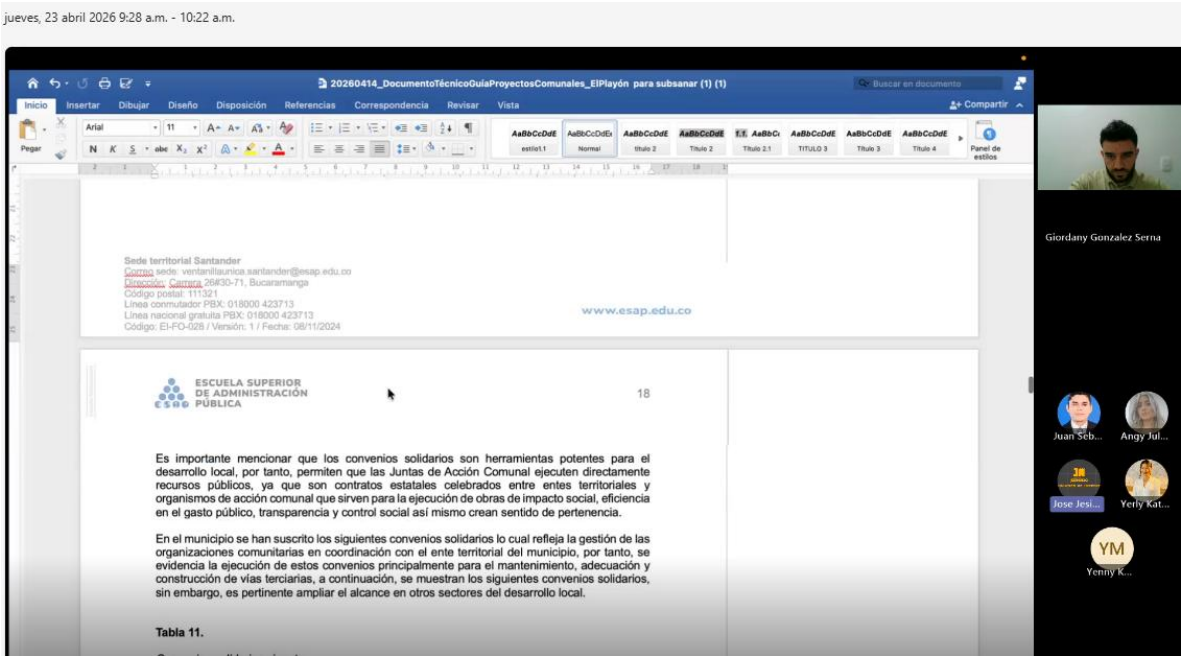
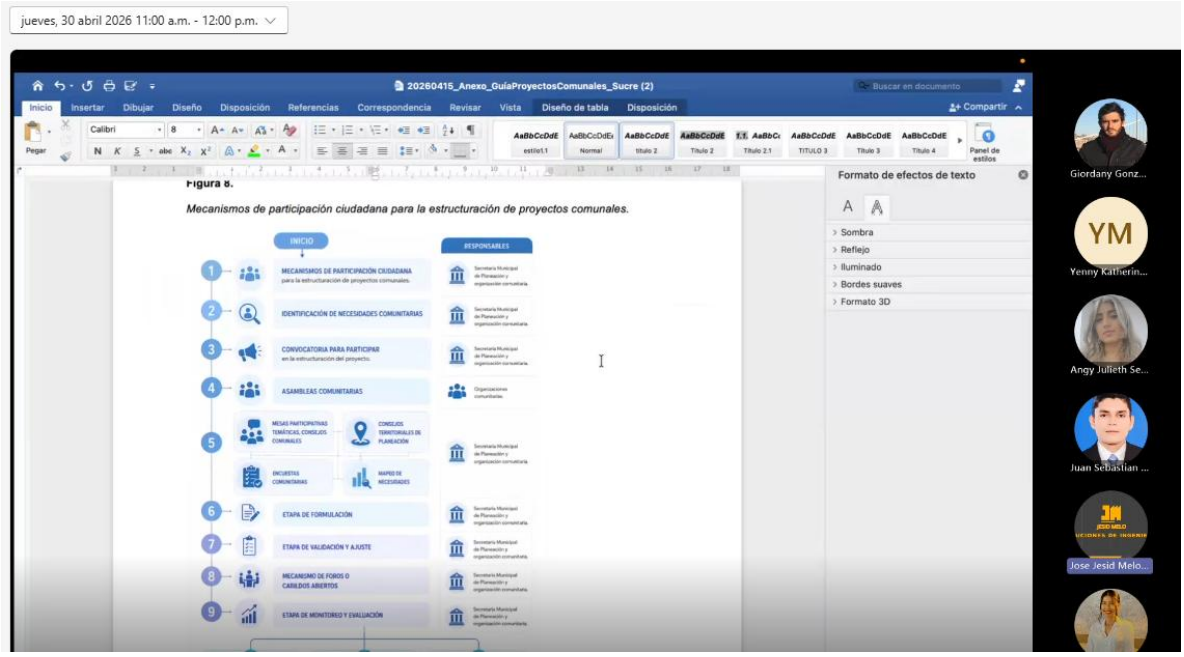
MENTORIA POLÍTICA PÚBLICA, 08 DE ABRIL.



MENTORIA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS, 23 DE ABRIL



MENTORIA ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS, 30 DE ABRIL



Vigilada MinEducación

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

12_100_5_3_53_128
Bucaramanga, 30 de abril de 2026

Radicado: S-2026-013883
Fecha: 2026-04-30 15:46:09

Doctor:
ANDELFO PORTILLA TARAZONA
Alcalde municipal
Alcaldía de Charta
alcaldia@charta-santander.gov.co
Charta, Santander.

Asunto: Entrega Asistencia Técnica Territorial

Cordial saludo,

Para la implementación de la estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, fue priorizado el municipio de Charta para la vigencia 2026, con quien se llevó a cabo un proceso de acompañamiento de manera articulada, que culmina con la entrega de un documento técnico de **"Insumos para la estructuración de la política pública de discapacidad e inclusión social"** y con un espacio de socialización y transferencia de conocimiento.

Cabe mencionar que para la ESAP fue muy importante el proceso de asistencia técnica territorial brindada al municipio, ya que esto hace parte del cumplimiento de nuestros objetivos misionales. Este trabajo fue posible gracias a su invaluable colaboración, así como la del equipo que lo acompaña en la administración municipal, pues sus esfuerzos hicieron posible culminar el proceso de asistencia técnica territorial con un producto que aporta a la capacidad institucional del municipio.

Para finalizar, amablemente lo invito a concertar un espacio de reunión presencial con el fin de socializar el producto entregado con el equipo de trabajo, lo cual considero sería muy significativo para la apropiación de las recomendaciones realizadas por la línea temática de políticas públicas.

Atentamente,

WILMAN AMAYA LEÓN
Director Territorial ESAP Santander

Anexos: Documento técnico
Copia: N/A

Elaboró: Yerly Katherine Villamizar Cristancho, Líder territorial Asistencia Técnica
Revisó: Jennifer Paola Almeida Parra
Aprobó: Wilman Amaya León, Director Territorial

Sede territorial Santander
ventanillaunica.santander@esap.edu.co
Carrera 28 # 31 - 07, Bucaramanga.
Código postal: 111321
Línea conmutador PBX: 018000 423713
Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713
www.esap.edu.co

icontec ISO 9001
IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION

Vigilada MinEducación

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

12_100_5_3_53_128
Bucaramanga, 30 de abril de 2026.

Radicado: S-2026-013881
Fecha: 2026-04-30 15:43:33

Doctor:
LUIS AMBROSIO ALARCÓN LÓPEZ
Alcalde Municipal
Alcaldía de El Playón
alcaldia@elplayon-santander.gov.co
El Playón, Santander.

Asunto: Entrega documentos técnicos - Asistencias Técnicas Territoriales

Cordial saludo,

Para la implementación de la estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, fue priorizado el municipio de El Playón para la vigencia 2026, con quien se llevó a cabo un proceso de acompañamiento de manera articulada, que culmina con la entrega de los documentos técnicos de **"Guía para la estructuración de proyectos comunales"** e **"Insumos para la estructuración de la política pública de discapacidad e inclusión social"** y con un espacio de socialización y transferencia de conocimiento.

Cabe mencionar que para la ESAP fue muy importante el proceso de asistencia técnica territorial brindada al municipio, ya que esto hace parte del cumplimiento de nuestros objetivos misionales. Este trabajo fue posible gracias a su invaluable colaboración, así como la del equipo que lo acompaña en la administración municipal, pues sus esfuerzos hicieron posible culminar el proceso de asistencia técnica territorial con un producto que aporta a la capacidad institucional del municipio.

Para finalizar, amablemente lo invito a concertar un espacio de reunión presencial con el fin de socializar los productos entregados con el equipo de trabajo, lo cual considero sería muy significativo para la apropiación de las recomendaciones realizadas por las líneas temáticas de estructuración de proyectos y políticas públicas.

Atentamente,

WILMAN AMAYA LEÓN
Director Territorial ESAP Santander

Anexos: 2 documentos técnicos
Copia: N/A

Elaboró: Yerly Katherine Villamizar Cristancho, Líder territorial Asistencia Técnica
Revisó: Wilman Amaya León, Director Territorial
Aprobó: Wilman Amaya León, Director Territorial

Sede territorial Santander
ventanillaunica.santander@esap.edu.co
Carrera 28 # 31 - 07, Bucaramanga.
Código postal: 111321
Línea conmutador PBX: 018000 423713
Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713
www.esap.edu.co

icontec ISO 9001
IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION

Vigilada MinEducación

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

12_100_5_3_53_128
Bucaramanga, 30 de abril de 2026.

Radicado: S-2026-013884
Fecha: 2026-04-30 15:51:38

Doctora:
NELCY TÉLLEZ MARÍN
Alcaldesa Municipal
Alcaldía de Sucre
alcaldia@sucre-santander.gov.co
Sucre, Santander.

Asunto: Entrega Manual de Cartera y Cobro Coactivo - Asistencia Técnica Territorial

Cordial saludo,

Para la implementación de la estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, fue priorizado el municipio de Sucre para la vigencia 2026, con quien se llevó a cabo un proceso de acompañamiento de manera articulada, que culmina con la entrega de un documento técnico de **"Manual de cartera y cobro coactivo"** y con un espacio de socialización y transferencia de conocimiento.

Cabe mencionar que para la ESAP fue muy importante el proceso de asistencia técnica territorial brindada al municipio, ya que esto hace parte del cumplimiento de nuestros objetivos misionales. Este trabajo fue posible gracias a su invaluable colaboración, así como la del equipo que la acompaña en la administración municipal, pues sus esfuerzos hicieron posible culminar el proceso de asistencia técnica territorial con un producto que aporta a la capacidad institucional del municipio.

Para finalizar, amablemente la invito a concertar un espacio de reunión presencial con el fin de socializar el producto entregado con el equipo de trabajo, lo cual considero sería muy significativo para la apropiación de las recomendaciones realizadas por la línea temática de finanzas públicas.

Atentamente,

WILMAN AMAYA LEÓN
Director Territorial ESAP Santander

Anexos: Documento técnico
Copia: N/A

Elaboró: Yerly Katherine Villamizar Cristancho, Líder Asistencia Técnica Territorial
Revisó: Jennifer Paola Almeida Parra
Aprobó: Wilman Amaya León, Director Territorial

Sede territorial Santander
ventanillaunica.santander@esap.edu.co
Carrera 28 # 31 - 07, Bucaramanga.
Código postal: 111321
Línea conmutador PBX: 018000 423713
Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713
www.esap.edu.co

icontec ISO 9001
IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION

Vigilada MinEducación

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

12_100_5_3_53_128
Bucaramanga, 30 de abril de 2026.

Radicado: S-2026-013879
Fecha: 2026-04-30 15:39:21

Doctor:
ECXON JERÓNIMO PABÓN VEGA
Alcalde Municipal
Alcaldía de Suratá
alcaldia@surata-santander.gov.co
Suratá, Santander.

Asunto: Entrega documentos técnicos, Asistencia Técnica Territorial

Cordial saludo,

Para la implementación de la estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, fue priorizado el municipio de Suratá para la vigencia 2026, con quien se llevó a cabo un proceso de acompañamiento de manera articulada, que culmina con la entrega de los documentos técnicos de **"Manual de cartera y cobro coactivo"** y **"Guía para la estructuración de proyectos comunales"** y con un espacio de socialización y transferencia de conocimiento.

Cabe mencionar que para la ESAP fue muy importante el proceso de asistencia técnica territorial brindada al municipio, ya que esto hace parte del cumplimiento de nuestros objetivos misionales. Este trabajo fue posible gracias a su invaluable colaboración, así como la del equipo que lo acompaña en la administración municipal, pues sus esfuerzos hicieron posible culminar el proceso de asistencia técnica territorial con un producto que aporta a la capacidad institucional del municipio.

Para finalizar, amablemente lo invito a concertar un espacio de reunión presencial con el fin de socializar los productos entregados con el equipo de trabajo, lo cual considero sería muy significativo para la apropiación de las recomendaciones realizadas por las líneas temáticas de finanzas públicas y estructuración de proyectos.

Atentamente,

WILMAN AMAYA LEÓN
Director Territorial ESAP Santander

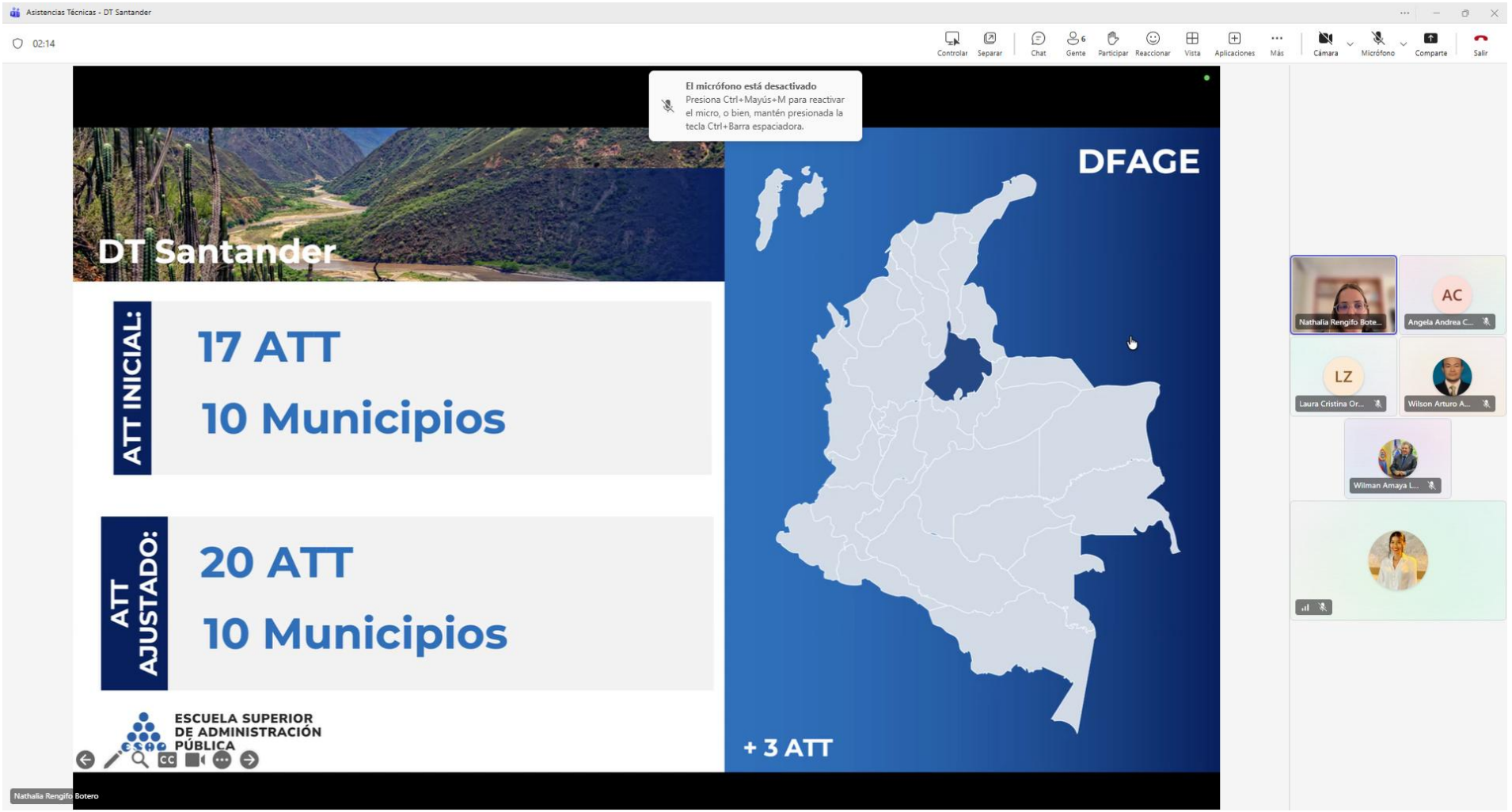
Anexos: 2 documentos técnicos
Copia: N/A

Elaboró: Yerly Katherine Villamizar Cristancho, líder territorial Asistencia Técnica
Revisó: Wilman Amaya León, Director Territorial
Aprobó: Wilman Amaya León, Director Territorial

Sede territorial Santander
ventanillaunica.santander@esap.edu.co
Carrera 28 # 31 - 07, Bucaramanga.
Código postal: 111321
Línea conmutador PBX: 018000 423713
Línea nacional gratuita PBX: 018000 423713
www.esap.edu.co

icontec ISO 9001
IQNET RECOGNIZED CERTIFICATION

REUNIÓN DIRECTOR DFAGE, 08 DE ABRIL.



ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Función Pública



Insumos Para la Estructuración de Políticas Públicas Sociales

Municipio de Charta, Santander

Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Dirección Territorial
Santander

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ESAP en sinfonía con el CAMBIO

Línea Temática
Políticas Públicas

Asistencia Técnica Territorial
Insumos para la estructuración de Políticas Públicas Sociales

Jorge Iván Bula Escolar
Director Nacional de la ESAP

Wilman Amaya León
Director Territorial ESAP Santander

Luis Leonardo García Guevara
Lider temático Nacional Políticas públicas

Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Líder Territorial Asistencia Técnica Dirección Territorial Santander

Wilmar Javier Jiménez Castiblanco
Profesional Especializado Dirección Territorial Santander

Kevinn Camilo Olarte Mantilla
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Luis Alberto Pico Solano
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Angy Julieth Serrano Vargas
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Bucaramanga, Santander
Abril, 2026

Tabla de Contenido

Introducción **9**
Resumen **9**
1. Justificación **10**
1.1. Razones Sociales y Poblacionales 13
1.2. Razones Normativas 14
1.3. Beneficios Esperados 14
2. Marco Conceptual **14**
3. Análisis del Entorno **20**
3.1. Línea de Política Internacional 29
3.2. Línea de Política Nacional 30
3.3. Línea de Política Regional y/o Departamental 31
3.3.1. Situación de discapacidad en Santander. 31
3.3.2. Caracterización del municipio de Charta. 31
4. Marco Normativo **31**
5. Identificación de la Problemática **40**
5.1. Caracterización de la Población Objetivo 40
5.1.1. Magnitud y tipos de discapacidad. 40
5.1.2. Distribución por edad y sexo – enfoque diferencial etario. 41
5.2. Estado del Arte de la Problemática: Evidencia Estadística por Dimensiones 41
5.2.1. Dimensiones de salud. 42
5.2.2. Dimensión de educación. 42
5.2.3. Dimensión económica. 43
5.2.4. Dimensión de participación ciudadana. 44
5.3. Árbol del Problema (MGA) 44
5.4. Justificación de la Intervención Mediante la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 46
6. Definición de Objetivos de la Política Pública Social **46**
6.1. Árbol de Soluciones 47
6.2. Objetivo General 49
6.3. Objetivos Específicos 49
7. Identificación y Descripción de Líneas de Acción y Actividades Asociadas **49**
7.1. Línea de Acción 1: Gestión de la Información y Conocimiento Sobre la Discapacidad. 50
7.1.1. Caracterización y registro actualizado de la población con discapacidad. 50
7.2. Línea 2: Accesibilidad y Entornos Inclusivos 51
7.2.1. Infraestructura pública accesible. 51
7.2.2. Movilidad y transporte accesible. 51
7.2.3. Vivienda y entorno familiar accesible. 51
7.3. Línea 3: Garantía de Derechos en Salud, Educación y Protección Social 51
7.3.1. Fortalecimiento de servicios de salud. 51
7.3.2. Rehabilitación y ayudas técnicas 52
7.3.3. Fortalecimiento institucional educativo. 52
7.3.4. Formación docente especializada. 52
7.3.5. Acompañamiento a estudiantes y familias 52
7.4. Línea 4: Inclusión Productiva y Laboral 53
7.4.1. Formación para el trabajo. 53

7.4.2 Intermediación laboral especializada. 53
7.4.3 Emprendimiento inclusivo: apoyo integral para la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas. 53
7.5. Línea 5: Reconocimiento y Apoyo a Cuidadores 53
7.5.1. Cuidando a quien te cuida: dignificar la labor de los cuidadores de personas con discapacidad 53
7.6. Línea 6: Participación y Ejercicio de Derechos 54
7.6.1. Fortalecimiento del Comité Municipal de Discapacidad. 54
7.6.2. Formación en liderazgo y derechos. 54
7.6.3. Sensibilización y cambio cultural. 54
7.7. Línea 7: Fortalecimiento administrativo e institucional 54
7.8. Flujograma del Proceso de Seguimiento del Plan de Acción 55
8. Plan de Acción 56
9. Capacidad Institucional del Municipio 59
9.1. Estructura Administrativa 59
9.2. Análisis de la Medición del Desempeño Municipal 59
9.3. Análisis del Índice de Desempeño Fiscal 60
10. Identificación de Fuentes de Financiación 61
11. Mapa de actores 70
11.1. Levantamiento de Información 70
11.2. Identificación y Caracterización 70
12. Nivel de Articulación con Otros Instrumentos de Planeación (PDN, PDD, PDM, POT Y PP) 80
12.1. Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander” 80
11.1.1. Programa: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media (2201). 80
12.1.2. Programa: Calidad y fomento de la educación superior (2202). 81
12.1.3. Programa: Salud pública (1905). 83
12.1.4. Es Tiempo de la inclusión social y la reconciliación. 83
12.1.5. Programa: Inclusión Social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103). 84
12.1.6. Programa: Atención Integral de Población en Situación Permanente de Desprotección Social y/o Familiar (4104). 85
12.1.7. Programa: Formación y preparación de deportistas (4302). 86
12.2. Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “Charta Productiva y Próspera” 87
12.2.1. Programa: 1905 Salud pública y prestación de servicios. 87
12.2.2. Programa: 4104 Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar. 88
12.2.3 Programa: 1702 Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales. 89
12.2.4. Programa: 3502 Productividad y competitividad de las empresas colombianas. 89
12.2.5. Programa: 2201 Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media. 90
12.2.6. Programa: 4599 Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial. 90
12.2.7. Programa: 4002 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano. 91
13. Sugerencias y Mecanismos de Evaluación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social 92
13.1. Tipos de Evaluación Propuestos 92
13.1.1. Evaluación de diseño (Ex ante). 92
Evaluación de proceso (seguimiento). 92

13.1.2. Evaluación de resultados (intermedia).....92
13.1.3. Evaluación de impacto. 93
13.1.4. Evaluación ex post. 93
13.1.5 Evaluación costo – beneficio. 93
13.2. Sistema de Indicadores para el Seguimiento y la Evaluación 93
13.2.1. Indicadores por la línea de acción. 93
13.2.2. Indicadores de resultado e impacto. 95
13.3. Metodología de Recolección de la Información Para la Evaluación 96
14. Conclusiones y Recomendaciones 97
14.1. Conclusiones 97
14.2. Recomendaciones 98
14.2.1. Recomendaciones inmediatas. 98
14.2.2. Recomendaciones de corto plazo. 98
14.2.3. Recomendaciones de mediano y largo plazo. 99
Referencias Bibliográficas 100

Listado de Tablas

Tabla 1. Definición del problema público. 12
Tabla 2. Personas en condición de discapacidad a nivel nacional, 2018. 22
Tabla 3. Personas en condición de discapacidad en el departamento de Santander, 2018. 23
Tabla 4. Tipos de discapacidad en personas del municipio. 24
Tabla 5. Porcentaje de personas con discapacidad, según régimen de afiliación al sistema de seguridad en salud. 25
Tabla 6. Ingresos promedio de las personas en condición de discapacidad. 27
Tabla 7. Marco normativo internacional. 32
Tabla 8. Marco normativo constitucional. 33
Tabla 9. Marco normativo nacional. 35
Tabla 10. Marco normativo departamental. 38
Tabla 11. Marco normativo municipal. 39
Tabla 12. Tipos de discapacidad en personas del municipio. 40
Tabla 13. Porcentaje de personas con discapacidad, según régimen de afiliación al sistema de seguridad en salud. 42
Tabla 14. Nivel de escolaridad de personas con discapacidad según sexo. 43
Tabla 15. Ingresos promedio de las personas en condición de discapacidad. 44
Tabla 16. Metodología SMART. 46
Tabla 17. Ejes política pública nacional y líneas de acción propuestas. 50
Tabla 18. Plan de acción, Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, municipio de Charta 56
Tabla 19. Medición de Desempeño Municipal 59
Tabla 20. Índice de Desempeño Fiscal. 60
Tabla 21. Financiación Plan de Desarrollo Municipal Charta 2024-2027 64
Tabla 22. Características del actor. 72
Tabla 23. Actores estatales (nacionales, departamentales, municipales). 78
Tabla 24. Actores privados (población, sector privado). 79
Tabla 25. Programa Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media (2201). 81
Tabla 26. Meta de producto programa calidad y fomento de la educación superior (2202). 82
Tabla 27. Meta de producto programa salud pública (1905). 83
Tabla 28. Metas de resultado. 83
Tabla 29. Meta producto programa: inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103). 84
Tabla 30. Metas de producto programa: atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar (4104). 85
Tabla 31. Meta de producto programa: formación y preparación de deportistas (4302). 86
Tabla 32. Indicadores del programa Salud pública y prestación de servicios. 87
Tabla 33. Indicadores del programa 1905 Salud pública y prestación de servicios. 88
Tabla 34. Indicadores del programa Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales. 89
Tabla 35. Indicadores del programa Productividad y competitividad de las empresas colombianas. 89
Tabla 36. Indicadores del programa Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media. 90
Tabla 37. Indicadores del programa Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial. 90
Tabla 38. Indicadores del programa 4002 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano. 91

Tabla 39. Línea 1: Gestión de la información y conocimiento. 93
Tabla 40. Línea 2: Accesibilidad y entornos inclusivos. 94
Tabla 41. Línea 3: Garantía de derechos en salud, educación y protección social. 94
Tabla 42. Línea 4: inclusión productiva y laboral 94
Tabla 43. Línea 5: Reconocimiento y apoyo a cuidadores 95
Tabla 44. Línea 6: Participación y ejercicio de derechos. 95
Tabla 45. Línea 7: fortalecimiento institucional…….. 95
Tabla 46. Indicadores de resulto e impacto. 96

Listado de Figuras

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.....12
Figura 2. Comparativo de personas en condición de discapacidad, 2018. 23
Figura 3. Porcentaje de la población por sexo y grupos de edad. 25
Figura 4. Porcentaje de personas con discapacidad en edad escolar que asisten a establecimientos educativos. 26
Figura 5. Porcentaje de personas con discapacidad, según sexo y nivel de escolaridad en el municipio.....26
Figura 6. Personas con discapacidad sin ningún tipo de ingresos.....27
Figura 7. Porcentaje de personas en condición de discapacidad que recibe ingresos menores a 500 mil. 28
Figura 8. Porcentaje de personas en condición de discapacidad que saben leer y escribir. 28
Figura 10. Árbol de problemas. 45
Figura 11. Árbol de soluciones. 48
Figura 12. Flujograma. 55

Introducción

El presente documento constituye un insumo técnico fundamental para la estructuración de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social del municipio de Charta, Santander, en el marco de la Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Este documento ha sido elaborado siguiendo los lineamientos de la Subdirección de Proyección Institucional y la Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal.

Charta es un municipio del departamento de Santander, cuya población total es de aproximadamente 4.020 habitantes. En el territorio se han identificado 314 personas en situación de discapacidad, según el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) con corte a agosto de 2022, representando aproximadamente el 7,8% de la población total municipal, cifra superior al promedio nacional que oscila entre el 5% y 7%. Esta realidad exige la formulación de una política pública que responda de manera integral, diferencial e interseccional a las necesidades y derechos de esta población (Alcaldía Municipal de Charta, 2024).

El municipio de Charta en su Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “Charta Productiva y Próspera” incluye en sus ejes estratégicos la inclusión social integral, reconociendo la atención a personas con discapacidad como una prioridad de su gobierno, sin embargo, la falta de una política pública específica y articulada limita la capacidad de la Administración municipal para garantizar el ejercicio pleno de derechos de las personas con discapacidad y sus familias.

La política pública para formular por el municipio deberá estar proyectada a diez años, en consecuencia con la política pública departamental de discapacidad e inclusión social de Santander 2023-2032 y los lineamientos del CONPES 166 de 2013. Su propósito será orientar la acción pública hacia la garantía de los derechos de las personas con discapacidad en Charta, promoviendo su participación social, acceso a servicios, inclusión productiva y eliminación de barreras actitudinales, físicas e institucionales.

Resumen

El documento constituye un insumo técnico para la formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta, el cual se elabora en el marco de la Asistencia Técnica Territorial de la Escuela de Administración Pública – ESAP. Parte de un análisis del contexto internacional, nacional y local, así como del marco normativo vigente, para sustentar la necesidad de una política pública que atienda de manera integral a esta población que representa aproximadamente el 7,8% de la población total del municipio, superando el promedio nacional.

A partir de la caracterización de la población con discapacidad, se identifican las problemáticas estructurales en acceso a salud, educación, empleo, participación y accesibilidad, evidenciando brechas físicas, sociales e institucionales. Estas brechas requieren una intervención articulada y no acciones aisladas, justificando la formulación de una política pública como obligación legal y constitucional.

De igual manera, se definen objetivos bajo la metodología SMART y se estructura una serie de líneas de acción orientadas a mejorar la gestión de la información, accesibilidad, garantía de derechos, inclusión productiva, apoyo a cuidadores, participación y fortalecimiento institucional. Estas acciones se acompañan de indicadores, metas, a corto, mediano y largo plazo, así como un sistema de evaluación integral que combina fuentes de información primaria y secundaria

para el seguimiento y medición de resultados de la política de discapacidad e inclusión social.

Finalmente, se realizan recomendaciones para la implementación efectiva de la política pública de discapacidad e inclusión social, enfatizando la necesidad de articulación institucional, inclusión productiva y fortalecimiento de capacidades locales, con el fin de garantizar el ejercicio pleno de derechos y la inclusión social de la población objetivo.

1. Justificación

“Una política pública es el conjunto de acciones emprendidas por el Estado, que tiene por objetivo intervenir un problema público específico, para llevarlo a niveles manejables o solucionarlo parcialmente”. (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico , 2023, p. 5) De igual modo, se pueden definir de manera sectorial en áreas como la salud, educación, seguridad, entre otras.

Así mismo, Cuervo (2007) define la política pública como la acción del Estado orientada a través del gobierno que con unas acciones establecidas busca responder a unas demandas sociales, implementando métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación con la participación de los involucrados.

Ahora bien, para llevar a cabo la construcción de una sociedad inclusiva y equitativa, se requiere de políticas públicas que establezcan el compromiso de proteger y garantizar los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos, sin excepción. En ese sentido, la política pública de discapacidad e inclusión social se convierte en un instrumento que se reviste de vital importancia para el municipio de Charta, ya que a través de la implementación de la política pública se busca impulsar el bienestar y la participación plena de todas las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad.

Las políticas públicas de discapacidad e inclusión social se fundamentan sobre la premisa de reconocer y respetar las diversas capacidades y potencialidades que poseen las personas con discapacidad.

Colombia ha desarrollado un marco normativo sólido tendiente a la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Es así como la Constitución Política reconoce de manera directa a las personas con discapacidad como sujetos de especial protección constitucional, como lo indica el artículo 13:

> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
>
> El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
>
> El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

El artículo 47 de la Constitución Política de Colombia señala que “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

A su vez el artículo 54 de la Constitución Política establece que:

> Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Por otra parte, el artículo 68 de la Constitución Política señala que “La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

La Ley 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, tiene como objeto garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad (Congreso de la República de Colombia, 2009). Esta norma constituye el instrumento normativo principal, estableciendo las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; de igual manera, indica que las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal tienen la responsabilidad de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad.

Como se puede analizar de los artículos constitucionales expuestos y demás normativa que se expondrá en el marco jurídico, la ejecución de avances legales no es responsabilidad únicamente del Estado, sino que hace parte del ejercicio de corresponsabilidad entre la ciudadanía, las personas con discapacidad, sus familias y personas cuidadoras de personas, siendo actores incidentes en la implementación, dado que a través del marco jurídico se deben promover acciones que equiparen oportunidades entre las personas con discapacidad.

Desde la perspectiva local, llevar a cabo procesos de formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social le permite a la Administración municipal identificar de manera concreta la problemática actual de discapacidad, determinar las líneas de acción tendientes a mitigar o eliminar la problemática presentada y realizar procesos de seguimiento adecuados; no obstante, para lograr la formulación adecuada de la respectiva política pública, se deben tener claros los ciclos de las políticas públicas.

Figura 1.

Ciclo de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia a partir de Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación, (2002).

✓**Identificación y definición del problema público:** el primer paso para el desarrollo de la política pública es identificar la problemática que presenta un grupo poblacional, y con ello evaluar el contexto y las necesidades. En ese caso, se hace el análisis de algunos componentes para poder determinar el problema público presente en la comunidad, los cuales son:

Tabla 1.

Definición del problema público.

Identificación y definición del problema público
Hecho social: situación perceptible en la sociedad a partir de unas acciones de los individuos que la conforman.
Problematización: es un proceso que nace de la investigación y pensamiento crítico con la identificación, definición y delimitación que se hace de una situación.
Problema público: una situación o condición que afecta a una parte significativa de la sociedad tiene impactos negativos para el bienestar general y requiere intervención del Estado o gobierno para ser abordada y resuelta.

Fuente: elaboración propia a partir de la Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico, (2023).

En conclusión, este primer ciclo corresponde al reconocimiento de las problemáticas que afectan a las personas con discapacidad en el municipio.

✓Inclusión en la agenda: esta etapa se pone en la mira de la autoridad competente los diferentes problemas o situaciones por las que está atravesando la comunidad, priorizando las necesidades a través de acciones conjuntas que se van a realizar mediante la elaboración de la política pública. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018)

✓Formulación de soluciones y toma de decisiones: en esta etapa se construyen las diferentes alternativas de solución que se ajusten a la realidad que presenta el municipio en todos sus contextos; en este punto se debe contar con la participación de todos los actores relevantes en el proceso, en especial la participación de la población objetivo de la política pública.

✓Implementación: en esta etapa la Administración municipal inicia la ejecución de la respectiva política pública; en este punto se debe actuar de manera coordinada con la finalidad de lograr la asignación de los recursos necesarios y capacidades institucionales que garanticen la correcta ejecución de las alternativas planteadas como solución.

✓Evaluación: resulta ser una de las etapas más importantes, toda vez que le permite al municipio conocer los verdaderos resultados de la ejecución de la política pública. Para obtener una evaluación real de la política pública se debe contar con un sistema de seguimiento que permita monitorear los impactos en el grupo poblacional durante la implementación.

✓Reformulación o terminación: atendiendo los resultados obtenidos de la evaluación de la política pública, la Administración municipal debe decidir si la política debe continuar, ser ajustada o finalizada.

En este orden de ideas, el llevar a cabo un proceso de actualización de la política pública con sujeción a los ciclos de la misma, le permitirá al municipio contar con una herramienta que se ajusta las necesidades del grupo poblacional y sobre todo con una política pública implementable acorde a las capacidades técnicas y financieras del municipio. También le permite lograr una articulación con entes territoriales del orden nacional y departamental, situación que puede garantizar el acceso a recursos provenientes de dichas entidades; a su vez, al contar con una política pública de discapacidad e inclusión social garantiza a la Administración municipal un mayor fortalecimiento institucional y asignación de recursos para atender el grupo poblacional que se pretende impactar.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se evidencia que la necesidad de llevar a cabo el proceso de formulación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social para el municipio de Charta obedece a múltiples razones de orden social, normativo y técnico, que a continuación se desarrollan:

1.1. Razones Sociales y Poblacionales

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027, se identificaron 314 personas en situación de discapacidad en el año 2022, siendo la discapacidad del movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas la más prevalente, con el 31,53% de los casos. Esta población enfrenta múltiples barreras para acceder a servicios de salud, educación, trabajo y participación ciudadana. La mayor concentración de personas con discapacidad se ubica en los grupos de edad de 80 años y más, lo que implica una estrecha relación con el envejecimiento poblacional y la necesidad de respuestas diferenciadas.

La ausencia de una política pública específica para el grupo poblacional con discapacidad genera fragmentación en las intervenciones, duplicidad de esfuerzos y subregistros de la población;

sumado a lo anterior, no se cuenta con un grupo significativo de funcionarios dedicados exclusivamente a la atención de esta población, lo que evidencia una brecha institucional que debe ser atendida.

1.2.Razones Normativas

Colombia ha suscrito compromisos internacionales vinculantes en materia de discapacidad, incluyendo la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ratificada mediante la Ley 1346 de 2009. A nivel nacional, la Ley 1618 de 2013 establece las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, obligando a las entidades territoriales a formular políticas públicas. El CONPES 166 de 2013 establece la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS). La reciente Ley 2456 de 2025 actualiza el marco normativo en materia de discapacidad, y la Ley 2297 de 2023 reconoce y protege los derechos de los cuidadores. Toda esta arquitectura normativa obliga a los municipios a contar con instrumentos de política pública diferenciados para esta población.

1.3.Beneficios Esperados

Al contar el municipio de Charta con una Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, brindará una garantía real y efectiva para el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad identificadas en el municipio; de igual manera, logrará el mejoramiento en la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias y/o cuidadores. A su vez, se garantiza que existe un fortalecimiento institucional de la Alcaldía de Charta para la gestión diferencial de la población con discapacidad; se podrá lograr una articulación eficiente de los recursos del Sistema General de Participación, transferencias departamentales y oferta institucional nacional. Con la correcta implementación de la política pública se reducen las barreras físicas, comunicativas y actitudinales que limitan la participación social de las personas con discapacidad, y se genera un sistema de información municipal actualizado sobre la situación de las personas objeto de la política pública.

Para la consecución de los beneficios esperados, la política pública de discapacidad e inclusión social deberá contemplar objetivos específicos tendientes al fortalecimiento del sistema de información y caracterización de personas con discapacidad, a la actualización del RLCP, generación de datos municipales desagregados; eliminación de barreras físicas y accesibles en espacios públicos, instituciones educativas y establecimientos de salud; garantía del acceso de las personas con discapacidad a servicios de habilitación, rehabilitación, salud y educación inclusiva con enfoque diferencial; promoción de la inclusión productiva y laboral de las personas con discapacidad en edad económicamente activa; el fortalecimiento de las capacidades de los cuidadores de personas con discapacidad en el municipio; garantía de la participación política, social y cultural de las personas con discapacidad en los espacios de decisión y, por último, tendientes a lograr el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Administración municipal.

2. Marco Conceptual

Los conceptos que fundamentan la política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio de Charta se enmarcan en los enfoques más actualizados a nivel internacional y nacional:

✓Discapacidad: según la Organización Mundial de la Salud (OMS) que promulgó la Clasificación Internacional de Funcionalidad (CIF), se establece que discapacidad es un término que incluye:

deficiencia o alteración en las funciones o estructuras corporales, limitando o dificultades en la capacidad de realizar actividades y restricción en la participación de actividades que son vitales para el desarrollo de la persona (2001). En este sentido, la discapacidad representa las alteraciones en el funcionamiento del ser humano, considerando que este es el resultado de la interacción del individuo con el entorno en el que vive y se desarrolla, para la participación e inclusión social en igualdad de condiciones.

✓Inclusión social: es un proceso que asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades, y la posibilidad real y efectiva de acceder, participar, relacionarse y disfrutar de un bien, servicio o ambiente, junto con los demás ciudadanos, sin ninguna limitación o restricción por motivo de discapacidad, mediante acciones concretas que ayuden a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.

✓Rehabilitación integral: conjunto de acciones realizadas en el que se involucra el usuario como sujeto activo de su propio proceso, con el objetivo de lograr su reincorporación, reubicación, readaptación o reinserción laboral y ocupacional, y mantener la máxima autonomía e independencia en su capacidad física, mental y vocacional, así como la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

✓Igualdad: es un valor que reconoce a todas las personas como sujetos de igual dignidad, y protege su derecho a no estar sometidas a relaciones basadas en la dominación, sea cual sea su condición social, género, edad, etnia, origen, capacidad, etc.

✓Solidaridad: como principio, fin y motivo primario de la cohesión y organización social y política, su importancia es radical para el buen desarrollo de una doctrina social sana, y es de singular interés para el estudio del hombre en la sociedad y de la sociedad misma.

✓Confianza: es la llave del crecimiento, es esa voluntad que, fundada en la esperanza, crea seguridad, bienestar, optimismo, motivación, fuerza y disciplina para gozar plenamente de la libertad y creer en el progreso del desarrollo integral de la persona.

✓Coherencia: es el principio clave para el cambio de pensamiento y transformación social. Es pensar lo que se siente, sentir lo que piensa, decir lo que piensa, sentir lo que se dice, se piensa y se siente.

✓Diversidad: hace alusión a la amplia gama de diferencias visibles y no visibles que caracterizan a las personas. Algunas de estas cualidades incluyen género, edad, origen étnico, orientación sexual, limitaciones físicas, sensoriales o psíquicas, condiciones socioeconómicas, lugar de procedencia, situación de desplazamiento forzado, entre otras.

✓Personas con y/o en situación **de discapacidad:** la Ley 1618 de 2013 en su artículo 2 numeral 1 las define como:

> Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Congreso de la República de Colombia, 2013)

✓Acceso y accesibilidad:

> Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas tecnológicas se harán con tecnología apropiada teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona. (Congreso de la República de Colombia, 2013)

✓Diseño universal: se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluye las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando se necesiten.

✓Diseño universal de aprendizaje: diseño de entornos, programas, currículos y servicios educativos pensados para hacer accesible y significativas las experiencias de aprendizaje para todos los estudiantes, a partir de reconocer y valorar su individualidad.

✓Ajustes razonables: acciones, adaptaciones, estrategias, apoyos, recursos o modificaciones necesarias y adecuadas basadas en necesidades específicas de algunos estudiantes, que persisten a pesar de que se incorpore el diseño universal de aprendizaje.

✓Acciones afirmativas: políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que lo afectan.

✓Apoyo y servicios: las políticas públicas pueden garantizar la disponibilidad de servicios de apoyo, como terapias, asistencia personal y atención médica especializada, que son esenciales para muchas personas con discapacidad.

✓Concientización y educación: las políticas pueden promover campañas de concientización y educación que cambien las percepciones sobre la discapacidad y fomenten la inclusión.

✓Corresponsabilidad: reconoce el papel de la familia, la sociedad civil y el sector privado como actores complementarios al Estado en la garantía de derechos (Ley 2297 de 2023, 2023).

✓Barreras: cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad. Estas pueden ser: actitudinales, comunicativas o físicas.

✓Capacidad jurídica: es el derecho que tienen las personas con discapacidad y que las faculta, en igualdad de condiciones con los demás, a decidir de manera libre, autónoma e informada sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y derechos reproductivos. Dicha capacidad se reconocerá aun con el uso de apoyos y ajustes razonables.

✓Certificado de discapacidad: documento personal e intransferible que se entrega después de la valoración clínica multidisciplinaria, en los casos en que se identifique la existencia de discapacidad. Únicamente podrá ser expedido por una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS).

✓Certificación de discapacidad: es el procedimiento de valoración clínica multidisciplinaria simultánea, fundamentado en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), que permite identificar las deficiencias corporales, incluyendo las psicológicas, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presenta una persona, cuyos resultados se expresan en el correspondiente certificado, y son parte integral del RLCPD. El procedimiento de certificación de discapacidad estará exento de pago por parte del solicitante.

✓Comunicación: incluye los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

✓Derechos sexuales y reproductivos: es la manifestación libre e informada de la voluntad emitida por las personas con discapacidad en ejercicio de su capacidad jurídica y en igualdad de condiciones con los demás, utilizando para ello los apoyos, ajustes razonables y salvaguardas cuando sean necesarios.

✓Discriminación contra las personas con discapacidad: es toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaración de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, esta no constituirá discriminación.

✓Discriminación por motivos de discapacidad: se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas la denegación de ajustes razonables.

✓Desarrollo sostenible: “la agenda 2030 de las Naciones Unidas reconoce la importancia de incluir a las personas con discapacidad en los esfuerzos de desarrollo sostenible, lo que subraya la relevancia de las políticas públicas en este sentido” (Gobernación de Santander, 2023).

✓Educación inclusiva: para el ministerio de educación, esta noción se entiende como un proceso permanente que reconoce, valora y responde de manera pertinente a la diversidad de características, intereses, posibilidades y expectativas de las niñas, niños, jóvenes y adultos, cuyo objetivo es promover su desarrollo, aprendizaje y participación, con pares de su misma edad, en un ambiente de aprendizaje común, sin discriminación o exclusión alguna, y que garantiza, en el marco de los derechos humanos, los apoyos y los ajustes culturales que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo; todo esto a través de prácticas, políticas y culturas que eliminan las barreras existentes en el entorno educativo.

El 27 de agosto de 2017 fue expedido el decreto 1421 de 2017, por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.

✓Género: el género se puede definir como un conjunto de características que la sociedad asigna a las personas y que se adquieren a lo largo de la vida. Son tareas, pautas de comportamiento, valores, temores, actividades y expectativas que la cultura da en forma diferenciada a las personas, dependiendo de su sexo. Es el modo en que se espera que sea de acuerdo con una asignación biológica. Se refiere también a la forma en que se socializa, se comporta y se actúa, asumiendo roles usualmente estereotipados que normalmente son modelos interiorizados, procesados y reforzados a lo largo de la vida de los individuos.

✓Accesible: que pueda usarse sin problemas por parte de un individuo; en el caso de un programa o actividad, que se presente o disponga de tal manera que cualquier persona pueda participar, con o sin ayudas auxiliares. En el caso de recursos electrónicos, que sean accesibles con o sin tecnologías asistidas por computador.

✓Acciones incluyentes o afirmativas: políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que las afecta.

✓Actividad Física Adaptada (AFA): es la práctica de actividad física de las personas que presentan alguna condición específica o con discapacidad; se proyecta a una cultura de aceptación a las diferencias, asegura y promueve participación y acceso a estilos de vida activos, saludables e innovadores.

✓Braille: es un sistema de lectoescritura utilizado por personas ciegas, basado en un sistema de puntos de relieve para ser identificados al tacto. Fue desarrollado por Louis Braille en 1823 y consiste en usar de uno a seis puntos realizados, de modo que cada combinación corresponda a una letra del alfabeto, número, signo de puntuación o signo matemático.

✓Convención Internacional de las personas con discapacidad: es un acuerdo entre países donde se compromete jurídicamente a cumplir reglas comunes y a proteger los derechos humanos: eso significa que cada país en su gobierno ratifica el compromiso en sus propias leyes, garantizando los derechos de las personas con discapacidad.

✓Cuidador: es una persona que se dedica al cuidado permanente o continuo de la persona con discapacidad; es la encargada de hacer valer sus derechos y realizar el acompañamiento en los espacios de rehabilitación, educación y demás servicios de apoyo que requiere. El cuidador o cuidadora, puede ser o no de la familia y generalmente no recibe honorario por las acciones que realiza. El cuidador a la persona cuidada le presta un servicio social, de salud y lo apoya en su inclusión y relacionamiento al interior de la familia y con la comunidad (Ley 2297 de 2023).

✓Deporte adaptado: se entiende como aquella actividad físico-deportiva que es susceptible de aceptar, modificar para posibilitar la participación de las personas con discapacidades, físicas psíquicas o senso-perceptual.

✓Inclusión: expresa el adecuado acceso de bienes y servicios, procesos de elección colectiva, la garantía plena de los derechos de los ciudadanos y la eliminación de toda práctica que conduzca a marginación y segregación de cualquier tipo. Este proceso permite acceder a todos a todos los espacios sociales, culturales, políticos y económicos en igualdad de oportunidades, disposiciones o acciones suficientes que dan muy buena respuesta a las necesidades de las personas con discapacidad.

✓Ciclo vital del ser humano: es la forma de evolución de la existencia, desde el mismo nacimiento hasta la muerte. En él se distinguen principalmente tres grandes periodos: desarrollo, madurez e involución.

✓Enfoque de desarrollo humano: sitúa a las personas y a la agencia humana en el centro del proceso. Su propósito es expandir las libertades humanas a partir de la expansión de las opciones que las personas tienen para vivir. En este contexto, sitúa particularmente a las personas con discapacidad como beneficiarias del desarrollo y agentes de proceso y cambio que lo hacen posible; esto significa que la potencialidad o posibilidad son condiciones esenciales para su desarrollo.

✓Enfoque de Derechos: Reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos que el Estado debe garantizar, superando la lógica asistencialista.

✓Enfoque diferencial: Es el reconocimiento de condiciones y posiciones de los distintos actores sociales como sujetos de derecho desde una mirada diferencial de Estado socioeconómico, genero, etnia, discapacidad e identidad cultural, así como de las variables implícitas en el ciclo vital, bajo los principios de igualdad, diversidad, participación, interculturalidad, integralidad, sostenibilidad y adaptabilidad. (Fundación Saldarriaga Concha, 2019)

✓Enfoque territorial: busca transitar de la formulación de políticas que privilegian una visión fraccionada de la realidad, a políticas que se centran en el lugar y privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.

✓Enfoque interseccional: visibiliza las múltiples discriminaciones que enfrentan las personas con discapacidad que también pertenecen a otros grupos vulnerables

✓Etnia: conjunto de personas que tienen en común rasgos culturales, como también idioma, religión, celebración de ciertas festividades, expresiones artísticas (como música), vestimenta, nexos históricos, tipo de alimentación y, muchas veces, un territorio o todas las opciones juntas, individuales o más de dos en común. Dichas comunidades, excepcionalmente, reclaman para sí una estructura política y el dominio de un territorio.

✓Identidad cultural: conjunto de valores, orgullos, tradiciones, símbolos, creencias y modos de comportamiento que funcionan como elementos dentro de un grupo social y que actúan para que los individuos que lo forman puedan fundamentar su sentimiento de pertenencia, entendiendo que hacen parte de la diversidad al interior de estas en respuesta de los intereses, códigos, normas y rituales que comparten dichos grupos dentro de la cultura dominante.

✓Lenguaje: “se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal”. (Departamento Administrativo de la Función Pública , 2025)

✓Accesibilidad social: es el combate a las barreras culturales que promueven la discriminación, la falta de oportunidades y la exclusión social. Así mismo, lucha contra las actitudes de las personas que impiden o desalientan el acceso de las personas con discapacidad a bienes o servicios.

> Los imaginarios y paradigmas que tienen las personas que generan sentimientos positivos o negativos en relación con las personas con discapacidad, que llevan a querer saber o no de discapacidad, a ignorarla, a mantener o crear barreras de acceso

al medio físico, al transporte, a la información y comunicación. (Gobernación de Caquetá, 2019)

✓Rehabilitación funcional: proceso de acciones médicas y terapéuticas encaminadas a lograr que las personas con discapacidad estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo desde el punto de vista físico, sensorial, psíquico o social, de manera que les posibilite modificar su propia vida y ser más independientes.

✓Redes nacionales y regionales de y para personas con discapacidad: “son estructuras sin personería jurídica, que agrupan las organizaciones de y para personas con discapacidad, que apoyan la implementación de la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”. (Gobernación del departamento de Vaupés, 2020)

✓Participación activa: la inclusión de las personas con discapacidad en la formulación de políticas públicas es esencial para asegurarse de que sus necesidades y deseos sean tenidos en cuenta.

✓Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR): herramienta promueve el decreto 1421 y específico plan individual de ajuste razonable.

✓RLCPD: el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad es una plataforma en la cual se registra la información resultante de la realización del procedimiento de certificación de discapacidad, a fin de establecer la caracterización y localización geográfica, en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional del solicitante. El RLCPD es la fuente oficial de información sobre las personas con discapacidad en Colombia y hace parte del Sistema Integrado de Información del SISPRO.

✓Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC): es una estrategia de desarrollo socioeconómico e inclusión social que permite satisfacer necesidades básicas, crear oportunidades, desarrollar capacidades, apoyar y trabajar con las organizaciones de personas con discapacidad y grupos de apoyo, involucrar la participación intersectorial, promover el liderazgo y la participación de los gobiernos locales y aprovechar los sistemas legislativos, jurídicos y sociales del país.

✓Tiflología: área del conocimiento que estudia la ceguera y los medios para manejarla.

✓Tiflólogo: “experto que se encarga de diseñar y apoyar los ajustes razonables que necesita las personas con discapacidad visual fundamentado en los conocimientos para el acceso a la información y los medios técnicos para el acceso a la información”. (Alcaldía Municipal de Madrid, 2021)

✓Valoración de apoyos para personas con discapacidad: es el proceso técnico que se realiza con la persona con discapacidad para expresar su voluntad y preferencias, siguiendo el Lineamiento y Protocolo para la Valoración de Apoyos.

3. Análisis del Entorno

A continuación se realiza una breve contextualización sobre cómo se ha abordado la discusión en torno a la discapacidad en los diferentes escenarios de poder, partiendo de una mirada general global hasta una mirada específica local, haciendo principal énfasis en cómo los diferentes organismos de los distintos niveles han realizado sus postulados en la materia anteriormente

mencionada, y a partir de esto han generado estrategias de acción y mitigación de la discriminación de los ciudadanos en condición de discapacidad en los diferentes territorios.

En el contexto supranacional, la Organización para las Naciones Unidas (ONU) desarrolló en el año 2006 la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, celebrada en la ciudad de Nueva York, la cual tuvo como objetivo central fomentar y asegurar el disfrute de todos los derechos humanos para todas las personas en situación de discapacidad, promoviendo el respeto de su dignidad inherente. En concordancia con lo anterior, dentro del informe de esta convención, la ONU define la discapacidad como:

> Aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2006, p. 4)

En este sentido, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 1999 realizó la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", cuyo objetivo fue eliminar la discriminación en todos los ámbitos de la vida (educación, empleo, salud, participación política, servicios públicos, etc.) y promover la plena inclusión social de las personas con discapacidad. Cabe destacar que esta convención permitió asumir un rol más autónomo en la inclusión plena de las diferentes formas de discapacidad, alejándose del modelo asistencialista popular en la época y brindando un enfoque holístico sobre los derechos humanos. (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2000)

Según información del Banco Mundial, aproximadamente el 15% de la población mundial, es decir, 1000 millones de personas, sufren algún tipo de discapacidad, y la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países en desarrollo.

Las poblaciones con discapacidad tienen más probabilidades de experimentar resultados socioeconómicos adversos, relacionados con menos educación, resultados de salud deficientes y menores niveles de empleo, conduciendo lo anterior a mayores tasas de pobreza. "La pobreza puede aumentar el riesgo de sufrir una discapacidad a través de la malnutrición, el acceso inadecuado a educación y atención de salud, condiciones laborales inseguras". (Banco Mundial, 2023)

"La discapacidad también puede aumentar el riesgo de pobreza por la falta de oportunidades de empleo y educación, los salarios más bajos y el mayor costo de vida que supone vivir con una discapacidad". (Banco Mundial, 2023)

Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se estima que alrededor del 12% de la población de América Latina y el Caribe vive con al menos una discapacidad. En este sentido, 17 de los 52 países miembros de este organismo multilateral están aplicando planes nacionales de discapacidad y rehabilitación, dentro de los cuales se destaca la Estrategia Comunitaria de Rehabilitación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), aplicada por siete países miembros de esta organización: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela. (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2013)

En el ámbito nacional, Colombia por medio de las leyes 762 de 2002 y 1346 de 2009 ratificó la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación". En este sentido, la Ley 1618 de 2013 estableció las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de

los derechos de las personas con discapacidad; esta ley es el principal instrumento para el aseguramiento de la igualdad y equidad de las personas con discapacidad.

Cabe resaltar que con la Ley 1145 de 2007, reglamentada mediante la resolución 3317 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social (MINSALUD), se creó el sistema Nacional de Discapacidad (SND), el cual se compone de los diferentes Comités Municipales de Discapacidad (CMD), los Comités Departamentales de Discapacidad (CDD) y el Consejo Nacional de Discapacidad (CND), las cuales fungen como instancias para la concertación, articulación y coordinación de las diferentes políticas públicas que se pretendan implementar en materia de inclusión social en discapacidad. (Ministerio del Interior, s.f.)

Dentro del contexto nacional, mediante el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 166 de 2013, se establece la "Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social", la cual tuvo como objetivo definir los lineamientos, estrategias y recomendaciones que, con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, permitan avanzar en la construcción e implementación de la política, basándose en el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad. (Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES], 2013, p. 2)

Tabla 2.

Personas en condición de discapacidad a nivel nacional, 2018.

Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Personas en condición de discapacidad	1'438.705	1'689.908	3'128.613
Personas sin ningún tipo de discapacidad	20'131.788	20'904.016	41´035.804
Total	21'570.493	22'593.924	44.164.417

Nota: la unidad de medida de la información numérica expresada en la tabla es habitantes.
Fuente: elaboración propia en base a datos del censo nacional de población y vivienda, (2018).

Según la tabla expuesta anteriormente, para el año 2018 el 14,1% de la población colombiana vive en condición de discapacidad, de los cuales aproximadamente el 46% son hombres y el 54% mujeres.

Ahora bien, en el ámbito departamental, Santander formuló la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social para el periodo 2023 – 2032, la cual tiene como objetivo principal promover la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad en el departamento de Santander, garantizando el acceso equitativo a servicios, oportunidades y derechos, mediante estrategias y acciones que fortalezcan su participación en la sociedad. (Gobernación de Santander, 2023)

Tabla 3.

Personas en condición de discapacidad en el departamento de Santander, 2018.

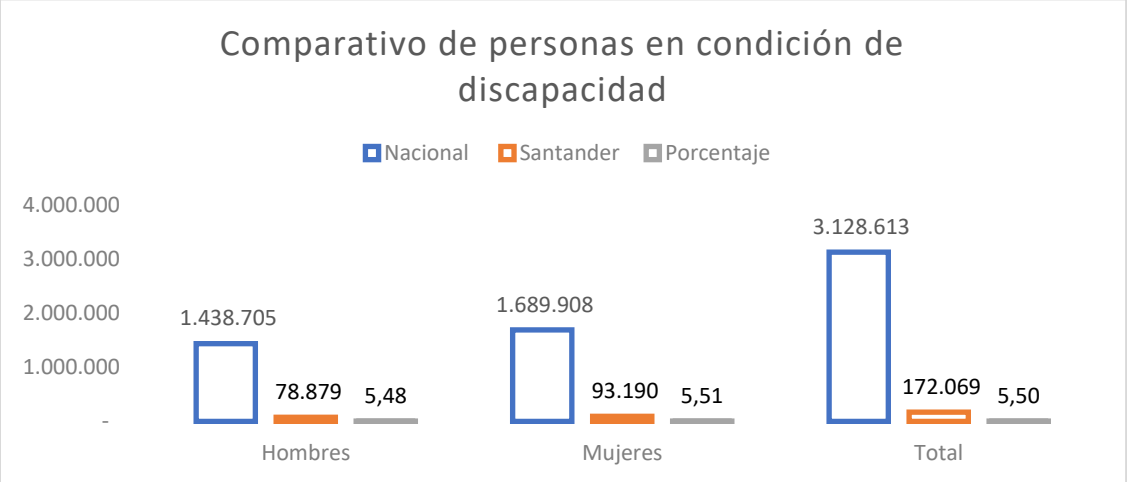
Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Personas en condición de discapacidad	78.879	93.190	172.069
Personas sin ningún tipo de discapacidad	904.560	932.212	1’836.772
Total	983.439	1’025.402	2’008.841

Nota: la unidad de medida de la información numérica expresada en la tabla es habitantes.
Fuente: elaboración propia en base a datos del censo nacional de población y vivienda, (2018).

Siguiendo la dinámica expuesta en la tabla anterior, para el año 2018, en el departamento de Santander, aproximadamente el 8,56% de la población vive en condición de discapacidad, de los cuales aproximadamente el 45,84% son hombres y el 54,16% mujeres.

Figura 2.

Comparativo de personas en condición de discapacidad nacional y departamental, 2018.



Nota: El porcentaje presentado en la gráfica corresponde a la incidencia del departamento de Santander sobre la población en situación de discapacidad a nivel nacional.
Fuente: elaboración propia.

La figura anteriormente expuesta permite visualizar que, del total de personas en condición de discapacidad, aproximadamente el 5,49% reside en el departamento de Santander.

En el municipio de Charta se han identificado un total de 314 personas en condición de discapacidad para el año 2022, de los cuales el 31,53%, es decir 99 personas, cuentan con discapacidad en movimiento de cuerpo, manos, brazos y piernas; 57 personas con discapacidad visual, correspondiente al 18,15%; y 12,42%, es decir 39 personas, con discapacidad relacionada al sistema nervioso.

Se relaciona a continuación la cantidad de personas por tipo de discapacidad

Tabla 4.

Tipos de discapacidad en personas del municipio.

Tipo de discapacidad	Personas	Porcentaje
Movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas	99	31,53%
Visual	57	18,15%
Sistema nervioso	39	12,42%
Sistema cardiorrespiratorio y defensas	38	12,10%
Voz y habla	36	11,46%
Auditiva	29	9,24%
Sistema genital y reproductivo	7	2,23%
Digestión, metabolismo, las hormonas	4	1,27%
Digestión, metabolismo, las hormonas	4	1,27%
Piel	1	0,32%
Ninguna	0	0%
Total	314	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Plan de Desarrollo Municipal de Charta, (2024).

Como se puede observar de la tabla anterior la discapacidad relacionada con movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas con el 31,53% es, con amplia diferencia, la discapacidad más prevalente en el municipio. Afecta a casi un tercio de la población con algún tipo de discapacidad, lo que refleja una alta incidencia de limitaciones motoras y físicas. Este alto porcentaje exige que el municipio propicie la accesibilidad física en espacios públicos, la atención en rehabilitación motora y el apoyo para la inclusión laboral de esta población.

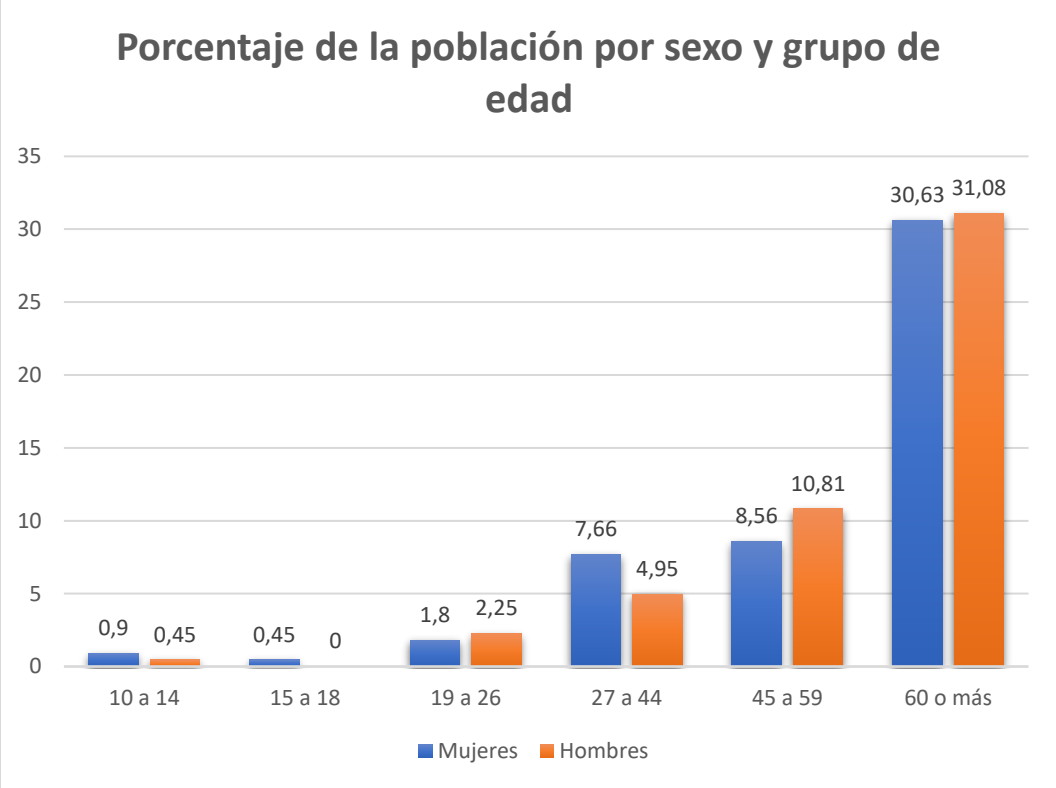
La discapacidad visual ocupa el segundo lugar, con un 18,15%; su relevancia señala la necesidad de fortalecer programas de detección temprana y atención oftalmológica en el municipio, así como garantizar entornos accesibles para personas con baja visión o ceguera.

En conjunto, estas dos categorías concentran el 49,68% de todos los casos de discapacidad de todos los casos registrados en el municipio, lo que permite concluir que prácticamente la mitad de la población con discapacidad en Charta enfrenta barreras motoras o visuales; en ese sentido, la política pública debe tener un enfoque prioritario en estos dos grupos.

Distribución de la población en condición de discapacidad por sexo y por grupos de edad:

Figura 3.

Porcentaje de la población por sexo y grupos de edad, municipio de Charta.



Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO), (2020).

Tabla 5.

Porcentaje de personas con discapacidad, según régimen de afiliación al sistema de seguridad en salud.

Categoría	Santander	Charta
Contributivo	15,30	14,41
Subsidiado	41,95	53,15
Total	57,35	67,57

Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad SISPRO, (2020).

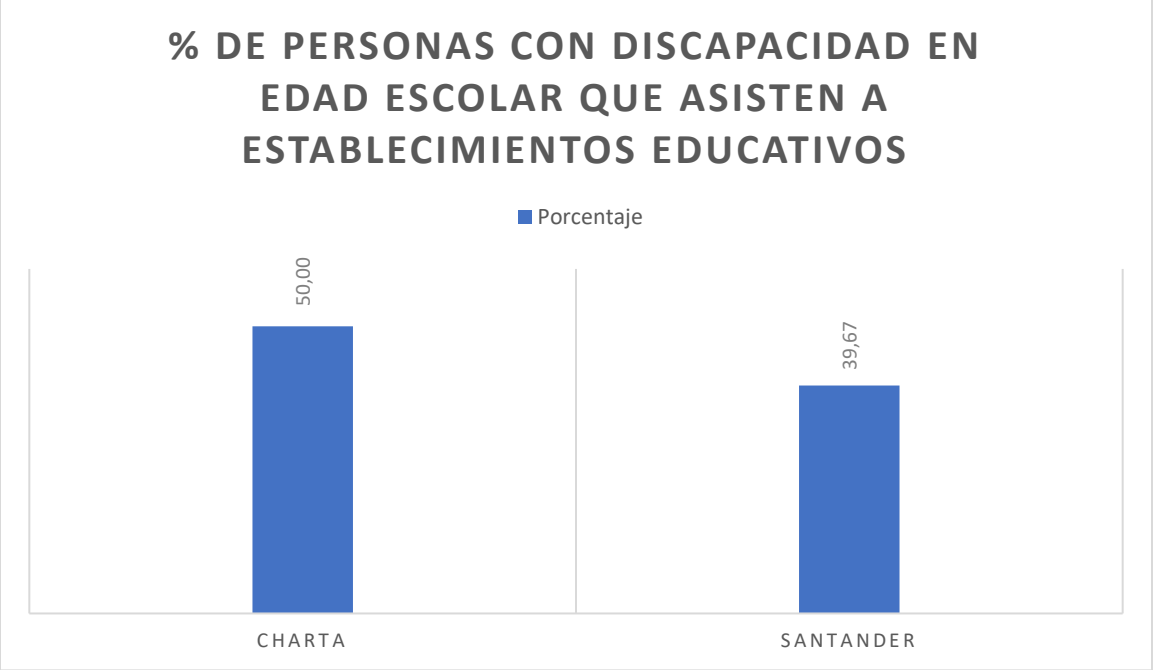
Como se puede observar en la tabla anterior, el departamento y municipio presentan cifras similares y bajas en el régimen contributivo. Santander registra un 15,30% frente a un 14,41% de Charta. Esto indica que en los dos casos la población con discapacidad tiene una participación muy reducida en el mercado laboral formal.

Frente al régimen subsidiado, existe una diferencia significativa; Charta supera el departamento en 11,20 puntos porcentuales, lo que refleja que el municipio tiene una población con discapacidad de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

La información objeto de análisis deja un dato preocupante, indicando que en Charta el 32,43% de las personas con discapacidad aún no tienen ningún tipo de afiliación al sistema de seguridad social en salud, lo que representa una vulneración grave de su derecho fundamental a la salud y exige acciones de identificación, caracterización e inclusión en el sistema por parte de las autoridades municipales y departamentales.

Figura 4.

Porcentaje de personas con discapacidad en edad escolar que asisten a establecimientos educativos.



Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad SISPRO, (2020).

Como se evidencia en la figura, el 50% de las personas con discapacidad en edad escolar asisten a establecimientos educativos en Charta, mientras que en el departamento de Santander solo asiste el 39,67%, lo que evidencia grandes brechas en el acceso a educación para esta población.

Figura 5.

Porcentaje de personas con discapacidad, según sexo y nivel de escolaridad en el municipio.

Nivel educativo	Hombres	Mujer
Preescolar	0,90%	2,25%
Primaria	32,88%	27,93%
Básica secundaria	4,95%	6,76%
Técnico o tecnología	0,90%	2,25%
Universitario	0	0
Posgrado	0	0
Ninguno	4,50%	7,21%
No definido	5,86%	3,66%

Nivel educativo	Hombres	Mujer
Total	50%	50%

Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad del SISPRO, (2020).

Como se evidencia en la tabla, el 32,88% de los hombres y el 27,93% de las mujeres con discapacidad tienen como nivel educativo la básica primaria en el municipio. Por otra parte, el 4,50% de hombres y el 7,21% de mujeres no cuentan con ningún tipo de formación académica.

Tabla 6.

Ingresos promedio de las personas en condición de discapacidad.

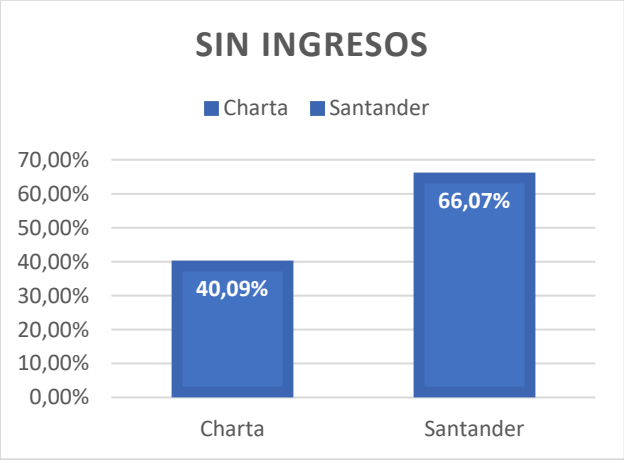
Ingresos promedio de personas con discapacidad	Porcentaje cantidad de personas	Santander
Mayores a 500 mil	1,35%	3,20%
Menores a 500 mil	40,09%	20,57%
Sin ingresos	40,09%	66,07%

Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad del SISPRO, (2020).

Con respecto a la cantidad de ingresos, según datos del SISPRO, se indica que el 40,09% de las personas con discapacidad no cuenta con ningún tipo de ingresos, mientras que solo el 1,35% recibe ingresos mayores a 500 mil.

Figura 6.

Personas con discapacidad sin ningún tipo de ingresos.

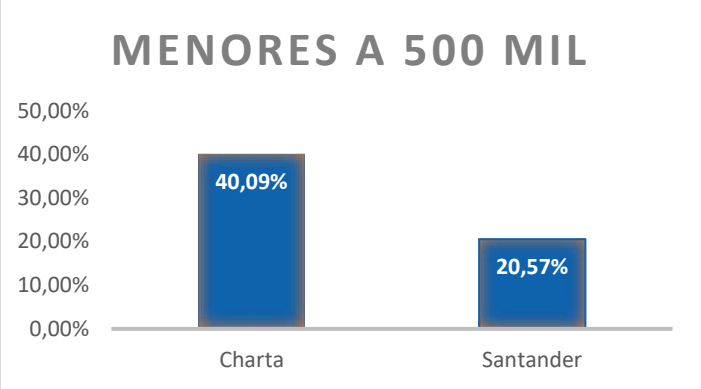


Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad del SISPRO; (2020).

Como se expone en la figura anterior, el 40,09% de las personas con discapacidad del municipio carece de ingresos. A nivel departamental, esta condición afecta el 66,07% de esta población.

Figura 7.

Porcentaje de personas en condición de discapacidad que recibe ingresos menores a 500 mil.

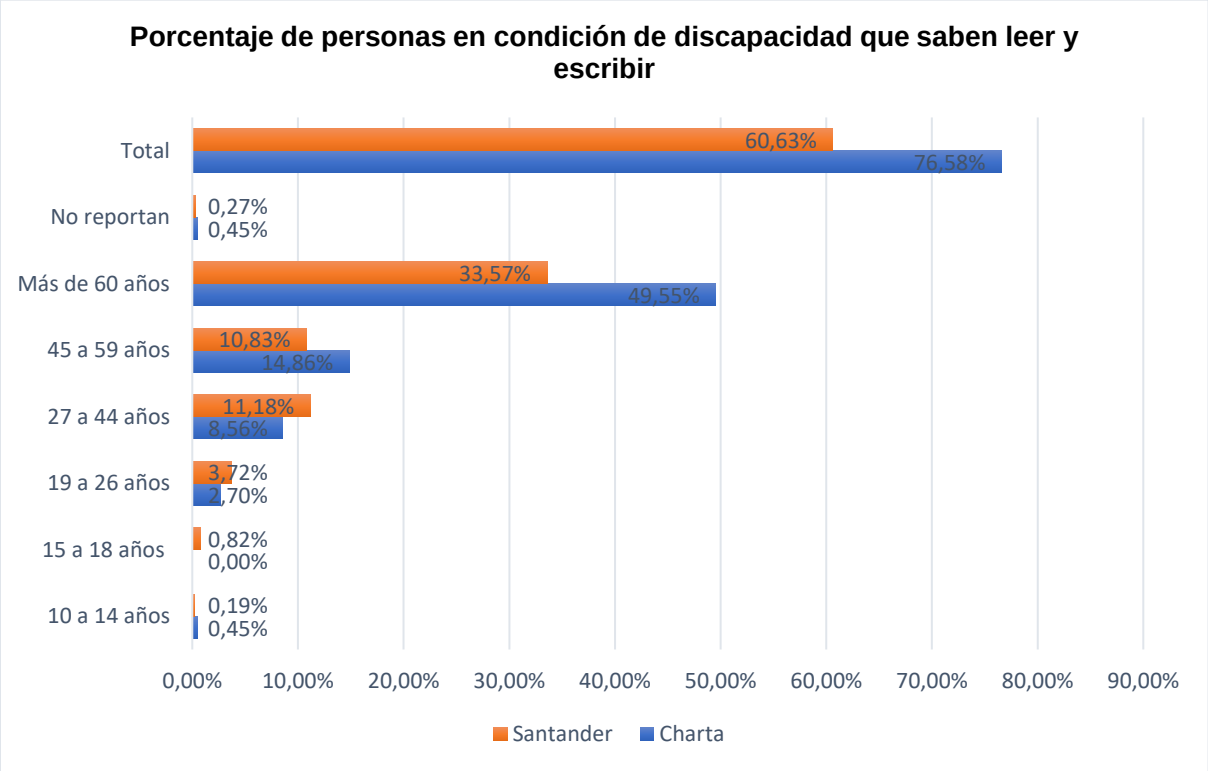


Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad del SISPRO, (2020).

Según los datos expresados en la figura, el 40,09% de las personas con discapacidad poseen un ingreso mensual promedio inferior a $500.000 en el municipio de Charta.

Figura 8.

Porcentaje de personas en condición de discapacidad que saben leer y escribir.



Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad SISPRO, (2020).

El 76,58% de la población con discapacidad en el municipio sabe leer y escribir; de esta población, el 38,74% son mujeres y el 38,84% son hombres, de los cuales el 0,45% tiene entre 10 y 14 años; el 2,70% tiene 19 a 26 años; 8,56% entre 27 y 44; el 14,86% entre 45 y 59 años; mientras que el 49,55% tiene más de 60 y el 0,45% no reporta.

Lo anterior deja ver que en el municipio de Charta se presenta una brecha del 23,42% de personas en condición de discapacidad que no sabe leer ni escribir. A pesar de la brecha señalada, resulta importante advertir que al realizar la comparativa con el departamento, se concluye que el municipio cuenta con un mejor indicador de cobertura.

3.1. Línea de Política Internacional

Como ya se advirtió, a nivel internacional, el régimen de protección de los derechos de las personas con discapacidad ha avanzado de manera significativa. La convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2006, p. 4), ratificada por Colombia mediante la Ley 1436 de 2009, resulta ser el instrumento más relevante, ya que el mismo marca un cambio paradigmático al pasar de un enfoque de bienestar social a uno de derechos humanos, reconociendo que son las barreras del entorno, y no las deficiencias individuales, las que constituyen la discapacidad.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la discapacidad tiene presencia transversal en varios objetivos.

✓ODS 3 Salud y bienestar: garantizar el acceso a servicios de salud para personas con discapacidad;

✓ ODS 4 Educación de Calidad: Garantizar la educación inclusiva y equitativas para las personas con discapacidad;

✓ ODS 8 Trabajo Decente y crecimiento económico: Promover la inclusión laboral de personas con discapacidad

✓ODS 10 Reducción de las desigualdades: Reducir la brecha de desigualdad que afecta a las personas con discapacidad.

✓ ODS 11 Ciudades y comunidades sostenibles: Garantizar el acceso a espacios urbanos y rurales inclusivos y accesibles:

✓ODS 16 Paz, Justicia e instituciones sólidas: promover la participación de las personas con discapacidad. En ese sentido, la política pública municipal debe alinearse con estos compromisos internacionales. (Department of Economic and Social Affairs, s.f.)

En el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se reconoce que las personas con discapacidad enfrentan riesgos desproporcionados ante desastres naturales, por lo que deben ser incluidas de manera prioritaria en los planes de gestión del riesgo (Oficina de las Naciones Unidadas para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015). Esta consideración resulta relevante para el municipio de Charta, municipio ubicado en zona de montaña con potenciales amenazas naturales.

El Banco Mundial y la OMS, en su informe Mundial Sobre la Discapacidad (2014), estimaron que más del 15% de la población a nivel mundial vive con alguna forma de discapacidad, cifra que

crece con el envejecimiento poblacional. Estos organismos recomiendan políticas que prioricen la habilitación, rehabilitación, accesibilidad universal y participación.

El informe del secretario general de la ONU sobre la inclusión de la discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas (2023) evalúa los avances de la Estrategia de las Naciones Unidas para la inclusión de la discapacidad, que desde el 2019 orienta hacia un cambio transformador para los aproximadamente 1.300 millones de personas con discapacidad en el mundo, quienes enfrentan el riesgo de quedar rezagadas frente a los ODS.

En 2023, 81 entidades, el mayor número hasta la fecha, y 132 equipos en países, reportaron avances bajo el marco de rendición de cuentas. Los resultados muestran una mejora progresiva; las entidades cumplieron o superaron requisitos en el 38% de los indicadores, frente al 34% en 2022, mientras que los equipos en países alcanzaron el 41% frente al 29% en 2022.

Los mayores avances se registraron en liderazgo y planificación estratégica, donde más del 50% de entidades cumplieron el requisito. Los fondos y programas lideraron con un 68% de cumplimiento. Sin embargo, la accesibilidad sigue siendo el área más débil; solo el 8% de entidades incorpora accesibilidad como requisito en adquisiciones, y el 28% aplica políticas de ajustes razonables con mecanismos de financiación.

En materia de empleo, aunque el 91% de entidades cuenta con políticas para contratar personas con discapacidad, persiste una brecha significativa entre política y práctica, sin datos claros sobre cuántos funcionarios con discapacidad trabajan actualmente en la ONU.

El informe concluye que la inclusión de la discapacidad debe dejar de tratarse como complemento opcional y convertirse en una prioridad de derechos humanos transversal a toda la organización.

3.2. Línea de Política Nacional

Colombia ha desarrollado un robusto marco de política nacional para la atención de personas con discapacidad. El CONPES 166 de 2023 establece la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), que organiza la respuesta estatal bajo cinco ejes: 1) transformación de lo público, 2) garantía jurídica, 3) participación en la vida política y pública, 4) desarrollo de la capacidad, y 5) reconocimiento a la diversidad. Esta política trasciende el enfoque asistencial hacia un desarrollo humano con enfoque de derechos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial para la Vida” adoptado mediante la Ley 2294 de 2023, incorpora la discapacidad como eje transversal bajo el componente “Convergencia Regional” y “Seguridad humana y justicia social”. Contempla acciones específicas para garantizar el derecho a una vida digna, la inclusión productiva y el cuidado de las personas con discapacidad (DNP, 2023).

El Sistema Nacional de Discapacidad (SND), organizado por la Ley 1145 de 2007, es el mecanismo de articulación de políticas y recursos entre el nivel nacional y territorial. La Ley estatutaria 1618 de 2013 establece disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Más recientemente, la Ley 2297 de 2023 regula los derechos y beneficios de los cuidadores de las personas con discapacidad, y la Ley 2456 de 2025 crea los fondos nacionales y departamentales de protección y apoyo a personas con discapacidad, ampliando el espacio de financiamiento disponible.

3.3. Línea de Política Regional y/o Departamental

3.3.1. Situación de discapacidad en Santander. El departamento de Santander adoptó la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (2023-2032) que organiza la respuesta territorial en seis ejes estratégicos: 1) inclusión y accesibilidad, 2) atención integral normativa, 3) empleabilidad y emprendimiento, 4) fortalecimiento del sistema de salud inclusivo, 5) educación inclusiva, y 6) atención integral al cuidador. Esta política fue construida participativamente a través de 17 mesas de trabajo técnico en las siete provincias del departamento, y sirve de marco orientador para los instrumentos municipales.

Santander registra una de las tasas de discapacidad más altas de la región andina de Colombia. Según datos del Ministerio de Salud y Protección Social y el RLCP, los municipios rurales de la provincia de Soto Norte, donde se ubica Charta, presentan tasas de discapacidad superiores al promedio departamental, asociadas principalmente al envejecimiento poblacional, condiciones laborales del sector agrícola y limitado acceso a servicios de rehabilitación (Gobernación de Santander, 2023).

3.3.2. Caracterización del municipio de Charta.

Charta es un municipio de categoría sexta del departamento de Santander, ubicado en la provincia de Soto Norte. Con una población total de aproximadamente 4.020 habitantes, el municipio tiene una economía predominantemente agrícola. El municipio tiene una dispersión poblacional significativa en el área rural, lo que genera importantes barreras de acceso a servicios para las personas con discapacidad. Según su plan de desarrollo, el 44,5% de los casos de discapacidad corresponde a afectación del movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas, el 18,15% a los ojos, y el 12,42% al sistema nervioso.

4. Marco Normativo

El ordenamiento jurídico colombiano ha precisado distintas normas para la garantía y protección de los derechos de las personas con discapacidad, en especial aquellas basadas en el principio de que “todas las personas nacen libre e iguales ante la ley” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991). De igual manera, se fundamentan en los principios de la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el derecho a una vida independiente, a la integración total y a la seguridad entre otros.

Ahora bien, realizar un análisis del marco normativo vigente para la garantía y protección de los derechos de las personas con discapacidad resulta necesario para llevar a cabo un proceso de formulación y en especial el proceso de implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio de Charta, y permite identificar los diferentes ámbitos de intervención establecidos desde los instrumentos jurídicos y de esta manera establecer o definir las líneas de acción que se han conformado a lo largo del tiempo.

Tabla 7.

Marco normativo internacional.

Instrumento	Ley aprobatoria y contenido
Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU 1948	Se comprende por: ✓Declaración Universal de los Derechos Humanos; ✓Pacto Internacional de Derechos Económicos (1976), Sociales y Culturales; ✓Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y sus dos Protocolos facultativos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ONU 1966	Da reconocimiento a la libertad, la justicia y la paz a nivel mundial que por base tienen el reconocimiento de la dignidad de todos los seres humanos y de sus derechos.
Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica. Organización de los Estados Americanos (OEA) 1969	“Su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969).
Declaración de los Derechos de las Personas con Retardo Mental. ONU 1971	Enfatiza la en la necesidad de dar protección a las personas en condición de discapacidad a cualquier manera de explotación y establecer los procedimientos jurídicos adecuados para estas personas
Declaración de los Derechos de los Impedidos ONU 1975	“Prevenir la incapacidad física y mental y de ayudar a los impedidos a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1975)
Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) Organización Internacional del Trabajo (OIT) 1983.	Defiende el derecho a la posibilidad de conseguir y conservar un empleo y progresar en él.

Instrumento	Ley aprobatoria y contenido
Convención sobre los Derechos del Niño ONU 1989	Integra la Ley 12 de 1991, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
Declaración de Cartagena de Indias. Personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana OEA 1992	Políticas integrales para las personas en condición de discapacidad en Iberoamérica.
Convención Interamericana para la Eliminación de Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad OEA 1999	Por medio de esta convención, los Estados se comprometen a adoptar medidas de carácter social, legislativo, laboral, educativo, o de cualquier otra índole necesaria para la eliminación la discriminación contra las personas discapacitadas.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ONU 2006	Su propósito es dar promoción, protección y garantía del disfrute del conjunto de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos de la ONU, la OEA y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mencionados en el marco normativo internacional de la Política Pública de Discapacidad e inclusión Social del Departamento de Santander (Gobernación de Santander, 2023).

Tabla 8.

Marco normativo constitucional.

Artículo	Contenido
Art. 1	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 humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo	Contenido
Art. 2	Son fines esenciales del Estado: 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 y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
Art. 13	El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
Art. 47	El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.
Art. 49	La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.
Art. 53	El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
Art. 54	Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.
Art. 68	“La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución Política de Colombia, (1991).

Tabla 9.

Marco normativo nacional.

Norma	Contenido
Ley 16 de 1972	“Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969” (Congreso de la República de Colombia, 1972).
Ley 12 de 1987	“Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 1987)
Ley 100 de 1993	"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" (Congreso de la República de Colombia, 1993)
Ley 115 de 1994	Hace referencia a la educación de las Personas en condición de discapacidad y con talentos excepcionales, reconoce la importancia del Estado para dar garantía del derecho a la educación para la población discapacitada (Congreso de la República de Colombia, 1994).
Ley 119 de 1994	Reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)Incluyendo: “Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas” (Congreso de la República de Colombia, 1994).
Ley 181 de 1995	Incluye beneficios para la práctica del deporte en personas con condición de discapacidad. Su artículo 3 numeral 4 indica: Formular y ejecutar programas especiales para la educación física, deporte, y recreación de las personas con discapacidades físicas, síquicas, sensoriales, de la tercera edad y de los sectores sociales más necesitados creando más facilidades y oportunidades para la práctica del deporte, de la educación física y la recreación. (Congreso de la República de Colombia, 1995)
Ley 324 de 1996	“por el cual se crean algunas normas a favor de la población sorda” (Congreso de la República de Colombia, 1996). Aprueba el lenguaje de señas como oficial para comunidad sorda.
Ley 361 de 1997	“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Ley 599 de 2000	Código Penal colombiano.
Ley 762 de 2002	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad" (Congreso de la República de Colombia, 2002).
Ley 797 de 2003	“Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” (Congreso de la República de Colombia, 2003).

Norma	Contenido
Ley 982 de 2005	“Se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2005).
Decreto Nacional 366 de 2009	Reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de estudiantes con discapacidad y con capacidades o talentos excepcionales en educación inclusiva
Ley 1306 de 2009	“Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”. (Congreso de la República de Colombia, 2009)
Ley 1346 de 2009	“Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”. (Congreso de la República de Colombia, 2009)
Ley 1275 de 2009	“Se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2009).
Ley 1287 de 2009	Se adiciona la Ley 361 de 1997, relacionada al parqueo en las bahías de estacionamiento para el beneficio de las personas con movilidad reducida (Congreso de la República de Colombia, 2009)
Ley 1392 de 2010	“Por medio de la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que padece de enfermedades huérfanas y sus cuidadores”. (Congreso de la República de Colombia, 2010)
Ley 1438 de 2011	“Por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”. (Congreso de la Republica de Colombia, 2011)Su artículo 66 atención integral en salud a discapacitados indica: Las acciones de salud deben incluir la garantía a la salud del discapacitado, mediante una atención integral y una implementación de una política nacional de salud con un enfoque diferencial con base en un plan de salud del Ministerio de Protección Social. (Congreso de la Republica de Colombia, 2011)
Ley 1616 de 2013	“Por la cual se dicta la Ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2013).
Ley 1618 de 2013	“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. (Congreso de la República de Colombia, 2013)
Ley Estatutaria 1751 de 2015	“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2015). Su artículo 11 establece a la población en condición de discapacidad como sujetos de especial protección la población con discapacidad.
Ley 2023 de 2020	“Por medio de la cual se crea la Tasa ProDeporte y Recreación” (Congreso de la República de Colombia, 2020). Su artículo 2 “indica Apoyo a programas del deporte, la educación física y la recreación para la población en general, incluyendo niños, infantes, jóvenes, adultos mayores y las personas en condición de discapacidad” (Congreso de la República de Colombia, 2020).

Norma	Contenido
Ley 2297 de 2023	Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones (Ley 2297 de 2023, 2023)..
Ley 2456 de 2025	Crea los Fondos Nacionales y Departamentales de Protección y Apoyo a personas con discapacidad y sus cuidadores. Amplía fuente de financiación.
Decreto Nacional 2082 de 1996	"Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales" (Presidencia de la República de Colombia, 1996)
Decreto Nacional 2369 de 1997	Da recomendaciones para la atención de personas con limitación auditiva. Reglamenta la Ley 324 de 1996 (Presidencia de la República de Colombia, 1997).
Decreto Nacional 3011 de 1997	Se refiere a educación en programas de educación básica y media de adultos con limitaciones (Presidencia de la República de Colombia, 1997).
Decreto Nacional 1538 de 2005	"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997" (Presidencia de la República de Colombia, 2005) . Establece mecanismos de integración en la sociedad para las personas con limitación.
Circular 20 de 2006	Obligatoriedad de Prestar Servicios a la población con o en situación de Discapacidad (Ministerio de la Protección Social, 2006).
Decreto 806 de 2008	"Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional" (Presidencia de la República de Colombia, 1998).
Resolución 1250 de 2010	En su artículo 5 indica la obligación de que las bibliotecas públicas tengan sedes accesibles para personas con discapacidad (Ministerio de Cultura, 2010).
Decreto Nacional 1075 de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación" (Presidencia de la República de Colombia, 2015).
Decreto Nacional 1421 de 2017	"por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad" (Presidencia de la República de Colombia, 2017)
Resolución 1904 de 2017	Regla el acceso a los derechos sexuales y reproductivos a las personas con discapacidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

Norma	Contenido
Decreto 1719 de 2019	“establece un beneficio especial consistente en que la madre o padre trabajador cuyo hijo padezca invalidez física o mental debidamente calificada y con dependencia económicamente de uno de ellos” (Presidencia de la República de Colombia, 2019)
Decreto Nacional 109 de 2021	“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID - 19 y se dictan otras disposiciones” (Presidencia de la República de Colombia, 2021)
Decreto 1652 de 2022	Exceptúa del cobro de cuotas moderadoras y copagos para grupos poblaciones especiales en su artículo 2.10.4.9. (Presidencia de la República de Colombia, 2022).
Resolución 1516 de 2020	Por la cual se efectúa una asignación de recursos del Presupuesto de Gastos de Inversión del Ministerio de Salud y Protección Social, rubro "Apoyo al Proceso de Certificación de Discapacidad Nacional", vigencia fiscal 2020, para garantizar la implementación de la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020)
Resolución 1239 de 2022	“Por la cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022).
Circular 10 de 2015	Atención en salud en personas con discapacidad

Fuente: elaboración propia a partir de leyes, decretos, resoluciones y circulares de carácter nacional.

Tabla 10.

Marco normativo departamental.

Norma	Contenido
Ordenanza 021 de 2011	Por medio de la cual se adoptan los lineamientos de la política pública de discapacidad en el departamento de Santander.
Decreto 018 de 2011	Por medio de la cual se adopta la política pública de la población en situación de discapacidad en el departamento de Santander, y en el artículo 5 en la formulación e implementación al plan Decenal de Acción Departamental de Discapacidad en Santander, como parte integral de esta política pública, con una proyección a diez (10) años para el desarrollo e implementación de esta, y que en la actualidad no se encuentra vigente.

Norma	Contenido
Decreto 698 de 2023	Por medio cual se adopta la política pública de discapacidad e inclusión social del departamento de Santander 2023-2032
Ordenanza 07 de 2024	Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027 “Es Tiempo de Santander”

Fuente: elaboración propia.

Tabla 11.

Marco normativo municipal.

Nombre	Objeto
Acuerdo municipal 05 de 2024	Por medio del cual se aprueba el plan municipal de desarrollo del municipio de Charta “Charta Productiva y Próspera” 2024-2027

Fuente: elaboración propia.

5. Identificación de la Problemática

La problemática que presenta el municipio de Charta en lo que respecta a la población en condición de discapacidad se centra en la vulneración sistemática de los derechos de este grupo poblacional, expresada en su exclusión social, económica, educativa y en salud, como resultado de la interacción entre sus condiciones de salud y las barreras físicas, actitudinales, institucionales e informacionales que persisten en el territorio municipal.

Esta situación ha sido reconocida como prioridad de la agenda pública municipal; el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “Charta Productiva y Próspera” la incluye dentro del eje estratégico de inclusión social integral, programa 4104, destinando recursos de cofinanciación departamental para la atención integral de personas con discapacidad. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la ausencia de una política pública específica, articulada y con horizontes de largo plazo, limita la respuesta institucional a acciones puntuales sin continuidad ni enfoque de derechos. A continuación, se presenta la caracterización detallada de la problemática, soportada en evidencia estadística oficial.

5.1. Caracterización de la Población Objetivo.

El grupo poblacional sobre el cual actuará la política pública son las personas con discapacidad residentes en el municipio de Charta, sus familias y cuidadores, con base en los datos del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCP -SISPRO) y el Plan de Desarrollo Municipal.

5.1.1. Magnitud y tipos de discapacidad. Para el año 2022, el municipio de Charta registra 314 personas en condición de discapacidad, cifra que representa aproximadamente el 7,8% de la población total municipal, porcentaje superior al promedio nacional y departamental.

La distribución por tipo de discapacidad evidencia una concentración en afecciones que limitan directamente la movilidad y la autonomía funcional, lo cual tiene implicaciones directas sobre el acceso a servicios, el desempeño laboral y la calidad de vida.

Tabla 12.

Tipos de discapacidad en personas del municipio.

Tipo de discapacidad	Personas	Porcentaje
Movimiento del cuerpo, manos, brazos, piernas	99	31,53%
visual	57	18,15%
Sistema nervioso	39	12,42%
Sistema cardiorrespiratorio y defensas	38	12,10%
Voz y habla	36	11,46%
Auditiva	29	9,24%
Sistema genital y reproductivo	7	2,23%
Digestión, metabolismo, las hormonas	4	1,27%

Tipo de discapacidad	Personas	Porcentaje
Digestión, metabolismo, las hormonas	4	1,27%
Piel	1	0,32%
Ninguna	0	0%
Total	314	100%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Plan de Desarrollo Municipal de Charta, (2024).

Como se puede observar de la tabla anterior, la discapacidad relacionada con movimiento del cuerpo, manos, brazos y piernas con el 31,53% es, con amplia diferencia, la discapacidad más prevalente en el municipio. Afecta a casi un tercio de la población con algún tipo de discapacidad, lo que refleja una alta incidencia de limitaciones motoras y físicas. Este alto porcentaje exige que el municipio propicie la accesibilidad física en espacios públicos, la atención en rehabilitación motora y el apoyo para la inclusión laboral de esta población.

La discapacidad visual ocupa el segundo lugar con un 18,15%; su relevancia señala la necesidad de fortalecer programas de detección temprana y atención oftalmológica en el municipio, así como garantizar entornos accesibles para personas con baja visión o ceguera.

5.1.2.Distribución por edad y sexo – enfoque diferencial etario. El análisis de la pirámide poblacional de discapacidad del municipio, con los datos del Observatorio de Discapacidad SISPRO, revela que la mayor proporción de personas con discapacidad se encuentra en el grupo de 60 años y más, particularmente en la franja de 80 años y más. Esto guarda relación directa con el proceso de envejecimiento poblacional acelerado que caracteriza a los municipios rurales de la provincia de Soto Norte. Esta concentración etaria tiene consecuencias directas sobre el tipo de atención requerida; predominan las necesidades de habilitación y rehabilitación funcional, cuidado domiciliario, acompañamiento a cuidadores y accesibilidad a vivienda.

En cuanto a la distribución por sexo, el 50% de las personas con discapacidad son mujeres y el 50% hombres, lo cual contrasta con el patrón nacional, donde las mujeres representan el 54% de la población con discapacidad. Sin embargo, el análisis diferencial de género no se agota en proporción numérica; las mujeres con discapacidad enfrentan condiciones de doble vulnerabilidad por razón de discapacidad y por razón de género, que se expresan en menores ingresos, mayor carga de cuidado no remunerado y mayor riesgo de violencia intrafamiliar.

5.2. Estado del Arte de la Problemática: Evidencia Estadística por Dimensiones

La problemática de la discapacidad en Charta se expresa en múltiples dimensiones de derechos. A continuación, se analizan las principales brechas identificadas a partir de los datos disponibles del SISPRO (2020), el Plan de Desarrollo Municipal (2024) y los documentos de la política departamental y nacional.

5.2.1.Dimensiones de salud. El acceso al sistema de seguridad social en salud es la puerta de entrada de los servicios de rehabilitación, habilitación y atención médica que requieren las personas con discapacidad. Sin embargo, en Charta únicamente el 67,57% de las personas con discapacidad se encuentran afiliadas al sistema de salud, lo que implica que el 32,43% (aproximadamente 102 personas) carece de aseguramiento en salud, siendo invisibles para el sistema y excluidas de los servicios de rehabilitación. De otra parte, cabe señalar que en atención a las reuniones sostenidas con el personal de la Administración municipal se pudo establecer que no se cuenta con encuestas de satisfacción frente a la prestación de los servicios de salud ni información relacionada con el desempeño de los cuidadores.

Tabla 13.

Porcentaje de personas con discapacidad, según régimen de afiliación al sistema de seguridad en salud.

Categoría	Santander	Charta
Contributivo	15,30	14,41
Subsidiado	41,95	53,15
Total	57,35	67,57

Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad SISPRO, (2020).

Como se puede observar existe una alta dependencia del régimen subsidiado (53,15%) lo que refleja una vulnerabilidad socioeconómica. De igual manera se observa una baja inserción al mercado laboral formal, como quiera que solo el 14,41% pertenece al régimen contributivo, y por último se evidencia una brecha crítica de personas sin acceso a servicios de salud y rehabilitación, toda vez que el 32,43% de las personas con discapacidad del municipio no se encuentra afiliada al sistema de seguridad.

Este déficit de aseguramiento se agrava por la ausencia de servicios especializados de rehabilitación en el municipio. La oferta de habilitación/rehabilitación está concertada en Bucaramanga (a más de 2 horas aproximadamente), lo que genera la barrera de acceso geográfica y económica que es prácticamente infranqueable para las familias de bajos ingresos. El Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 solo proyecta atender con servicios integrales a 10 personas con discapacidad en todo el cuatrienio, evidenciando la brecha entre la oferta institucional y los 314 casos registrados.

5.2.2. Dimensión de educación. La educación es uno de los derechos con mayor brecha de cumplimiento para las personas con discapacidad en Charta; si bien el municipio supera el promedio departamental en asistencia escolar –toda vez que el 50% de las personas con discapacidad en edad escolar asiste a establecimientos educativos en Charta, frente al 39,67% del departamento de Santander– esta cifra revela que el 50% de los niños y jóvenes con discapacidad en edad escolar no asiste a una institución educativa.

Tabla 14.

Nivel de escolaridad de personas con discapacidad según sexo.

Nivel educativo	Hombre	Mujer	Análisis
Prescolar	0,90%	2,25%	Acceso mínimo a la educación inicial
Básica primaria	32,88%	27,93%	Nivel predominante, refleja deserción escolar
Básica secundaria	4,95%	6,76%	Baja permanencia en secundaria
Técnico / Tecnología	0,90%	2,25%	Formación para el trabajo muy baja
Universitario	0%	0%	Ninguna persona con discapacidad con educación superior: brecha total
Posgrado	0%	0%	Ninguna persona con discapacidad con posgrado: brecha total
Sin ningún nivel	4,50%	7,21%	Analfabetismo, barrera severa
No definido	5,86%	3,66%	Subregistro de información educativa
Total	50%	50%	

Fuente: Observatorio de Discapacidad SISPRO, (2020)

El análisis del nivel educativo alcanzado por las personas con discapacidad revela una concentración preocupante en los niveles básicos y una total ausencia en los niveles superior y posgrado. El 60,81% de las personas con discapacidad solo alcanzó la básica primaria, el 11,71% no tiene ningún nivel educativo, el 0% accedió a la educación universitaria o de posgrado, el 23,42% no sabe leer ni escribir, y el 50% de los niños y jóvenes con discapacidad en edad escolar no asiste a establecimientos educativos (2020).

Sumado a lo anterior y basado en la información suministrada por los funcionarios de la Administración municipal en las reuniones llevadas a cabo, se pudo concluir que ninguna de las instituciones educativas del municipio cuenta con los materiales didácticos o adecuaciones locativas necesarias para atender a las personas en situación de discapacidad que se encuentren en edad escolar. De otra parte, el municipio no cuenta con información que pueda determinar si los docentes de sus instituciones educativas se encuentran debidamente capacitados para atender la población objetivo. Esta situación puede resultar en un hecho generador de los preocupantes indicadores relacionados con el acceso a la educación.

5.2.3. Dimensión económica.

La vinculación económica de las personas con discapacidad resulta ser uno de los indicadores más críticos de exclusión social. En Charta, el 40,09% de las personas con discapacidad no percibe ningún tipo de ingreso, y el otro 40,09% recibe ingresos inferiores a $500.000 mensuales, por debajo del salario mínimo mensual legal vigente; únicamente el 1,35% recibe ingresos superiores a ese umbral.

Tabla 15.

Ingresos promedio de las personas en condición de discapacidad.

Ingresos promedio de personas con discapacidad	Charta%	Santander%	Análisis
Mayores a 500 mil	1,35%	3,20%	Marginalmente mejor que el departamento, pero ambos niveles son muy bajos
Menores a 500 mil	40,09%	20,57%	Charta tiene más personas con discapacidad con ingresos muy bajos que el promedio departamental.
Sin ingresos	40,09%	66,07%	Charta registra mejor porcentaje que el departamento, pero el 40% sin ingresos sigue siendo crítico
Sin datos	18,47%	10,16%	Subregistro de información económica en el municipio

Fuente: elaboración propia datos tomados del Observatorio de Discapacidad del SISPRO, (2020).

La anterior caracterización sitúa a las personas con discapacidad en una condición alta de vulnerabilidad económica. La ausencia de programas municipales de inclusión productiva específicos para este grupo poblacional agrava la situación.

5.2.4. Dimensión de participación ciudadana. El ejercicio de la ciudadanía requiere acceso a información y espacios de participación. La brecha de alfabetismo del 23,42% representa una barrera estructural para que las personas con discapacidad accedan a información institucional, trámite y programas de beneficio social. Adicionalmente, el municipio no cuenta con el Comité Municipal de Discapacidad activo ni con funcionarios designados para la coordinación de esta población, según evidencia en el plan de desarrollo, el cual no registra personas de planta para atención diferencial de personas con discapacidad.

La ley 1145 de 2007 obliga a los municipios a conformar el comité municipal de discapacidad como instancia de concertación y articulación de la política pública sectorial. Su ausencia en Charta implica que las personas con discapacidad no tienen un especio formal de participación, veeduría e incidencia en las decisiones que afectan su vida, violando el principio de “nada sobre nosotros sin nosotros” de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El municipio de Charta no cuenta con instituciones de cuidado o apoyo a las personas en situación discapacidad; toda la atención a esta población se da en el municipio de Bucaramanga. A su vez, se pudo identificar que desde la Administración municipal no se adelanta programa alguno tendiente a lograr la inclusión social. La Administración municipal solo cuenta con una persona (Contrato de Prestación de Servicios) para la atención de la población objetivo, resultando ser insuficiente para realizar un acompañamiento real a las diferentes problemáticas que puedan presentar las personas en situación de discapacidad.

5.3.Árbol del Problema (MGA)

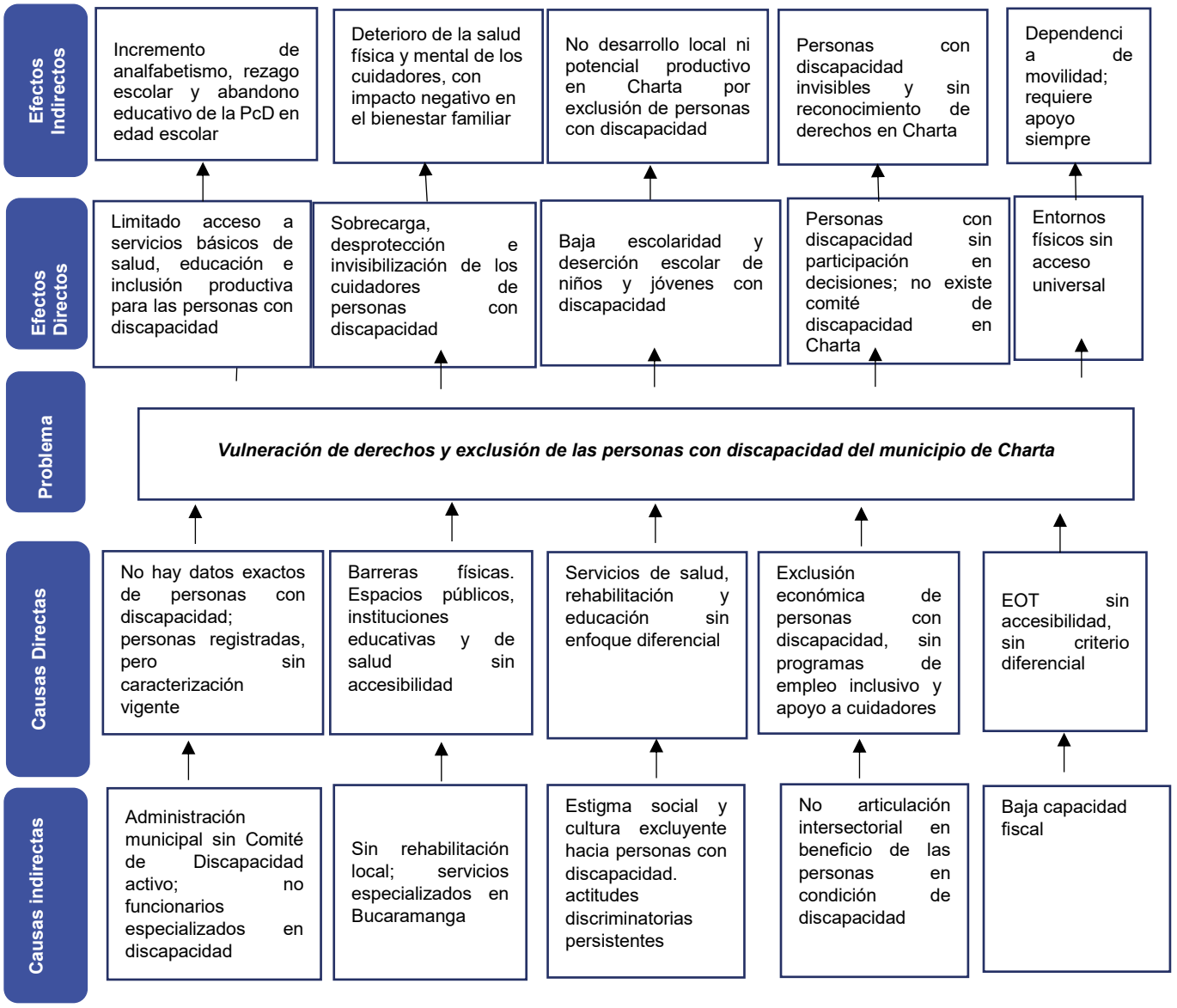
La ausencia de una Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social en el municipio de Charta expone a este grupo poblacional a un riesgo elevado de exclusión social; con el fin de mitigar

esta situación se debe propender a un fortalecimiento institucional que logre establecer programas de capacitación y transferencia de conocimiento a los funcionarios de la Administración municipal en normatividad de discapacidad y formulación de políticas públicas sociales.

Se identifican los problemas asociados a la asistencia técnica a partir del árbol de problemas que se describe a continuación:

Figura 9.

Árbol de problemas.



Fuente: elaboración propia.

5.4.Justificación de la Intervención Mediante la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social

La magnitud y profundidad de las brechas identificadas justifica plenamente la intervención de la Administración municipal a través de una política pública a largo plazo. Tal como lo establece la Ley 1618 de 2013 en su artículo 6, las entidades territoriales deben formular, adoptar, implementar, hacer seguimiento y evaluar políticas públicas para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Esta obligación legal se ve reforzada en especial por tres evidencias específicas, la primera de ellas corresponde a que la problemática tiene dimensión estructural y multisectorial, lo que indica que la misma no se resuelve con intervenciones sectoriales aisladas en salud, educación o trabajo, sino que requiere una respuesta articulada e integral desde un instrumento de política pública; la segunda evidencia se relaciona con la existencia de una agenda gubernamental municipal favorable, toda vez que el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 reconoce la atención a personas con discapacidad como prioridad y destina recursos, pero carece de una política que oriente estratégicamente su uso; la tercera corresponde al marco normativo vigente que establece obligaciones claras para el nivel municipal que aún no han sido cumplidas por el municipio de Charta.

En síntesis, la formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta no es opcional, es una obligación legal, un compromiso de derechos humanos y una respuesta urgente a una problemática documentada que afecta el 7,8% de la población municipal, con brechas severas en salud, educación, ingresos y participación ciudadana.

6. Definición de Objetivos de la Política Pública Social

A continuación, se procederá a la formulación de los objetivos que la Administración municipal de Charta pretende alcanzar por medio de la formulación e implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social. Para la formulación de los objetivos, se debe advertir que los mismos deben responder a las necesidades específicas de la población en condición de discapacidad, y a su vez estos se deben ajustar a la realidad financiera, administrativa e institucional del municipio.

En consecuencia a lo anterior, los objetivos a establecer en el proceso de formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta se formularán bajo la metodología SMART, incorporando los principios de sostenibilidad y transformación social:

Tabla 16.

Metodología SMART.

Metodología SMART	
S	Específicos. Claramente definidos en población, territorio y problemática
M	Medibles. Con indicadores cuantitativos y cualitativos verificables.
A	Alcanzables. Acordes con los recursos disponibles y capacidades institucionales del municipio.
R	Relevantes: Pertinentes para atender las problemáticas prioritarias identificadas.
T	Temporales. Plazos definidos con hitos de seguimiento

Fuente: elaboración propia.

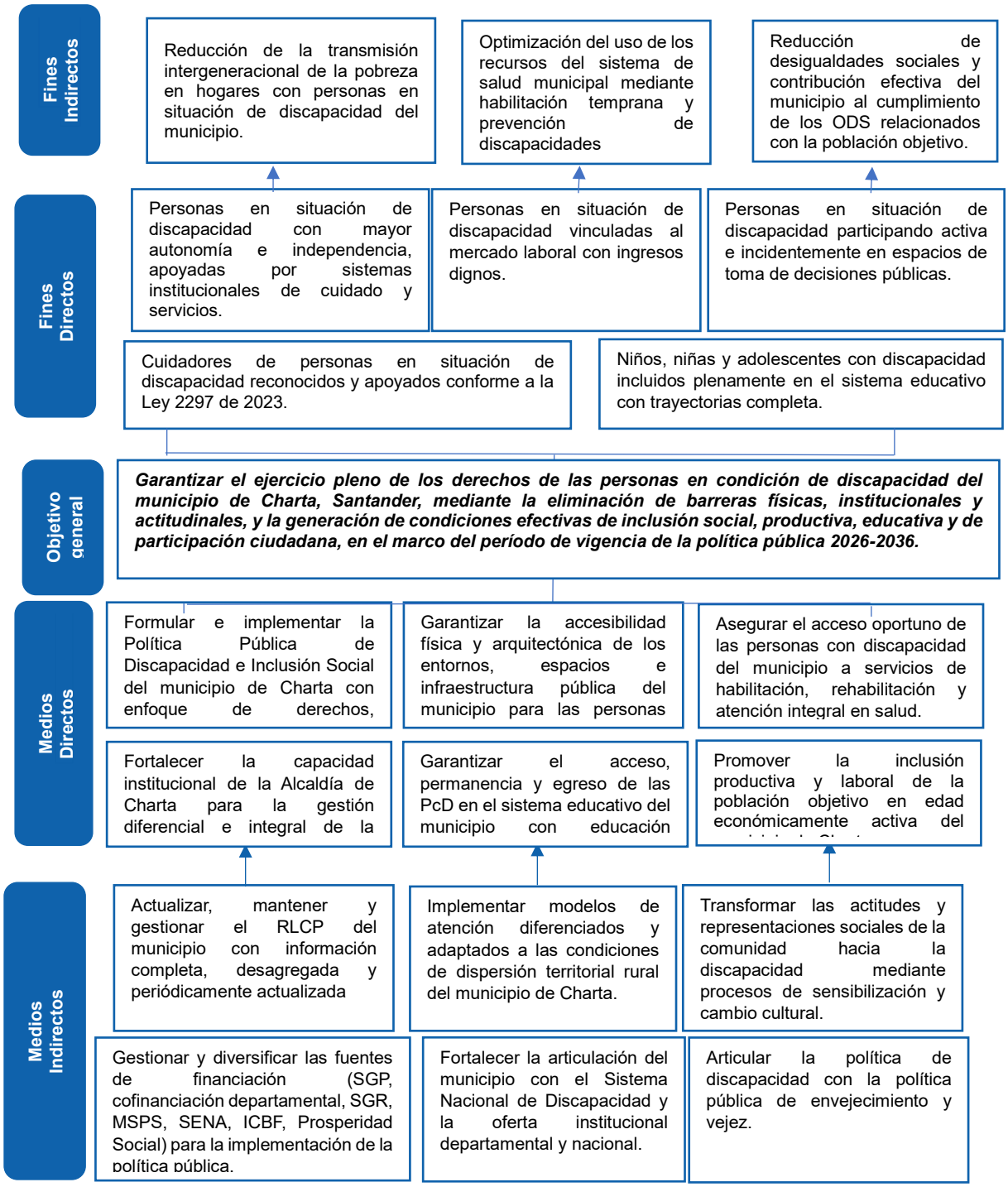
Los objetivos deben ser sostenibles a través de mecanismos de financiación e institucionalidad perdurable, y deben ser transformadores, generando cambios estructurales en las condiciones de vida de las personas con discapacidad que habitan el municipio.

6.1.Árbol de Soluciones

A continuación, se presenta la estructura del árbol de soluciones, siguiendo la estructura visual propuesta por la MGA (DNP, 2023), donde los fines se ubican en la copa del árbol, el objetivo general constituye el tronco, y los medios, directo e indirectos, conforman las raíces

Figura 10.

Árbol de soluciones.



Fuente: elaboración propia.

6.2. Objetivo General

Garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el municipio de Charta, Santander, mediante la implementación de una política pública de discapacidad e inclusión social con enfoque de derechos, diferencial e interseccional, que elimine las barreras físicas, actitudinales e institucionales, promueva su participación social y política, y fortalezca las capacidades institucionales del municipio para la atención integral de esta población para el periodo 2026- 2036

6.3. Objetivos Específicos

✓Fortalecer el sistema de información y caracterización de personas con discapacidad en el municipio de Charta para el 2026, actualizando el RLCP y generando datos municipales desagregados;

✓Eliminar barreras físicas y accesibles en espacios públicos, instituciones educativas y establecimientos de salud del municipio de Charta para el 2030;

✓Garantizar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de habilitación, rehabilitación, salud y educación inclusiva con enfoque diferencial para el 2036;

✓Promover la inclusión productiva y laboral de las personas con discapacidad en edad económicamente activa del municipio de Charta para el 2036;

✓Fortalecer las capacidades de los cuidadores de personas con discapacidad en el municipio de Charta para el 2028, con reconocimiento, apoyo y bienestar;

✓Garantizar la participación política, social y cultural de las personas con discapacidad en los espacios de decisión del municipio de Charta para el 2030;

✓Fortalecer la capacidad institucional de la Alcaldía de Charta para la gestión de la política pública de discapacidad para el 2028.

7. Identificación y Descripción de Líneas de Acción y Actividades Asociadas

Con base en la información consultada en las plataformas oficiales y la suministrada por el municipio en los encuentros realizados, se ha procedido a construir unas líneas de acción para la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta, las cuales se encuentran alineadas con los planes de desarrollo del orden nacional, departamental y municipal, pero muy especialmente con los ejes estratégicos del CONPES 166 de 2013 y la Política Pública de Discapacidad del Departamento de Santander 2023-2032; en ese orden de ideas, se identifican seis líneas estratégicas.

Tabla 17.

Ejes política pública nacional y líneas de acción propuestas.

Ejes Estratégicos Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social	Líneas de acción municipales propuestas política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta
Eje 1. Trasformación de lo público	**Línea 1:** Gestión de la información y conocimiento sobre la discapacidad **Línea 2:** Accesibilidad y entornos inclusivos **Línea 7:** Fortalecimiento administrativo e institucional
Eje 2. Garantía Jurídica	**Línea 3:** Garantía de derechos en salud, educación y protección social
Eje 3. Participación en la vida política y pública	**Línea 6:** Participación y ejercicio de derechos
Eje 4. Desarrollo de la capacidad	**Línea 4:** Inclusión productiva y laboral **Línea 5:** Reconocimiento y apoyo a cuidadores
Eje 5. Reconocimiento de la diversidad	**Línea 4:** Educación inclusiva y desarrollo humano

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se desarrollan cada una de las líneas de acción propuestas, así:

7.1.Línea de Acción 1: Gestión de la Información y Conocimiento Sobre la Discapacidad.

Esta línea de acción busca establecer un sistema de recolección, actualización y gestión de la información sobre las personas con discapacidad, para lo cual se contará con la siguiente línea estratégica:

7.1.1.Caracterización y registro actualizado de la población con discapacidad.

Implementación de un sistema de recolección, actualización y gestión de la información sobre las personas con discapacidad.

✓Censo municipal de discapacidad: realización de un censo exhaustivo en zona urbana y rural. Este censo debe incluir metodologías diferenciadas para población dispersa y difícil acceso geográfico.

✓Actualización del RLCPD municipal: articulación con el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad departamental y nacional, garantizando la inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas oficiales.

✓Sistema de información municipal: creación de una base de datos municipal actualizada que incluya variables socioeconómicas, de salud, educativas y de participación social, utilizando un enfoque diferencial por curso de vida, género y territorio.

✓Articulación interinstitucional para la información: coordinar con el hospital municipal, instituciones educativas, comisaría de familia y organizaciones sociales para mantener información actualizada sobre la población objetivo

7.2.Línea 2: Accesibilidad y Entornos Inclusivos

Esta línea de acción tiene como objetivo lograr la transformación de Charta en un municipio físicamente accesible y territorialmente inclusivo, para lo cual contará con las siguientes estrategias:

7.2.1.Infraestructura pública accesible.

✓Adecuación integral de la infraestructura pública para garantizar el acceso universal;

✓Diagnóstico de accesibilidad: comprende la evaluación técnica de las edificaciones públicas del municipio aplicando lista de chequeo internacional;

✓Plan maestro de accesibilidad: cronograma de intervenciones;

✓Obras de adecuación: rampas, baños accesibles, señalización táctil, pisos podotáctiles;

✓Certificación de accesibilidad: validación técnica.

7.2.2. Movilidad y transporte accesible.

✓Desarrollo de un programa de apoyo a la movilidad que garantice un desplazamiento autónomo de las personas en condición de discapacidad;

✓Rutas accesibles urbanas: adecuación de sectores urbanos con rampas y cruces seguros;

✓Programa de movilidad asistida: servicio de transporte especializado para citas médicas.

7.2.3. Vivienda y entorno familiar accesible.

✓Apoyo para la adaptación de viviendas familiares según las necesidades específicas.

✓Diagnóstico habitacional: evaluación de condiciones de accesibilidad de viviendas ocupadas con personas con discapacidad;

✓Kit de adaptaciones básicas: entrega de elementos como barras de apoyo, rampas portátiles;

✓Capacitación familiar: formación en mantenimiento y uso de adaptaciones.

7.3.Línea 3: Garantía de Derechos en Salud, Educación y Protección Social

7.3.1.Fortalecimiento de servicios de salud. Mejoramiento de capacidades institucionales para atención diferencial.

✓Capacitación al personal de salud: Formación en atención a personas con discapacidad para funcionarios del sector salud;

✓Protocolos de atención diferencial: Desarrollo de rutas específicas por tipo de discapacidad;

✓Dotación especializada: Equipos básicos de rehabilitación y valoración;

✓Telemedicina especializada: Conexión con centros especializados departamentales.

7.3.2.Rehabilitación y ayudas técnicas.
Servicios de habilitación, rehabilitación y provisión de productos de apoyo.

✓Centro de rehabilitación comunitaria: espacio físico con servicios básicos de fisioterapia, terapia ocupacional;

✓Programa de ayudas técnicas: gestión, adquisición y entrega de productos de apoyo;

✓Rehabilitación basada en comunidad: formación de agentes comunitarios en RBC;

✓Seguimiento domiciliario: atención en casa para casos de alta complejidad.

7.3.3. Fortalecimiento institucional educativo.

Transformación del sistema educativo municipal hacia modelo inclusivo.

✓Diagnóstico de inclusión educativa: evaluación de barreras y oportunidades en instituciones;

✓Planes de mejoramiento inclusivo: estrategias específicas por institución;

✓Adecuaciones físicas: Infraestructura accesible en colegios;

✓Dotación de material especializado: recursos didácticos adaptados y tecnologías asistidas.

7.3.4.Formación docente especializada. Implementación de programa de desarrollo de competencias pedagógicas para educación inclusiva.

✓Formación en educación inclusiva: desarrollar programas de educación inclusiva dirigido a los profesores de las instituciones educativas del municipio;

✓Comunidades de práctica: red de docentes para intercambio metodológico;

✓Acompañamiento pedagógico: asesoría especializada in situ.

7.3.5. Acompañamiento a estudiantes y familias

✓Apoyo integral para permanencia y éxito educativo.

✓Planes Individuales de Ajustes Razonables (PIAR): desarrollo para estudiantes con discapacidad;

✓Escuela de familias: formación en apoyo educativo en casa;

✓Programa de transición: Preparación para educación superior o inserción laboral.

7.4. Línea 4: Inclusión Productiva y Laboral

Con la implementación de esta línea de acción se pretende generar oportunidades reales de vinculación laboral y apoyo a emprendimientos para personas con discapacidad, para lo cual se recomienda implementar las siguientes estrategias

7.4.1. Formación para el trabajo. Desarrollo de capacidades técnicas y laborales acordes con vocación productiva territorial, en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje.

✓Caracterización de habilidades: evaluación de competencias y potencialidades de personas con discapacidad en edad productiva;

✓Formación en servicios: turismo rural, gastronomía, artesanías, comercio;

✓Capacitación en TIC: alfabetización digital, trabajo remoto, comercio electrónico.

7.4.2 Intermediación laboral especializada. Servicio de conexión efectiva entre oferta y demanda laboral inclusiva.

✓Observatorio laboral local: identificación de oportunidades en empresas y cooperativas;

✓Bolsa de empleo inclusiva: plataforma digital y física de ofertas laborales;

✓Acompañamiento laboral: seguimiento durante primeros meses de vinculación;

✓Sensibilización empresarial: capacitación a empleadores en inclusión laboral.

7.4.3 Emprendimiento inclusivo: apoyo integral para la creación y fortalecimiento de iniciativas productivas.

✓Escuela de emprendimiento: formación en formulación, gestión y sostenibilidad de proyectos;

✓Fondo de emprendimiento inclusivo: capital semilla y créditos blandos para iniciativas de personas con discapacidad o familiares;

✓Mercados inclusivos: Espacios comerciales preferenciales y ferias especializadas.

7.5. Línea 5: Reconocimiento y Apoyo a Cuidadores

7.5.1. Cuidando a quien te cuida: dignificar la labor de los cuidadores de personas con discapacidad

✓Identificación y registro de cuidadores;

✓Implementación de jornadas de formación y bienestar para cuidadores de personas con discapacidad;

✓Gestión de inclusión de cuidadores en programas de protección social del orden nacional;

✓Implementación de grupos de apoyo para cuidadores de personas con discapacidad.

7.6. Línea 6: Participación y Ejercicio de Derechos

7.6.1.Fortalecimiento del Comité Municipal de Discapacidad. Reactivación y consolidación de la instancia de participación sectorial.

✓Reactivación del comité: convocatoria, elección de representantes, reglamento interno;

✓Plan de trabajo: agenda concertada con objetivos, metas y cronograma;

✓Capacitación de integrantes: formación en normatividad, participación y control social;

✓Articulación institucional: conexión con otros comités y espacios de participación.

7.6.2.Formación en liderazgo y derechos. Implementación de programas para el desarrollo de capacidades de liderazgo social y político.

✓Escuela de liderazgo: programas para personas con discapacidad;

✓Diplomado en derechos humanos: formación especializada;

✓Mentorías: acompañamiento personalizado para nuevos líderes.

7.6.3.Sensibilización y cambio cultural. Transformación de imaginarios sociales hacia la inclusión.

✓Campañas de sensibilización: estrategia comunicativa masiva en medios locales;

✓Eventos de visibilizarían: conmemoración del Día Internacional de Personas con Discapacidad;

✓Capacitación a funcionarios: formación en enfoque diferencial para servidores públicos.

7.7. Línea 7: Fortalecimiento administrativo e institucional

Esta línea busca fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y financieras de la administración municipal de Charta para que, a través de sus dependencias, pueda ejercer de manera efectiva las competencias que la normatividad vigente le asigna en materia de discapacidad, certificar a las personas con discapacidad, crear y administrar los fondos previstos en la ley 2456 de 2025, gestionar el acceso de la población a los subsidios y programas nacionales, y garantizar la sostenibilidad institucional de la política pública a lo largo del tiempo.

- ✓ Habilitar en la Secretaría de Desarrollo Social y Salud el proceso administrativo de certificación de discapacidad, en articulación con el Hospital Municipal, las Juntas Calificadoras de Invalidez y los lineamientos del Ministerio de Salud, de modo que la población del municipio pueda obtener su certificado sin desplazarse a la capital del departamento. Incluye la definición del protocolo institucional, la habilitación de la plataforma SISPRO para el registro y la capacitación del talento humano responsable.

- ✓ Gestionar Ante la Asamblea Departamental de Santander y Gobernación de Santander la creación del fondo departamental de protección y apoyo a personas con discapacidad y sus cuidadores. En paralelo, el municipio adoptará mediante acuerdo municipal las disposiciones necesarias para articularse con el Fondo Nacional y acceder a los recursos de transferencias provenientes de renta ciudadana y del fondo para la superación de brechas de desigualdad.

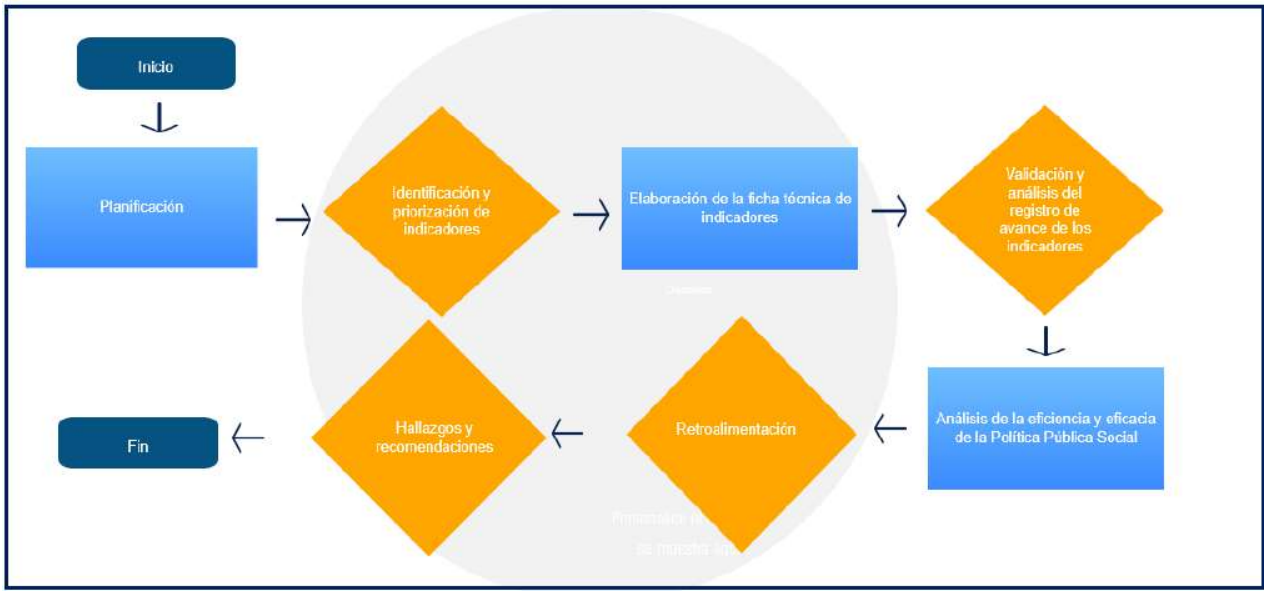
- ✓ Desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades del talento humano de la Administración municipal, en discapacidad, derechos humanos, enfoque diferencial, normativa vigente y gestión de subsidios nacionales para personas con discapacidad. Incluye formación en el uso de plataformas SISPRO, RLCPD, Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) para la correcta identificación, registro y vinculación de personas con discapacidad a la oferta institucional

7.8. Flujograma del Proceso de Seguimiento del Plan de Acción

El seguimiento al plan de acción es una etapa fundamental del ciclo de la política pública, el cual permite verificar el avance de cumplimiento de metas, identificar las dificultades en la implementación y tomar decisiones de ajuste oportunas.

Figura 11.

Flujograma.



Fuente: elaboración propia.

8.Plan de Acción

Tabla 18.

Plan de acción, Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, municipio de Charta.

Líneas de acción	Programas	Metas	Responsables	Corto Plazo (1>2 años)	Mediano Plazo (3>6 años)	Largo Plazo (7>10 años)	Valor estimado
Línea 1: Gestión de la información y conocimiento.	Censo municipal de discapacidad: realización de un censo exhaustivo en zonas urbana y rural; este censo debe incluir metodologías diferenciadas para población dispersa y difícil acceso geográfico.	10 censos	Secretaría de Gobierno y Salud.	Un censo por año			$80.000.000
	Actualización del RLCPD municipal: articulación con el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad departamental y nacional, garantizando la inclusión de las personas con discapacidad en los sistemas oficiales.	100% de las personas con discapacidad del municipio con RLCPD actualizado y verificado	Secretaría de Gobierno y Salud	20%	70%	100%	$70.000.000
Línea 2: Accesibilidad y entornos inclusivos.	Diagnóstico de accesibilidad: comprende la evaluación técnica de las edificaciones públicas del municipio aplicando lista de chequeo internacional;	1	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	1 diagnóstico	0	0	$12.000.000
	Obras de adecuación: rampas, baños accesibles, señalización táctil, pisos podotáctiles;	18 espacios púbicos con accesibilidad universal	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	2 obras	6 obras	10 obras	El presupuesto será construido acorde al resultado del diagnóstico

Línea 3: Garantía de derechos en salud, educación y protección social.	personas con discapacidad afiliadas al sistema de salud	95% de la población en situación de discapacidad afiliada al sistema de salud.	Secretaría de Gobierno y Salud	70%	80%	95%	$45.000.000
	personas con discapacidad con acceso a servicios de rehabilitación en el municipio	85 personas	Secretaría de Gobierno y Salud	10 personas	25 personas	50 personas	$400.000.000
	instituciones educativas con Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR) implementado para estudiantes con discapacidad	100% de las instituciones educativas	Secretaría de Gobierno y Salud	10%	50%	100%	$210.000.000
	niños, niñas y adolescentes con discapacidad en edad escolar que asisten a establecimientos educativos	90% de NNA asisten a establecimientos educativos	Secretaría de Gobierno y Salud	60%	75%	90%	$280.000.000
Línea 4: inclusión productiva y laboral.	desarrollo de capacidades técnicas y laborales acordes con vocación productiva territorial.	20 talleres	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	4 talleres	8 talleres	8 talleres	$200.000.00
	programas de formación para el trabajo (SENA u Otros)	20 programas	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	4 programas	8 programas	8 programas	$120.000.000
	emprendimientos activos apoyados	28 personas con discapacidad con emprendimientos activos apoyados	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	3	10	15	$560.000.000
Línea 5: Reconocimiento y apoyo a cuidadores	Identificación y registro de cuidadores	100% de cuidadores de personas con discapacidad identificados y registrados	Secretaría de gobierno y Salud	25%	60%	100%	$75.000.000
	Gestión de inclusión de cuidadores en programas de protección social y formación del orden nacional.	55 cuidadores con acceso a programas de bienestar y formación	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	10 cuidadores	15 cuidadores	30 cuidadores	$110.000.000
Línea 6: Participación y ejercicio de derechos.	Programas en formación especializada en derechos humanos y acompañamiento especializado a nuevos líderes	10 programas	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	2 programas	4 programas	4 programas	$150.000.000

	Campañas de sensibilización: estrategia comunicativa masiva en medios locales	10 eventos de sensibilización y cambio cultural realizados	Secretaría de Planeación y Obras Públicas	2 eventos	4 eventos	4 eventos	$13.000.000
Línea 7: fortalecimiento institucional.	Desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades del talento humano de la Administración municipal, en discapacidad, derechos humanos, enfoque diferencial, normativa vigente y gestión de subsidios nacionales para personas con discapacidad. Incluye formación en el uso de plataformas SISPRO, RLCPD, Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) para la correcta identificación, registro y vinculación de personas con discapacidad a la oferta institucional	10 programas	Secretaría de Gobierno y Salud	2 programas	4 programas	4 programas	$45.000.000
	Proceso de certificación de discapacidad habilitado en el municipio	1	Secretaría de Gobierno y salud	0	1	0	$45.000.000
	Política pública de discapacidad adoptada mediante acuerdo municipal	1 documento de política pública		1	0	0	$52.000.000

Fuente: ESAP-2026.
Nota: Los valores señalados en la tabla son aproximados. Corresponde a la administración municipal realizar los respectivos presupuestos.

9. Capacidad Institucional del Municipio

La capacidad institucional del municipio de Charta es un factor determinante para el éxito de la política pública de discapacidad e inclusión social. A continuación, se analiza tanto la infraestructura disponible como el capital humano institucional:

9.1.Estructura Administrativa

El municipio de Charta cuenta con una estructura administrativa básica correspondiente a su categoría 6. La Administración municipal incluye las siguientes dependencias con potencial relación con la política pública de discapacidad:

✓Despacho del alcalde: liderazgo político y articulación de la política pública;

✓Secretaría de Salud: responsable primaria de la atención a personas con discapacidad, actualización del RLCPD y articulación con el sistema de salud;

✓Secretaría de Educación: responsable de la educación inclusiva de niños, niñas, adolescentes y jóvenes con discapacidad;

✓Secretaría de Planeación: coordinación del seguimiento y evaluación de la política pública;

✓Secretaría de Gobierno: coordinación de programas sociales, participación ciudadana y enlaces con entidades gubernamentales;

✓Secretaría de Infraestructura: responsable de la accesibilidad física en obras públicas y edificios municipales.

9.2.Análisis de la Medición del Desempeño Municipal

La medición del Índice de Desempeño Municipal (MDM) realiza una comparación del desempeño de los municipios y, en consecuencia, su desarrollo territorial, evaluando su capacidad en la gestión y sus resultados en los diferentes periodos de tiempo

Charta se encuentra ubicado en el grupo de capacidades iniciales G4, contando con una densidad empresarial de “102,96” y aporta un valor agregado de 11.173.036, lo que indica que es necesario que se continúe trabajando para aumentar su desarrollo.

Tabla 19.

Medición de Desempeño Municipal

Indicador	2020		2021		2022		2023	
	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking
Competencia de gestión	40.34	169/2018	39.53	170/218	40.05	187/218	40.53	197/218

Indicador	2020		2021		2022		2023	
	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking
Competencia de resultados	66.79	144/218	67.22	139/218	62.00	186/218	65.52	167/218
MDM	40.87	169/218	39.63	168/218	38.80	187/2018	41.41	194/218

Fuente: elaboración propia con base al visor de resultados del MDM, (2024).

La tabla anterior muestra la tendencia a la baja en la puntuación general del municipio desde 2020, alcanzando una leve recuperación para 2023. La dimensión de gestión para 2020 contaba con un puntaje de 40,34 y para 2021 disminuyó a 39,53; seguidamente, para los años 2022 y 2023 se alcanza una recuperación, sin llegar un puntaje representativo. Por otro lado, la dimensión de resultados aumentó en 2021, sin embargo, esta empezó a tener descensos sostenidos para 2022 y 2023.

Lo anterior visibiliza serias dificultades en la gestión del municipio y en el alcance de resultados medibles que aporten al desarrollo, por lo cual es menester que se implementen acciones dirigidas al mejoramiento de los procesos que logren brindar valor público en el marco de gestión y resultados los municipales.

9.3.Análisis del Índice de Desempeño Fiscal

La Medición de Desempeño Fiscal (MDF) evalúa la gestión financiera y la sostenibilidad de los entes territoriales, por medio de indicadores estratégicos para la viabilidad fiscal. En el caso de Charta, se presenta a continuación un comparativo de resultados de MDF para los años 2022 y 2023.

Tabla 20.

Índice de Desempeño Fiscal.

Indicadores	2022	2023
Dependencia de transferencias	84,5	78,1
Relevancia formación bruta de capital (FBK) fijo	17,5	49.8
Endeudamiento de largo plazo	3,4	4,4
Ahorro corriente	32,9	37,8
Balance primario	108,6	22,7
Dimensión Resultados Fiscales	28,2	38,6
Capacidad de programación y ejecución de ingresos	104,3	150,2
Capacidad de ejecución del gasto de inversión	94,5	81,1
Nivel de holgura	17,4	0,0

Indicadores	2022	2023
Dimensión Gestión Financiera Territorial	17,8	5,3
Índice de Desempeño Fiscal (A + B)	45,9	44,0

Fuente: elaboración propia, información tomada del DNP, (2024).

La MDF de Charta en los años 2022 y 2023 evidencia un panorama variado; por una parte, presenta avances en algunos aspectos, como una menor dependencia de transferencias, lo que refleja una ligera mejora en autonomía, y un aumento en la relevancia formación bruta de capital fijo. Crecen también el ahorro corriente y el endeudamiento de largo plazo.

Algunos puntos críticos evidenciados en esta medición se encuentran en el balance primario, el cual cae de 108,6 a 22,7, constatando un deterioro en el equilibrio fiscal. La capacidad de ejecución del gasto de inversión disminuye también, lo que sugiere dificultades de ejecución de los proyectos o programas. El nivel de holgura, por su parte, se reduce drásticamente hasta 0,0, lo que indica ausencia de margen presupuestal para imprevistos. En la dimensión de gestión financiera territorial el puntaje baja de 17,8 a 5,3, reflejando un debilitamiento en la administración de recursos.

Por otra parte, la capacidad de programación y ejecución de ingresos tuvo una mejoría sustancial, de 104,3 a 150,2; de modo que, el Índice de Desempeño Fiscal global cae ligeramente de 45,9 a 44,0. Lo anterior demuestra que los avances en ingresos y capitalización no subsanan por completo las debilidades en sostenibilidad fiscal, ejecución y flexibilidad financiera, lo que plantea un reto importante para la estabilidad fiscal del municipio.

10. Identificación de Fuentes de Financiación

Con la finalidad de asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo la respectiva actualización y posterior implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social, el municipio de Charta debe identificar diversas fuentes de financiación, entre las cuales pueden estar:

✓**Recursos propios del municipio – ingresos corrientes de libre destinación**: la Administración municipal destinará un porcentaje específico de estos recursos en el presupuesto para garantizar la implementación de la política pública.

✓**Transferencias provenientes de la Nación – Sistema General de Participaciones (SGP):** la Administración municipal destinará un porcentaje específico de estos recursos en el presupuesto para garantizar la implementación de la política pública.

En este punto el municipio puede implementar una estrategia de optimización de los recursos del SGP, destinando un porcentaje de los recursos de propósito general para la creación del “Programa Municipal de Salud Integral y Rehabilitación Comunitaria". Esta estrategia aprovecha que los recursos de libre destinación del SGP pueden utilizarse para financiar programas sociales prioritarios, especialmente aquellos dirigidos a poblaciones vulnerables, como las personas con discapacidad.

La sostenibilidad del programa se puede garantizar mediante la articulación con la Secretaría de Salud Departamental para acceso a especialistas, convenios con programas departamentales

para complementar la oferta de ayudas técnicas, y alianza con universidades como UNISANGIL y UIS que involucren estudiantes de los últimos semestres de los programas de salud para prácticas académicas que amplíen la cobertura sin generar costos adicionales. Esta estrategia permite que el municipio desarrolle capacidades propias en salud diferencial.

✓**Recursos del Sistema General de Regalías (SGR):** se requiere formulación y presentación de proyectos ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD). Los proyectos deben estar alineados con el plan nacional de desarrollo y ajustarse a los requisitos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Frente a esta fuente de financiación, la Administración municipal puede formular un proyecto integral que permita la transformación de espacios públicos con diseño universal para ser presentado ante el OCAD departamental. Este proyecto puede incluir la adaptación del palacio municipal, la construcción de rampas y señalización táctil en el parque principal y demás dependencias públicas, y la adecuación del Hospital San Gerónimo, con criterios de accesibilidad universal.

La estrategia de gestión incluirá articulación con el Plan Departamental de Desarrollo para demostrar coherencia territorial, alianza con la UIS para el componente de diseño técnico especializado, y una contrapartida municipal. Este proyecto no solamente ayuda a eliminar barreras físicas críticas, sino que posicionaría al municipio como referente en accesibilidad, facilitando el acceso a recursos adicionales de cooperación internacional.

✓**Ingresos del Presupuesto General de la Nación:** se accede a estos recursos mediante la participación en convocatorias públicas de entidades nacionales como el ICBF, ministerios, entre otros, para lo cual el municipio debe presentar proyectos que cumplan con los lineamientos sectoriales.

✓**Cofinanciación del departamento:** mediante convenios interadministrativos, presentando proyectos conjuntos que beneficien a la población objetivo.

✓**Asociaciones público-privadas:** se lleva a cabo mediante contratos de colaboración con la empresa privada.

✓**Cooperación internacional:** Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial.

✓**Alianzas con fundaciones:** alianzas con fundaciones nacionales o internacionales que trabajen temas relacionados con discapacidad e inclusión social. El municipio debe presentar propuestas de proyectos que coincidan con las líneas de acción de estas organizaciones y establecer acuerdos de cooperación técnica y financiera.

✓**Alianzas con el sector privado:** mediante programas de responsabilidad social empresarial empresas locales, regionales o nacionales. El municipio debe identificar empresas con interés en invertir en desarrollo social y proponer proyectos con impacto medible en la población objetivo.

En lo que respecta a esta fuente de financiación, se sugiere al municipio establecer una alianza estratégica con las empresas mineras y demás que operan en la región de Soto Norte para crear el "Programa de Inclusión Laboral y Emprendimiento Accesible". Esta alianza operaría mediante un convenio de responsabilidad social empresarial donde las empresas aportan un capital, el municipio proporciona la coordinación técnica y el SENA brinda la formación especializada.

Dicho programa incluiría la capacitación laboral adaptada para un número determinado de personas con discapacidad, y la creación de microempresas inclusivas con capital semilla. Las empresas participantes se podrán beneficiar de incentivos tributarios establecidos en la normativa nacional, el reconocimiento público y certificación en responsabilidad social, mientras que el municipio accedería a recursos significativos sin comprometer su presupuesto

✓**Mecanismo de obras por impuestos:** las empresas privadas pueden invertir directamente en proyectos de infraestructura educativa y descontar hasta el 50% del valor invertido de su impuesto de renta. El municipio debe presentar proyectos de inversión en infraestructura educativa ante el Ministerio de Educación Nacional y gestionar el interés de empresas contribuyentes para su financiación.

En este punto, el municipio puede gestionar la implementación del mecanismo de obras por impuestos regulado por la Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, enfocándose en el proyecto "Aulas Inclusivas: Transformación Educativa para la Diversidad". Este proyecto incluiría la adecuación de un número determinado de aulas especializadas, dotación de tecnologías asistidas, capacitación docente en pedagogías inclusivas.

Para lo anterior, la Administración municipal debe llevar a cabo la presentación del proyecto ante el Ministerio de Educación Nacional con el fin de obtener la viabilización técnica, identificación de empresas contribuyentes con presencia regional (especialmente empresas mineras), y estructuración de convenios que permitan a las empresas descontar hasta el 50% de su inversión del impuesto de renta. El mecanismo de obras por impuesto garantiza recursos de alta calidad técnica y supervisión especializada del Ministerio de Educación.

✓**Universidades:** programas de extensión social y práctica académica.

De otra parte, revisado el plan indicativo del municipio de Charta, se encontraron las siguientes metas que se pueden articular con las líneas de acción para realizar su financiación:

Tabla 21.

Financiación Plan de Desarrollo Municipal Charta 2024-2027

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Código de indicador de producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrienio	Total presupuesto	Fuente principal del recurso
Charta	IP-81	Agricultura y desarrollo rural	LE-2-Crecimiento económico e innovación	Fin de la pobreza	1702	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	1702007	Servicio de apoyo financiero para proyectos productivos	170200701	Pequeños productores apoyados	Número	20	$ 83.672.540,00	SGP libre inversión
Charta	IP-83	Agricultura y desarrollo rural	LE-2-Crecimiento económico e innovación	Fin de la pobreza	1702	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	1702010	Servicio de asistencia técnica agropecuaria dirigida a pequeños productores	170201000	Pequeños productores rurales asistidos técnicamente	Número	200	$ 502.035.240,00	SGP libre inversión
Charta	IP-84	Agricultura y desarrollo rural	LE-2-Crecimiento económico e innovación	Hambre cero	1702	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	1702040	Servicio de fomento a la asociatividad	170204000	Productores beneficiados con estrategias de fomento a la	Número	6	$ 3.000.000,00	Recursos propios

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Código de indicador de producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrienio	Total presupuesto	Fuente principal del recurso
										asociatividad				
Charta	IP-92	Comercio, industria y turismo	LE-2-Crecimiento económico e innovación	Educación de calidad	3502	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	3502045	Servicio de educación informal en asuntos turísticos	350204501	Capacitaciones realizadas	Número	15	$ 3.000.000,00	Recursos propios
Charta	IP-47	Deporte y Recreación	LE-1-Inclusion Social Integral	Salud y bienestar	4301	Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar entornos de convivencia y paz	4301007	Servicio de Escuelas Deportivas	430100700	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes inscritos en Escuelas Deportivas	Número	100	$ 125.508.810,00	SGP Deporte
Charta	IP-46	Deporte y Recreación	LE-1-Inclusion Social Integral	Salud y bienestar	4301	Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar	4301038	Servicio de organización de eventos recreativos	430103801	Eventos recreativos comunitarios realizados	Número	4	$ 41.836.270,00	SGP Deporte

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Código de indicador de producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrienio	Total presupuesto	Fuente principal del recurso
						entornos de convivencia y paz		comunitarios						
Charta	IP-23	Educación	LE-1-Inclusion Social Integral	Educación de calidad	2201	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media	2201069	Infraestructura educativa dotada	220106900	Sedes dotadas	Número	3	$ 20.918.135,00	SGP Educación
Charta	IP-130	Gobierno Territorial	LE-4-Transparencia y gobernanza participativa con enfoque a resultados	Paz, justicia e instituciones sólidas	4599	Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial	4599011	Sedes adecuadas	459901100	Sedes adecuadas	Número	1	$ 20.000.000,00	Recursos propios
Charta	IP-65	Inclusión social y	LE-1-Inclusion Social Integral	Trabajo decente y	4103	Inclusión social y productiva para la	4103005	Servicio de asistencia técnica	410300500	Proyectos productivos	Número	1	$ 20.300.000,00	Recursos propios

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Código de indicador de producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrienio	Total presupuesto	Fuente principal del recurso
		reconciliación		crecimiento económico		población en situación de vulnerabilidad		para el emprendimiento		formulados				
Charta	IP-70	Inclusión social y reconciliación	LE-1-Inclusion Social Integral	Fin de la pobreza	4104	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar	4104009	Centros de protección social de día para el adulto mayor adecuados	410400900	Centros de día para el adulto mayor adecuados	Número	1	$ 4.000.000,00	Recursos propios
Charta	IP-69	Inclusión social y reconciliación	LE-1-Inclusion Social Integral	Fin de la pobreza	4104	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar	4104007	Centros de protección social para el adulto mayor dotados	410400700	Centros de protección social para el adulto mayor dotados	Número	1	$ 4.183.627,00	Recursos propios
Charta	IP-67	Inclusión social y	LE-1-Inclusio	Fin de la	4104	Atención integral de población	4104008	Servicio de atención	410400800	Adultos mayores atendido	Número	38	$ 518.769.748,00	Recursos propios

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Código de indicador de producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrienio	Total presupuesto	Fuente principal del recurso
		reconciliación	n Social Integral	pobreza		en situación permanente de desprotección social y/o familiar		y protección integral al adulto mayor		s con servicios integrales				
Charta	IP-12	Salud y protección social	LE-1-Inclusion Social Integral	Reducción de las desigualdades	1905	Salud pública	1905040	Servicio de certificación de discapacidad para las personas con discapacidad	190504000	Personas con servicio de certificación de discapacidad	Número	92	$ 23.545.400,00	SGP Salud
Charta	IP-6	Salud y protección social	LE-1-Inclusion social integral	Salud y bienestar	1905	Salud pública	1905022	Servicio de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales	190502202	Estrategias de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales implementadas	Número	4	$ 47.944.770,63	SGP Salud + Recursos propios

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Código de indicador de producto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrienio	Total presupuesto	Fuente principal del recurso
Charta	IP-95	Trabajo	LE-2-Crecimiento económico e innovación	Educación de calidad	3602	Generación y formalización del empleo	3602035	Servicio de formación para el trabajo en emprendimiento	360203500	Personas capacitadas en emprendimiento	Número	30	$ 6.090.000,00	Recursos propios
Charta	IP-29	Vivienda, ciudad y territorio	LE-1-Inclusion social integral	Ciudades y comunidades sostenibles	4002	Ordenamiento territorial y desarrollo urbano	4002019	Espacio público construido	400201900	Espacio público construido	Metros cuadrados	40	$ 3.000.000,00	Recursos propios

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Planeación Territorial (SisPT), (2025).

11. Mapa de actores

Teniendo en cuenta las mesas de trabajo realizadas con funcionarios de la Administración municipal de Charta, y atendiendo la información suministrada por esta entidad, se ha procedido a identificar los actores que pueden resultar relevantes en el momento de formular e implementar la política pública de discapacidad e inclusión social.

Por otra parte, atendiendo los procesos de caracterización que se han adelantado por parte de la ESAP con el municipio, se ha procedido a identificar otros actores que resultan ser de gran importancia para tener en cuenta en el proceso de formulación y en el respectivo proceso de implementación. A su vez, se tuvo en consideración la revisión de documentos oficiales, bases de datos, entre otros

11.1. Levantamiento de Información

Para la construcción del mapa de actores se llevaron a cabo las siguientes estrategias de recolección de información:

✓Revisión de documentos oficiales: Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027, informes sectoriales de la Alcaldía, normativa vigente sobre discapacidad;

✓Consulta de base de datos oficiales: RLCP (SISPRO), SISBEN, reportes ICBF y Prosperidad Social para el municipio;

✓Revisión de Política Pública Departamental de Discapacidad e Inclusión Social de Santander 2023-2032;

✓Entrevistas con funcionarios del municipio;

✓Identificación de organizaciones de personas con discapacidad y grupos de cuidadores activos en el municipio.

11.2. Identificación y Caracterización

Basados en la información suministrada por la Administración municipal de Charta en las mesas de trabajo realizadas con sus funcionarios y la información validada por parte del equipo de trabajo de la línea temática, se han identificado los siguientes actores que resultan ser relevantes para llevar a cabo un adecuado proceso de formulación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social. Cabe señalar que la lista que se presenta a continuación será ampliada en la medida en que se adelanten las mesas de concertación con las comunidades en el proceso de formulación de la política pública.

En la siguiente tabla se expone la identificación de los diferentes actores a tener en cuenta en la formulación de la política pública, y se pueden evidenciar las aportes que dichos actores pueden realizar al respectivo proceso de formulación y posterior implementación Entre los actores relacionados y la Administración municipal se pueden establecer articulaciones que permitan una adecuada implementación, lograr una creación correcta de las rutas de atención por casos de

Vigilada MinEducación

vulneración de derechos y lograr alianzas público privadas para conseguir mayor cobertura en los programas que formarán parte de la respectiva política pública.

Tabla 22.

Características del actor.

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Nacional	Gobierno nacional	El gobierno nacional es el rector de las políticas públicas nacionales, entre ellas la política pública de discapacidad e inclusión social, y el responsable de establecer los respectivos lineamientos, marcos normativos y se encarga de transferir recursos técnicos y financieros a las entidades territoriales	Reconoce a la población con discapacidad como prioritaria de política pública y reconoce la necesidad de llevar a cabo procesos de articulación territorial para garantizar sus derechos.	Alto	Alta	Realizar trabajo conjunto con entidad territoriales
Nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	Es el encargado de llevar a cabo el seguimiento de la implementación del CONPES 166 de 3103	Reconoce a la población con discapacidad como prioritaria de política pública y reconoce la necesidad de llevar a cabo procesos de articulación territorial para garantizar sus derechos.	Alto	Alto	Lineamientos, programas nacionales, financiación sectorial

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Nacional	ICBF	Es la entidad rectora del sistema nacional de bienestar familiar a nivel nacional y por ende es responsable de bridar atención a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y a sus familias.	Reconoce que la discapacidad en niños, niñas y adolescentes un factor de vulnerabilidad que requiere una intervención integral y temprana.	Alto	Media	Coordinar de manera adecuada rutas de atención. Programas de primera infancia inclusiva. Limitada presencia territorial.
Nacional	SENA	Se encarga de llevar a cabo procesos de formación integral, incluyendo programas de inclusión laboral y formación para personas con discapacidad	Reconoce las barreras laborales como limitantes del desarrollo humano y productivo	Medio	Media	Formación técnica inclusiva. Lograr alianzas entre empresa privada para la formación de la población objetivo. Limitada oferta, en especial para el sector rural
Departamental	Gobernación de Santander	Responsable de complementar la acción municipal, brindar asistencia técnica y cofinanciar programas departamentales para las personas con discapacidad.	Reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades del municipio para lograr la atención diferencial de las personas con discapacidad.	Alto	Alta	Brindar asistencia técnica y cofinanciación de proyectos. Experiencias de éxito en la actualización e implementación de su política pública departamental

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Municipal	Alcaldía municipal	Es la encargada de llevar a cabo el proceso de actualización e implementación de la política pública en el territorio. Asignar recursos. Mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad del municipio. Lograr la participación activa de la comunidad.	Reconoce la necesidad formular la política pública de discapacidad e inclusión social. Conoce a fondo las problemáticas a las que se enfrentan las personas con discapacidad que habitan en el municipio.	Alto	Alta	Lograr articulaciones con actores locales, departamentales y nacionales. Generar los espacios para la realización de las mesas de concertación con los grupos focales. Limitaciones técnicas y presupuestales.
Municipal	Concejo municipal	Realizar control político, aprobación del acuerdo, seguimiento a la política pública. Garantizar asignación presupuestal	Reconoce la necesidad de llevar a cabo el proceso de actualización de la política pública.	Alto	Alta	Aprobación de la política pública. Seguimiento a la implementación de la política pública. Diferencias políticas
Municipal	Comité municipal de discapacidad	Coordinación intersectorial para formular la política pública, responsable del seguimiento, evaluación de la política pública. Veeduría constante al plan de acción de la política pública.	Entiende la necesidad de realizar una participación en el proceso de actualización de la política publica	Alto	Media	Participación en proceso de actualización, implementación y evaluación. Conocedores de primera mano de las barreras y brechas que presentan las

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
						personas con discapacidad. Baja participación en procesos de actualización. No confianza institucional.
Municipal	Hospital municipal de Charta	Prestador del servicio público de salud, responsable de garantizar atención médica accesible y desarrollar programas de rehabilitación	Limitaciones en capacidad instalada para la atención especializada de población con discapacidad. personal insuficiente para la atención de la población objetivo. Dificultas para atención de la población rural.	Alto	Media	Fortalecimiento de servicios prestados. Capacitación de su personal en atención inclusiva. Limitaciones técnicas y financieras.
Municipal	Instituciones educativas	Responsable de implementar educación inclusiva, garantizar permanencia escolar de estudiantes con discapacidad	Reconoce desafíos en formación de docentes en atención diferencial	Alto	Media	Desarrollar capacitación a los docentes en educación inclusiva. Garantizar permanencia escolar de población objetivo. Recursos limitados. Infraestructura no accesible.

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Regional	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	Formación para el trabajo para personas con discapacidad. Oferta educativa. Reducción de desempleo en población objetivo	Identifica brechas en formación y empleabilidad	Medio	Media	Implementar programas de formación.
Municipal	Policía Nacional	Garantizar la seguridad ciudadana, proteger derechos de personas con discapacidad, apoyar acciones de sensibilización comunitaria.	Reconoce la discapacidad como factor de vulnerabilidad que requiere atención diferencial en temas de seguridad	Medio	Baja	Presencia territorial, capacidad operativa, apoyo en la ejecución de programas. vínculos comunitarios.
Local	Población con discapacidad	Beneficiarios directos y protagonistas de la política pública de discapacidad e inclusión social, derecho a participar activamente en el proceso de actualización, implementación y seguimiento. Liderar participación en las mesas de concertación.	Viven directamente las barreras y limitaciones, requieren respuestas integrales a sus problemáticas.	Alto	Media	Participación activa en proceso de actualización. Veeduría en la fase de implementación. Diferencias en prioridades según tipo de discapacidad.
Municipal	Comisaria de familia	Atención de casos de violencia contra personas en condición de discapacidad. Activación de rutas de atención.	Cuenta con información de la población objetivo	Alto	Alta	Coordinar rutas de atención. Limitación de personal.

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
		Reducción de indicadores de violencia contra NNA.				
Municipal	Personería Municipal	Realizar vigilancia al cumplimiento de la política pública.	Atendiendo su competencia conoce la vulneración de los derechos de las personas con discapacidad.	Alto	Media	Trabajo conjunto con la administración municipal y actores para realizar vigilancia y control.
Privados	Familias y cuidadores	Son la principal red de apoyo, conocedores de las necesidades específicas. Aliados para la implementación de la política pública.	Entienden las barreras cotidianas y demandan apoyo para el cuidado y desarrollo de autonomía.	Alto	Media	Programas de apoyo familiar.
Privado	Organizaciones sociales	Apoyar la implementación de la política pública y generar procesos de sensibilización social.	Reconocen la necesidad de llevar a cabo procesos de inclusión social	Medio	Baja	Sensibilización social.
Privado	Cámara de Comercio	Facilitar procesos de emprendimiento inclusivo y sensibilizar sector productivo	Reconoce oportunidades de desarrollo empresarial inclusivo y responsabilidad social empresarial	Medio	Media	Programas de emprendimiento.

Fuente: elaboración propia.

11.3. Análisis e interés de influencia

A continuación se realiza un análisis de los actores identificados que resultan ser relevantes en el proceso de actualización y posterior implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social, según sus particularidades, y atendiendo su nivel de interés y su nivel de influencia en el respectivo proceso, para lo cual se ha procedido a identificar las fortalezas, oportunidades y amenazas que pueden presentar los actores estatales, grupos de interés y actores del sector privado.

Tabla 23.

Actores estatales (nacionales, departamentales, municipales).

Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
✓Marco normativo consolidado; ✓Recursos técnicos y financieros significativos por parte de la nación; ✓Experiencia en políticas públicas de discapacidad; ✓Programas consolidados especializados (ICBF – SENA) ✓Articulación intersectorial a nivel nacional; ✓Conocimiento del contexto regional; ✓Recursos técnicos especializados por parte del departamento; ✓Política pública de discapacidad departamental existente;	✓Priorización de la población con discapacidad en programa renta ciudadana; ✓Enfoque diferencia en Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ✓Cooperación internacional disponible; ✓Sensibilización de derechos de las personas con discapacidad; ✓Esquemas asociativos territoriales; ✓Recursos del SGR; ✓Proyectos de inversión regional; ✓Recursos del SGP;	✓Limitada presencia en territorios municipios pequeños; ✓Desarticulación entre entidades nacionales; ✓Enfoque centralizado de programas; ✓Recursos limitados frente a demanda territorial; ✓Procesos administrativos complejos; ✓Limitada articulación con el nivel nacional; ✓Rotación de personal técnico; ✓Limitación de recursos técnicos y financieros; ✓Personal sin capacitación especializada en discapacidad; ✓Ausencia de información veraz de personas con discapacidad;	✓Recortes presupuestales; ✓Cambios de gobierno; ✓Competencia por recursos entre municipios; ✓Conflictos por diferencias políticas; ✓Emergencias que desvían recursos; ✓Limitaciones presupuestales; ✓Migración personal calificado;

Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
✓Conocimiento directo de la población local; ✓Información actualizada de la población objetivo.	✓Articulaciones con entidades del orden nacional y departamental; ✓Formalización de alianzas estratégicas; ✓Participación comunitaria activa.	✓Infraestructura pública no accesible; ✓Limitada gestión de proyectos	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 24.

Actores privados (población, sector privado).

Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
✓Conocimiento vivencial de las necesidades; ✓Capacidad de movilización social; ✓Redes familiares y comunitarias; ✓Capacidad de generación de empleo; ✓Recursos financieros propios; ✓Responsabilidad social empresarial; ✓Vínculos con mercados y cadenas productivas; ✓Liderazgo empresarial local	✓Marco legal que garantiza participación; ✓Creciente sensibilización social sobre inclusión; ✓Fortalecimiento de emprendimientos inclusivos; ✓Acceso a educación superior; ✓Organizaciones especializadas; ✓Espacios de participación; ✓Incentivos tributarios por inclusión laboral; ✓Alianzas público-privadas, ✓Reconocimiento social por prácticas inclusivas	✓Limitada organización y articulación, ✓Limitado acceso a información y recursos; ✓Desconocimiento de capacidades de personas con discapacidad; ✓Desconocimiento de beneficios por inclusión social; ✓Pequeña escala empresarial en el municipio; ✓Falta de capacitación en inclusión social;	✓Persistencia de estigma y discriminación social; ✓Barreras económicas para participación; ✓Exclusión de espacios de tomas de decisiones; ✓Mínima oferta de empleabilidad; ✓Baja confianza en las instituciones públicas.

Fuente: elaboración propia.

12. Nivel de Articulación con Otros Instrumentos de Planeación (PDN, PDD, PDM, POT Y PP)

Con la finalidad de llevar un proceso adecuado de actualización y posterior implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta, se hace necesario conocer las ofertas institucionales que pueden resultar relevantes o que tengan incidencia directa sobre las problemáticas que se proponen solucionar o mitigar del grupo poblacional objeto de la política pública.

A continuación, se relacionan las metas departamentales y municipales que ayudarán a enfocar esta actualización y a poder establecer metas y líneas de acción más estructuradas que a la vez ayuden a generar valor público en el municipio.

12.1. Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander"

11.1.1. Programa: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media (2201).

Objetivos del programa:

✓Garantizar la educación inicial, preescolar, básica y media de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, a través de la implementación de las diferentes estrategias para el acceso y la permanencia de los estudiantes de las instituciones educativas de los 82 municipios no certificados en educación del departamento de Santander, con enfoque interseccional e intercultural, que incluya la población con discapacidad, víctima del conflicto, comunidades étnicas (población indígena, poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras) y demás grupos poblacionales específicos.

✓Fortalecer la calidad educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media de los establecimientos educativos no certificados del departamento de Santander, mediante estrategias de acompañamiento, formación, seguimiento y evaluación, para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje, con enfoque interseccional e intercultural, que incluya la población con discapacidad, víctima del conflicto, comunidades étnicas (población indígena, poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras) y demás grupos poblacionales específicos.

✓Fortalecer el sector educativo, a través de programas encaminados a garantizar la calidad y la cobertura educativa. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 25.

Programa Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media (2201).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de fomento para el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media, organizando la oferta educativa para las instituciones oficiales de los municipios no certificados del departamento de Santander, con estrategias que beneficien a la población estudiantil con enfoque diferencial (discapacidad, víctimas, comunidades indígenas, jóvenes del sistema de responsabilidad penal adolescente, población vulnerable)	Número de personas beneficiadas con estrategias de fomento para el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media (220101700)	10.251	11.126	Secretaría de Educación
Servicio de apoyo a la permanencia con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que aporten a la seguridad alimentaria de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) matriculados en las instituciones educativas rurales y no rurales de los municipios no certificados del departamento de Santander, caracterizados en el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT).	Número de beneficiarios de la alimentación escolar (220102801)	133.650	135.000	Secretaría de Educación

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

12.1.2. Programa: Calidad y fomento de la educación superior (2202).

Objetivo del programa:

✓Fomentar estrategias que faciliten el acceso a la educación superior de los jóvenes del departamento de Santander, con enfoque interseccional e intercultural, que incluya la población con discapacidad, víctima del conflicto, comunidades étnicas (población indígena, poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras) y demás grupos poblacionales específicos. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 26.

Meta de producto programa calidad y fomento de la educación superior (2202).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de apoyo financiero para la permanencia a la educación superior, en el marco de la política pública de educación superior, así mismo el acompañamiento a nuevos registros y certificaciones de calidad, observatorios, e implementación del clúster de educación superior en el departamento de Santander.	Número de beneficiarios de estrategias o programas de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior (220206100)	486	1.000	Secretaría de Educación
Servicio de apoyo para la permanencia a la educación superior dirigido a las instituciones de educación superior Universidad Industrial de Santander (UIS), Instituto Universitario de la Paz (UNIPAZ)https://unipaz.edu.co/ y Unidades Tecnológicas de Santander (UTS), financieramente y con proyectos de fortalecimiento educativo.	Número de beneficiarios de programas o estrategias de permanencia en la educación superior (220207900)	3	3	Secretaría de Educación
Servicio de asistencia técnica en calidad y pertinencia de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) en los 82 municipios no certificados en educación del Departamento de Santander.	Número de entidades o instituciones de educación acompañadas en el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la ETDH (220203900)	19	40	Secretaría de Educación

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

12.1.3. Programa: Salud pública (1905).

Objetivo del programa: "coordinar y ejecutar las estrategias de promoción de la salud y gestión del riesgo, en busca de calidad de vida de las personas, familias y comunidades apoyados en el Sistema de Vigilancia en Salud Pública del Departamento de Santander". (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 27.

Meta de producto programa salud pública (1905).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de certificación de discapacidad para las personas con discapacidad.	Número de personas con servicio de certificación de discapacidad (190504000).	17.501	8.000	Secretaría de Salud

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander", (2024).

12.1.4. Es Tiempo de la inclusión social y la reconciliación.

✓**Objetivo sectorial:**

Promover el acceso e inclusión de todos los grupos poblacionales con un enfoque multicultural, interseccional y por curso de vida a la oferta institucional en igualdad de condiciones y oportunidades, con el fin de buscar la superación y disminución de las brechas sociales, a través del desarrollo y ejecución de políticas públicas que permitan fortalecer los mecanismos de prevención, protección, atención y asistencia y mejorar las condiciones de vida en las que se encuentran. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 28.

Metas de resultado.

Meta de resultado	Nombre del Indicador	Fuente	Línea base	Meta	ODS
Aumentar en 1PP (punto porcentual) la tasa de Cobertura de atención a la población con discapacidad en el departamento Registro para la Localización y Caracterización de	Porcentaje de cobertura de atención a población con discapacidad	Reporte Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO),2021	10%	11%	

Meta de resultado	Nombre del Indicador	Fuente	Línea base	Meta	ODS
Personas con Discapacidad (RLCPD).					

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

12.1.5. Programa: Inclusión Social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103).

Objetivos del programa:

✓“Garantizar el empoderamiento de proyectos y programas que mejoren las condiciones de vida de grupos étnicos y otros sectores poblacionales”. (Gobernación de Santander, 2024)

✓“Adelantar intervenciones asociadas a la inclusión social y productiva para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad”. (Gobernación de Santander, 2024)

✓“Reconocer y garantizar los derechos de la población en situación de vulnerabilidad que garantice la universalidad de los derechos humanos con la visión de seguridad integral que posibilite el fortalecimiento de sus capacidades individuales en todo el territorio santandereano”. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 29.

Meta producto programa: inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de gestión de oferta social para la población vulnerable niñas, niños, adolescentes, jóvenes, persona mayor, persona con discapacidad, con enfoque diferencial, multicultural e interseccional, mediante el desarrollo de acciones encaminadas a la atención conjunta, articulada y eficiente entre las instituciones	Número de beneficiarios de la oferta social atendidos (410305201)	40.000	45.000	Secretaría de Desarrollo Social
Servicio de entrega de raciones de alimentos para comunidades vulnerables en el departamento de Santander, con enfoque multicultural e interseccional.	Número de personas beneficiadas con raciones de alimentos (410301700)	0	2.000	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

12.1.6. Programa: Atención Integral de Población en Situación Permanente de Desprotección Social y/o Familiar (4104).

Objetivos del programa:

✓"Garantizar mecanismos de participación para la población en condición de discapacidad con el propósito de lograr articulación sistémica y multidimensional de las instituciones encargadas de la promoción y respeto de los derechos fundamentales de este sector poblacional". (Gobernación de Santander, 2024)

✓"Promover el bienestar, inclusión y atención especializada para las personas mayores, consolidando acciones que aborden de manera integral sus necesidades, fomentando la participación en la sociedad y garantizando el pleno ejercicio de sus derechos". (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 30.

Metas de producto programa: atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar (4104).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad, garantizando la operativización del comité departamental de discapacidad en el departamento de Santander.	Número de personas con discapacidad atendidas con servicios integrales. (410402000)	16	16	Secretaría del Interior
Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad, frente al apoyo de acciones integrales para niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con discapacidad del departamento de Santander.	Número de personas con discapacidad atendidas con servicios integrales (410402000)	1.000	1.500	Secretaría de Desarrollo Social
Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad con la entrega de ayudas técnicas, tecnológicas y de informática a personas con discapacidad en el departamento de Santander.	Número de personas con discapacidad atendidas con servicios integrales (410402000)	5.000	6.000	Secretaría de Desarrollo Social
Centros de atención integral para personas con discapacidad dotados.	Número de centros de atención integral para personas con discapacidad dotados (410404200)	3	4	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander", (2024).

12.1.7. Programa: Formación y preparación de deportistas (4302).

Objetivo del programa:

✓Potenciar el desarrollo deportivo en Santander mediante la implementación de programas y planes diseñados para el deporte de alto rendimiento y competición priorizando la identificación y preparación de deportistas para su participación en los juegos nacionales, internacionales y certámenes del ciclo olímpico y paralímpico. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 31.

Meta de producto programa: formación y preparación de deportistas (4302).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de apoyo financiero a atletas mediante incentivo económico por resultados, a deportistas que representan al departamento de Santander con proyección a los juegos Nacionales y Paranacionales, anualmente.	Número de estímulos entregados (430200200)	235	235	INDERSANTANDER
Servicio de apoyo financiero a atletas por los logros obtenidos en representación del departamento de Santander en eventos nacionales del Ministerio del Deporte y Juegos Deportivos Nacionales y Paranacionales	Número de atletas beneficiados con estímulos financieros (430200201)	125	125	INDERSANTANDER
Servicio de preparación deportiva asignando entrenadores de alto rendimiento y grupo interdisciplinario, a los deportistas con proyección en los Juegos Deportivos Nacionales, Para nacionales y eventos del Ministerio del Deporte, anualmente.	Número de atletas preparados (430200100)	1.700	1.700	INDERSANTANDER

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

Como se puede evidenciar, el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027 “Es Tiempo de Santander" establece programas, objetivos y metas claras para lograr una real atención de la población con discapacidad, lo que denota un compromiso institucional con la población en condición de discapacidad. Programas como los de educación inicial, preescolar, básica y media, incorporan de manera explícita a la población con discapacidad en sus objetivos, situación que garantiza el acceso y permanencia educativa con enfoque interseccional e intercultural. La meta de impactar a 11.126 personas con estrategias y programas de fomento educativo, aunada al

programa de alimentación escolar, representa una gran oportunidad para asegurar que la población con discapacidad pueda acceder a este tipo de servicios sin que sean discriminados por su condición.

El programa de educación superior se integra a la visión inclusiva del departamento de Santander al contemplar apoyos financieros tendientes a lograr la permanencia en la educación superior con enfoque diferencial, como quiera que en su meta incluye específicamente a la población con discapacidad. La articulación entre educación básica y superior permite determinar que existe un compromiso del departamento de Santander a largo plazo con el acceso a la educación superior de la población con discapacidad.

En temas de salud pública, se encuentra el servicio específico de certificación de discapacidad, siendo este un tema esencial para la entrada oficial al RLCPD, este programa demuestra la comprensión de la administración departamental sobre la importancia y necesidad de contar con información veraz y actualizada de la población con discapacidad.

Finalmente, el programa deportivo planteado por el departamento contempla una oferta integral al incluir de forma directa el apoyo a los deportistas paralímpicos con la entrega de estímulos económicos y apoyos financieros para atletas con discapacidad; este tipo de programas también promueve el desarrollo integral, la autoestima y participación social, elementos estos que resultan fundamentales para una verdadera inclusión social.

12.2.Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 "Charta Productiva y Próspera"

El municipio de Charta, en su Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 "Charta Productiva y Próspera", incluye en sus ejes estratégicos la inclusión social integral, reconociendo la atención a personas con discapacidad como una prioridad de su gobierno; en ese sentido, se ha procedido a realizar una revisión de los programas en los que se puede apoyar la Administración municipal al momento de formular su política pública de discapacidad e inclusión social.

12.2.1. Programa: 1905 Salud pública y prestación de servicios.

Tabla 32.

Indicadores del programa Salud pública y prestación de servicios.

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea base	Meta 2027
1905022	Servicio de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales	190502202	Estrategiasde gestión del riesgo en temas de trastornos mentales implementadas	Número	0	4
1905040	Servicio de certificación de discapacidad para las	190504000	Personas con servicio de certificación de discapacidad	Número	72	92

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea base	Meta 2027
	personas con discapacidad					

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (2024).

12.2.2. Programa: 4104 Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar.

Tabla 33.

Indicadores del programa 1905 Salud pública y prestación de servicios.

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea Base	Meta 2027
4104008	Servicio de atención y protección integral al adulto mayor (centro Vida)	410400800	Adultos mayores atendidos con servicios integrales	Número de adultos mayores	0	38
4104020	Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad	410402000	Personas con discapacidad atendidas con servicios integrales	Número de personas	0	10
4104007	Centros de protección social para el adulto mayor dotados	410400700	Centros de protección social para el adulto mayor dotados	Número	0	1
4104009	Centros de protección social de día para el adulto mayor adecuados	410400900	Centros de día para el adulto mayor adecuados	Número de centros	0	1

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (2024)

12.2.3 Programa: 1702 Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales.

Tabla 34.

Indicadores del programa Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales.

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea Base	Meta 2027
1702007	Servicio de apoyo para proyectos productivo s	170200701	Pequeños productores apoyados	Número	0	20
1702010	Servicio de asistencia técnica agropecuaria dirigida a pequeños productores	170201000	Pequeños productores rurales asistidos técnicamente	Número	0	200
1702040	Servicio de fomento a la asociatividad	170204000	Productores beneficiados con estrategias de fomento a la asociatividad	Número	0	6

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (2024)

12.2.4. Programa: 3502 Productividad y competitividad de las empresas colombianas.

Tabla 35.

Indicadores del programa Productividad y competitividad de las empresas colombianas.

Cod. Producto	Producto		Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea Base	Meta 2027
3502045	Servicio de educación informal en asuntos turísticos.		350204501	Capacitaciones realizadas	Número de personas	0	15

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (2024)

12.2.5. Programa: 2201 Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media.

Tabla 36.

Indicadores del programa Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media.

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea Base	Meta 2027
2201079	Servicio de apoyo financiero a entidades territoriales para la ejecución de estrategias de permanencia con alimentación escolar	220107900	Estudiantes beneficiados del programa de alimentación escolar	Número	0	420
2201069	Infraestructura educativa dotada	220106900	Sedes dotadas	Número de sedes	0	3

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (2024).

12.2.6.Programa: 4599 Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial.

Tabla 37.

Indicadores del programa Fortalecimiento a la gestión y dirección de la administración pública territorial.

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea Base	Meta 2027
4599032	Documentos de política	459903200	Documentos de política elaborados	Número de documentos	0	4

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (2024)

12.2.7. Programa: 4002 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Tabla 38.

Indicadores del programa 4002 Ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

Cod. Producto	Producto	Cod. Indicador	Indicador de producto	U.M	Línea Base	Meta 2027
4002016	Documento s de planeación	400201601	Documentos de planeación en Ordenamiento Territorial implementado s	Número	0	1
4002023	Parques mejorados	400202300	Parques mejorados	Numero	0	2
4002019	Espacio público construido	400201900	Espacio público construido	Metros cuadrado s	0	40

Fuente: elaboración propia datos tomados a partir del Plan de desarrollo Charta productiva y Próspera; (Alcaldía Municipal de Charta, 2024)

13. Sugerencias y Mecanismos de Evaluación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social

La evaluación es de las etapas más importantes del ciclo de las políticas públicas, pues permite al municipio conocer los resultados reales de la ejecución e identificar los ajustes necesarios para garantizar el logro de los objetivos propuestos en el horizonte 2026 – 2036. Para la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Charta, se propone un sistema de evaluación integral que reconoce las limitaciones de capacidad institucional de un municipio de sexta categoría y que se articulan con los instrumentos de seguimiento disponibles a nivel nacional, departamental y municipal.

La evaluación de la política debe ser participativa, incorporando a las personas en condición de discapacidad y sus cuidadores como actores vivos en la valoración de los resultados, garantizando el principio rector de la Convención de sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad “Nada sobre nosotros sin nosotros”.

13.1. Tipos de Evaluación Propuestos

De acuerdo con el ciclo de la política pública y las buenas prácticas de evaluación de políticas sociales, se proponen los siguientes tipos de evaluación para la política pública de discapacidad en inclusión social del municipio de Charta:

13.1.1.Evaluación de diseño (Ex ante).

Esta evaluación se realizará antes de la adopción formal mediante el acuerdo municipal que adopte e implemente la respectiva política púbica. Con la implementación de esta evolución se pretende verificar la coherencia entre el diagnóstico (número de personas en condición de discapacidad, brechas identificadas), los objetivos y líneas de acción propuestas. De igual manera, esta evaluación busca asegurar la viabilidad técnica y financiera de la política pública con el presupuesto disponible de los programas que forman parte del Plan de Desarrollo Municipal 2024- 2027.

Evaluación de proceso (seguimiento).

Esta evaluación se llevará a cabo durante la implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social, la cual se sugiere esté a cargo de la Secretaría de Planeación con participación del Comité Municipal de Discapacidad, evaluación que deberá realizarse de manera semestral durante la vigencia de la política pública. Con esta evaluación se pretende verificar la ejecución de las diferentes actividades propuestas en las líneas de acción, cumplimiento de metas intermedias y en especial la correcta inversión de los recursos que formarán parte de la política pública. Este tipo de evaluación le permitirá a la Administración municipal realizar los ajustes oportunos que requiera la política pública a medida que se va adelantando su implementación.

13.1.2. Evaluación de resultados (intermedia).

Con la finalidad de medir los avances de la política pública, el momento indicado para llevar a cabo esta evaluación es a mitad de periodo de vigencia; para obtener un resultado real e imparcial se sugiere que la aplicación de esta evaluación este a cargo de una entidad externa. El propósito específico de la evaluación es la medición de los avances en los indicadores de resultados, tales como el aseguramiento en salud, asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes con discapacidad, ingresos de personas con discapacidad, entre otras metas trazadas en la política pública.

13.1.3. Evaluación de impacto.

Esta evaluación se realizará al concluir el periodo de vigencia de la política pública de discapacidad e inclusión social, para lo cual se sugiere contratar una entidad especializada en la aplicación de dichas encuestas. Al llevar a cabo una correcta evaluación de impacto, se podrá determinar si la calidad de vida de las personas con discapacidad del municipio de Charta ha mejorado. Medir los cambios en los indicadores de línea base, reducción de brechas como el aseguramiento, reducción de analfabetismo en personas con discapacidad, reducción de personas sin ingresos, entre otros.

13.1.4. Evaluación ex post.

Se llevará a cabo posterior al cierre de la política pública. El propósito de esta evaluación es generar un análisis comprehensivo de resultados, lecciones aprendidas y recomendaciones para la formulación de la siguiente política de discapacidad del municipio.

13.1.5 Evaluación costo – beneficio.

Este tipo de evaluación se realizará a la culminación de hitos estratégicos, y se sugiere implementar al quinto y décimo año de la política pública; lo que se busca es comparar la inversión pública realizada (SGP, cofinanciación, recursos propios) con los beneficios sociales y económicos generados, como reducción de dependencia económica de las personas con discapacidad, incremento de productividad laboral para la población objetivo de la política pública.

13.2. Sistema de Indicadores para el Seguimiento y la Evaluación

El sistema de indicadores se estructura en tres niveles de la cadena de valor de la política pública, los cuales corresponden a indicadores de productos (qué se entrega), indicadores de resultado (qué cambia en la población objetivo) e indicadores de impacto (qué transformación estructural se genera). Todos los indicadores están anclados a las líneas de acción y objetivos específicos definidos en el documento.

13.2.1. Indicadores por la línea de acción. A continuación, se presentan los indicadores de seguimiento para cada una de las siete (7) líneas de acción de la política pública de discapacidad e inclusión social con sus metas a corto (2026-2028), mediano (2029- 2032) y largo plazo (2033-2036).

Tabla 39.

Línea 1: Gestión de la información y conocimiento.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Porcentaje de personas con discapacidad con RLCPD actualizado y verificado	20%	70%	100%
Numero de censos municipales de discapacidad realizados	Uno por año		

Tabla 40.

Línea 2: Accesibilidad y entornos inclusivos.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Diagnósticos de accesibilidad municipal realizado	1	0	0
Número de espacios públicos e instituciones con accesibilidad universal certificada	2	6	10

Fuente: elaboración propia.

Tabla 41.

Línea 3: Garantía de derechos en salud, educación y protección social.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Porcentaje de personas con discapacidad afiliadas al sistema de salud	70%	80%	95%
Número de personas con discapacidad con acceso a servicios de rehabilitación en el municipio	10/año	25/año	50/año
Porcentajes de instituciones educativas con Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR) implementado para estudiantes con discapacidad	10%	50%	100%
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en edad escolar que asisten a establecimientos educativos	60%	75%	90%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 42.

Línea 4: inclusión productiva y laboral.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Porcentaje de personas con discapacidad económicamente activas con ingresos >$500.000/mes	5%	11%	17%
Número de personas con discapacidad vinculadas a programas de formación para el trabajo (SENA u Otros)	5/año	15/año	20/año

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Número de personas con discapacidad con emprendimientos activos apoyados	3	10	15

Fuente: elaboración propia.

Tabla 43.

Línea 5: Reconocimiento y apoyo a cuidadores.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Porcentaje de cuidadores de personas con discapacidad identificados y registrados	25%	60%	100%
Número de cuidadores con acceso a programas de bienestar y formación	10/año	15/año	30/año

Fuente: elaboración propia.

Tabla 44.

Línea 6: Participación y ejercicio de derechos.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Comité Municipal de Discapacidad activo con reuniones y activas	Reuniones trimestrales durante la vigencia de la política pública		
Número de eventos de sensibilización y cambio cultural realizados	1/año	2/año	3/año

Fuente: elaboración propia.

Tabla 45.

Línea 7: fortalecimiento institucional.

Indicador	Meta corto plazo	Meta mediano plazo	Meta largo plazo
Número de funcionarios municipales con formación en enfoque diferencial y discapacidad	100% del personal		
Proceso de certificación de discapacidad habilitado en el municipio	No	Si	
Política pública de discapacidad adoptada mediante acuerdo municipal	Si		

Fuente: elaboración propia.

13.2.2. Indicadores de resultado e impacto. Los siguientes indicadores miden la transformación en las condiciones de vida de las personas con discapacidad al cierre de los hitos evaluativos:

Tabla 46.

Indicadores de resulto e impacto.

Dimensión de derecho	Indicador de resultado / impacto	Línea base	Meta 2031(Evaluación intermedia)	Meta 2036 (Evaluación ex post)
Salud – Aseguramiento	Número de personas con discapacidad con afiliación activa al SGSSS	67,57%	80%	95%
Salud – Rehabilitación	Personas con acceso a servicios de rehabilitación	Sin oferta local	20%	60%
Educación - Asistencia	Porcentaje de NNA con discapacidad en edad escolar asistiendo a Instituciones educativas	50%	70%	85%
Educación - Alfabetismo	Porcentaje de personas con discapacidad que saben leer y escribir	76,58%	82%	90%
Ingresos – Pobreza	Porcentaje de personas sin ingresos	40,09%	30%	20%
Ingresos – Inclusión laboral	Porcentaje de personas con discapacidad con ingresos >$500.000/mes	1,35%	5%	15%
Participación	Comité Municipal de Discapacidad activo	Inactivo	Activo	Activo con plan de acción vigente
Cuidadores	Porcentaje de cuidadores identificados con programas de apoyo	0%	60%	100%
Accesibilidad	Número de espacios públicos con accesibilidad certificada	Sin diagnóstico	3	10
Institucional	Porcentajes del personal municipal capacitado en discapacidad y enfoque diferencial	0%	100%	100%

Fuente: elaboración propia.

13.3. Metodología de Recolección de la Información Para la Evaluación

Considerando la limitada capacidad técnica y financiera del municipio de Charta, se propone una metodología de evaluación mixta que combina fuentes de información secundaria (sistemas de información oficiales) con fuentes de información primaria de bajo costo.

Como fuentes de información secundaria podemos encontrar el SISPRO, el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, el Sistema Integrado de Matricula (SIMAT), donde se podrán revisar los indicadores de cobertura y permanencia educativa de los

niños, niñas y adolescentes con discapacidad, y SECOP II, donde se podrá realizar un seguimiento a la contratación pública vinculada a la política pública de discapacidad e inclusión social.

Como fuentes de información primaria, se puede acudir a encuestas de satisfacción a personas con discapacidad y cuidadores, la cuales pueden ser aplicadas de manera semestral; grupos focales anuales, donde se realice una valoración cualitativa de cambios percibidos en la calidad de vida; revisión de actas de comité municipal de discapacidad y auditoría al Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad, realizando verificación de cobertura y actualización de registro.

14. Conclusiones y Recomendaciones

La construcción del presente documento, que tiene como finalidad servir de insumo para el proceso de formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio de Charta, ha sido el resultado de un proceso técnico de análisis del entorno, caracterización de la población objetivo, identificación de problemáticas, construcción del árbol de soluciones y la definición de las líneas de acción articuladas con el marco normativo vigente. A continuación, se presentan las conclusiones derivadas de este proceso y las recomendaciones estratégicas para una formulación, adopción, implementación y evaluación.

14.1. Conclusiones

✓El municipio de Charta registra 314 personas en condición de discapacidad (Plan de desarrollo Charta productiva y prospera, 2024), lo que representa el 7,8% de su población total, porcentaje superior al promedio nacional del 7,1%. La distribución por tipo de discapacidad evidencia una concentración del 31,53% en discapacidad de movimiento, seguida por la discapacidad visual del 18,15% y la del sistema nervioso12,42%, lo que define el perfil de necesidades de la política pública hacia acciones de rehabilitación motora, accesibilidad física y atención en salud especializada.

✓La concentración de la discapacidad en el grupo poblacional de los 60 años y más evidencia una estrecha relación entre el proceso de envejecimiento poblacional acelerado en los municipios rurales y la incidencia de la discapacidad. El 49,55% de las personas con discapacidad que saben leer y escribir tienen más de 60 años, lo que obliga a articular la política pública de discapacidad con una política de envejecimiento y vejez del municipio y diseñar respuestas diferenciadas para este grupo etario.

✓Los datos del Observatorio de Discapacidad del SISPRO (2020) confirman la existencia de brechas estructurales severas en cuanto a dimensiones de derechos: salud 32,43% de personas con discapacidad sin aseguramiento; educación: el 50% de niños, niñas y adolescentes con discapacidad fuera del sistema educativo, el 0% con acceso a educación superior, el 80,18% sin ingresos o con ingresos inferiores a $500.000 y participación ciudadana con un comité de discapacidad municipal inactivo. Estas brechas constituyen violencias sistemáticas a los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

✓Colombia cuenta con un marco normativo robusto y vinculante para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, esta garantía no se ha traducido en una respuesta institucional efectiva a nivel municipal en Charta, en parte por la ausencia de una política pública de discapacidad e inclusión social y en parte por las limitaciones de capacidad institucional propias de los municipios de sexta categoría.

✓La política pública de discapacidad e inclusión social del departamento de Santander 2023-2032, con sus seis ejes estratégicos, ofrece un marco orientador y una oportunidad de cofinanciación y asistencia técnica que el municipio de Charta debe aprovechar sistemáticamente. La articulación activa con esta política departamental a través del Comité Departamental de Discapacidad y los mecanismos del Sistema Nacional de Discapacidad es una condición de posibilidad para el éxito de la política municipal.

✓La capacidad institucional del municipio de Charta para la atención diferencial de las personas con discapacidad es actualmente muy limitada; el comité de discapacidad municipal se encuentra inactivo, y no existe un sistema de información actualizado. Esta debilidad institucional es, en sí misma, una causa directa del problema público identificado y, por tanto, debe ser objeto de intervención prioritaria a través de la línea 7 de las propuestas realizadas.

✓El Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 destina al programa 4104 “Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar” un presupuesto de $469.665.262 para el cuatrienio. Este recurso, aunque limitado frente a la magnitud de las brechas identificadas, es un punto de partida que debe complementarse con cofinanciación departamental, recursos del SGR, programas de prosperidad social, SENA, ICBF y la ley 2456 de 2025, que crea los fondos naciones y departamentales de protección para personas con discapacidad.

14.2. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones están ordenadas por criterio de temporalidad, inmediatas, de corto y mediano plazo, y por su carácter estratégico:

14.2.1. Recomendaciones inmediatas.

✓Dar inicio al proceso de formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social. Se recomienda presentar el proyecto de acuerdo municipal al Concejo en el segundo semestre del 2026.

✓Reactivar el Comité de Discapacidad Municipal; su conformación es una obligación legal y el principal mecanismo de participación de las personas con discapacidad en la política pública. Se recomienda convocar a las personas con discapacidad y sus cuidadores, a representantes de las secretarías municipales, el Hospital San Jerónimo, las instituciones educativas y organizaciones comunitarias, con el apoyo técnico de la Gobernación de Santander.

14.2.2. Recomendaciones de corto plazo.

✓Actualizar de manera urgente el RLCP municipal; los datos disponibles en el SISPRO son del 2020, y el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 reconoce la necesidad de una caracterización actualizada. Se recomienda realizar un censo municipal de discapacidad en el año 2027, con metodología diferenciada para la zona rural dispersa, articulada con el RLCP departamental y el Hospital San Jerónimo. Este censo es la base de la información de toda política pública.

✓Priorizar la inversión en accesibilidad física en las instituciones de salud y educación. Las barreras más inmediatas para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en Charta pueden estar ligadas a la falta de accesibilidad física. Se recomienda realizar el

diagnóstico de accesibilidad en el primer año de implementación de la política pública y priorizar la adecuación de instituciones educativas.

✓Implementar la ley 2297 de 2023 de manera prioritaria. Esta ley establece derechos y beneficios específicos para los cuidadores de personas con discapacidad, un grupo que en Charta está totalmente invisible para la institucionalidad. Se recomienda identificar y registrar a todos los cuidadores del municipio en el primer semestre del 2027 y articularlos con los programas de protección social del Departamento de Prosperidad Social y del ICBF.

✓Gestionar ante el Ministerio de Salud y la Gobernación de Santander la implementación del proceso de certificación de discapacidad en el municipio. Actualmente la personas con discapacidad de Charta deben desplazarse a Bucaramanga para obtener su certificado, lo que representa una barrera insuperable para muchos hogares de bajos ingresos. La habilitación de este proceso en el Hospital San Jerónimo, en articulación con los lineamientos de Ministerio de Salud y la plataforma SISPRO, es una condición para el acceso a programas sociales del orden nacional.

✓ Gestionar la creación del fondo Departamental de Protección y Apoyo a Personas con Discapacidad previsto en la ley 2456 de 2025. Esta ley representa una oportunidad de financiación que el municipio debe aprovechar activamente, gestionando ante la Asamblea Departamental y la Gobernación de Santander la creación del fondo departamental y articulando al municipio de Charta con sus mecanismos de acceso.

14.2.3. Recomendaciones de mediano y largo plazo.

✓Incorporar el enfoque de discapacidad en la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio. El PBOT es el instrumento que define las condiciones de accesibilidad del espacio público y la infraestructura municipal a largo plazo. Su próxima revisión debe incluir estándares de accesibilidad universal en normas urbanísticas, planes de movilidad y dotación de equipamiento público.

✓Fortalecer la inclusión productiva articulada con la vocación económica rural del municipio. Dada la economía predominantemente agrícola de Charta, los programas de inclusión productiva para personas con discapacidad deben diseñarse con pertinencia territorial, proyectos productivos agrícolas adaptados, turismo rural inclusivo, artesanías y comercialización de productos locales. La articulación con el SENA y el programa de pequeños productores establecido en el Plan de Desarrollo Municipal 2024.2027 resultan ser fundamentales para este proceso.

La política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio de Charta no resulta ser una aspiración opcional, es una obligación jurídica del Estado colombiano frente a la población en condición de discapacidad, personas que hoy se enfrentan a barreras sistemáticas para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Su adopción, implementación rigurosa y evaluación continua representan el compromiso más concreto que la Administración municipal puede asumir con los principios de igualdad, dignidad humana y no discriminación consagrados en la Constitución Política de Colombia.

Las anteriores conclusiones y sugerencias constituyen una hoja de ruta integral que busca la transformación de la situación actual de exclusión en oportunidades reales de inclusión social y ejercicio efectivo de derechos para las personas con discapacidad.

Referencias Bibliográficas

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.* Obtenido de Versión abreviada : https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf

Alcaldía Municipal de Charta. (31 de mayo de 2024). *Plan de desarrollo Charta productiva y prospera.* Obtenido de https://chartasantander.micolombiadigital.gov.co/sites/chartasantander/content/files/000704/35164_plan-de-desarrollo-charta-2024--2027.pdf

Alcaldía Municipal de Madrid. (2021). *Politica pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Madrid Cundinamarca.* Obtenido de Madrid equitativa, incluyente y accesible: https://madridcundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/madridcundinamarca/content/files/001452/72561_politi_1.PDF

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia.* Obtenido de Secretaría del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Banco Mundial. (03 de abril de 2023). *La inclusión de la discapacidad.* Obtenido de https://www.bancomundial.org/es/topic/disability

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (15 de septiembre de 2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.* Obtenido de Comisión Interamericana de Derechos Humanos: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf

Congreso de la República de Colombia. (11 de octubre de 1996). *Ley 324 de 1996.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=349

Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1972). *Ley 16 de 1972.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37204#:~:text=Toda%20persona%20condenada%20a%20muerte,decisi%C3%B3n%20ante%20la%20autoridad%20competente.

Congreso de la República de Colombia. (27 de enero de 1987). *Ley 12 de 1987.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14932

Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). *Ley 100 de 1993.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (09 de febrero de 1994). *Ley 119 de 1994.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14930

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 1995). *Ley 181 de 1995.* Obtenido de Artículo 3: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0181_1995.html

Congreso de la República de Colombia. (07 de febrero de 1997). *Ley 361 de 1997.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=343

Congreso de la República de Colombia. (31 de julio de 2002). *Ley 762 de 2002.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8797

Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2003). *Ley 797 de 2003.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223

Congreso de la República de Colombia. (02 de agosto de 2005). *Ley 982 de 2005.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17283

Congreso de la República de Colombia. (05 de enero de 2009). *Ley 1275 de 2009.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34494

Congreso de la República de Colombia. (03 de marzo de 2009). *Ley 1287 de 2009.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=35367

Congreso de la República de Colombia. (05 de junio de 2009). *Ley 1306 de 2009.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36400

Congreso de la República de Colombia. (31 de julio de 2009). *Ley 1346 de 2009.* Obtenido de Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37150

Congreso de la República de Colombia. (02 de julio de 2010). *Ley 1392 de 2010.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-1392-de-2010.pdf

Congreso de la Republica de Colombia. (19 de enero de 2011). *Ley 1438 dee 2011.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%201438%20DE%202011.pdf

Congreso de la República de Colombia. (21 de enero de 2013). *Ley 1616 de 2013.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-1616-del-21-de-enero-2013.pdf

Congreso de la República de Colombia. (27 de febrero de 2013). *Ley 1618 de 2013.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52081

Congreso de la República de Colombia. (16 de febrero de 2015). *Ley 1751 de 2015.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60733

Congreso de la República de Colombia. (23 de julio de 2020). *Ley 2023 de 2020.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136891

Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2023). *Ley 2297 de 2023.* Obtenido de Secretaría del Senado : http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2297_2023.html

Consejo Nacional de Política Económica y Social [CONPES]. (13 de diciembre de 2013). *Documento CONPES Social 166.* Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/166.pdf

Cuervo Restrepo, J. I. (2007). *Ensayos sobre Políticas Públicas.* Obtenido de Universidad del externado de Colombia: https://es.scribd.com/document/466302560/ENSAYOS-SOBRE-POLITICAS-PUBLICAS

Departamento Administrativo de la Función Pública . (2025). *Lineamientos sectoriales para la implementacion de la politica publica de discapacidad e inclusion.* Obtenido de https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703120/lineamientos-sectoriales-implementacion-politica-publica-discapacidad-inclusion-social.pdf/ce07150d-6431-4cdd-a51d-e85466ebd705?t=1737405270961

Departamento Nacional de Estadistica [DANE]. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda* . Obtenido de https://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (octubre de 2024). *Medición de Desempeño Municipal*. Obtenido de https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZWNhNTM0NDktYzBiNy00YTU1LWEzZWQtZjlmNTA4OTBiYjQ4IiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTIzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOjR9

Department of Economic and Social Affairs. (s.f.). *The 17 Goals*. Obtenido de https://sdgs.un.org/goals

DNP. (05 de mayo de 2023). *Plan Nacional de Desarrollo .* Obtenido de Colombia Potencia Mundial de la Vida: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf

DNP. (2024). *Medición de Desempeño Fiscal.* Obtenido de https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjY5MTEzZTgtZTg4ZC00ZGFjLWI4N2EtOWQxNmVhM2ZiZGNkIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTIzNGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOjR9

DNP. (2025). *Sistema de Planeación Territorial SisPT.* Obtenido de https://sispt.dnp.gov.co/reportes/default-planes-sectoriales

Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico . (2023). *ABC de las políticas pública-kit para el diseño.* Obtenido de Universidad EAFIT: https://www.medellincomovamos.org/system/files/2023-04/docuprivados/20230313_KIT%20DE%20POLITICAS_1.pdf

Fundación Saldarriaga Concha. (2019). *Política de discapacidad de Sucre.* Obtenido de https://sucre.micolombiadigital.gov.co/sites/sucre/content/files/000704/35165_poliitica-publica-discapacidad-de-sucre-20192029.pdf

Gobernación de Caquetá. (2019). *Politica publica departamental de discapacidad e inclusion social del departamento de Caqueta.* Obtenido de https://caqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/caqueta/content/files/000655/32743_documento-tecnico-politica-publica-departamental-de-discapacidad-e-inclusion-social-1.pdf

Gobernación de Santander. (2023). *Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Santander 2023-2032.* Obtenido de https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=62557

Gobernación de Santander. (2024). *Plan de Desarrollo "Es Tiempo de Santander" 2024 - 2027.* Obtenido de https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fsantander.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D63903%26tmp%3D8cf7bef519449df944054e2e8

Gobernación del departamento de Vaupés. (2020). *Política pública de discapacidad e inclusión social.* Obtenido de https://vaupes.micolombiadigital.gov.co/sites/vaupes/content/files/000609/30414_documento--politica--discapacidadvalidado.pdf

Ministerio de Cultura. (22 de junio de 2010). *Resolución 1250 de 2010.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39966

Ministerio de la Protección Social. (17 de julio de 2006). *Circular 20 de 2006.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20833

Ministerio de Salud y Protección Social. (31 de mayo de 2017). *Resolución 1904 de 2017.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1904-de-2017.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (01 de septiembre de 2020). *Resolución1516 de 2020.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1516-de-2020.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (21 de julio de 2022). *Resolución 1239 de 2022.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199964

Ministerio del Interior. (s.f.). *Discapacidad*. Obtenido de Ministerio del Interior: https://www.mininterior.gov.co/discapacidad-3/

Oficina de las Naciones Unidadas para la Reducción del Riesgo de Desastres. (2015). *¿Qué es el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres?* Obtenido de https://www.undrr.org/es/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework

ONU. (2023). *Inclusión de la discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas.* Obtenido de Informe del Secretario General: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/undis_report2023-es.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (09 de diciembre de 1975). *Declaración de los Derechos de los Impedidos.* Obtenido de https://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2006.pdf

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San Jose).* Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2000). *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. Obtenido de https://www.ilanud.org/wp-content/uploads/2020/02/6.-Convenci%C3%B3n-eliminaci%C3%B3n-discriminaci%C3%B3n-discapacidad.pdf

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (14 de diciembre de 2014). *Informe mundial sobre la discapacidad 2011*. Obtenido de https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241564182

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2013). *Informe anual* . Obtenido de https://www3.paho.org/annual-report-d-2013/Chapter2_es.html

Presidencia de la República de Colombia. (1996). *Decreto 2082 de 1996.* Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-103323_archivo_pdf.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (22 de septiembre de 1997). *Decreto 2369 de 1997.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1203

Presidencia de la República de Colombia. (19 de diciembre de 1997). *Decreto 3011 de 1997.* Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86207_archivo_pdf.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (30 de abril de 1998). *Decreto 806 de 1998.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=19411

Presidencia de la República de Colombia. (17 de mayo de 2005). Decreto 1538 de 2005. pág. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16540.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1075 de 2015* . Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913

Presidencia de la República de Colombia. (29 de agosto de 2017). *Decreto 1421 de 2017.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87040

Presidencia de la República de Colombia. (19 de septiembre de 2019). *Decreto 1719 de 2019.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100284

Presidencia de la República de Colombia. (29 de enero de 2021). *Decreto 109 de 2021.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=157252

Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Decreto 1652 de 2022.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%201652%20de%202022.pdf

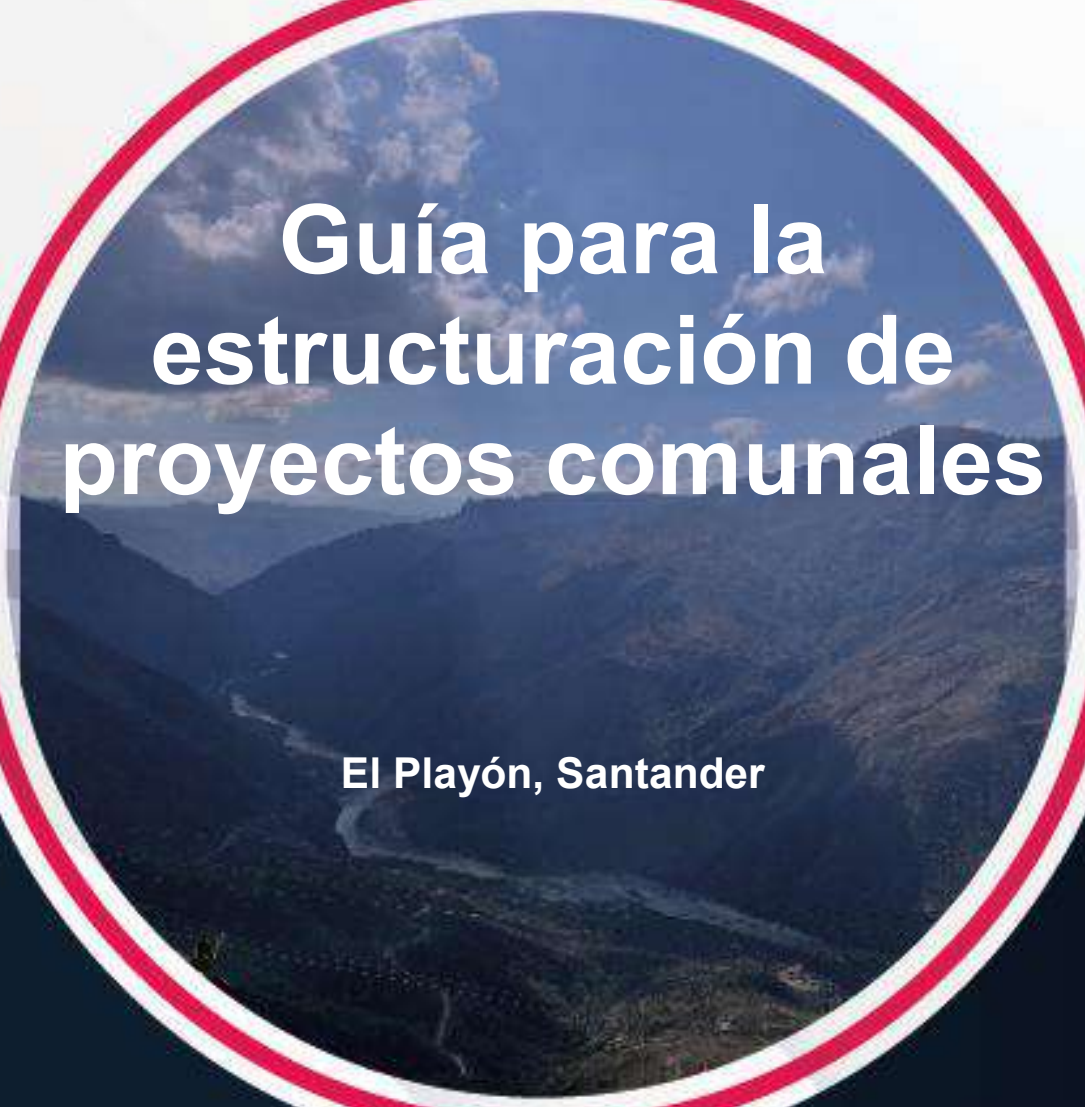
Roth Deubel, A. N. (septiembre de 2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación .* Obtenido de https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

Sistema Integral de Información de la Protección Social. (julio de 2020). *Observatorio de Discapacidad.* Obtenido de https://rssvr2.sispro.gov.co/ObservatorioDiscapacidad/

ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Función Pública

Guía para la estructuración de proyectos comunales



El Playón, Santander

Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Dirección Territorial
Santander

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ESAP en sinfonía con el CAMBIO

Línea Temática
Estructuración de Proyectos

Asistencia Técnica Territorial
Guía Para la Estructuración de Proyectos Comunales.

Jorge Iván Bula Escolar
Director Nacional de la ESAP

Wilman Amaya León
Director Territorial ESAP Santander

Giordany Gonzales Serna
Líder temático Nacional Estructuración de proyectos

Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Líder Asistencia Técnica Dirección Territorial Santander

Jose Jesid Melo Ruiz
Profesional Especializado Dirección Territorial Santander

Angy Julieth Serrano Vargas
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Juan Sebastián Sánchez Bohórquez
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Bucaramanga, Santander
Abril 2026

Tabla de Contenido

Introducción **6**
Justificación **6**
1. Capítulo: Generalidades **7**
1.1. Alcance de la Asistencia Técnica Territorial 7
1.2. Terminología y Definiciones de la Guía 7
2. Marco Normativo y Legal **8**
2.1. Objetivos de la Guía para la Estructuración de Proyectos Comunales 9
2.2.1. Objetivo general 9
2.2.2. Objetivos específicos 9
3. Capítulo: Componente Metodológico y Conceptual **10**
3.1. Introducción a las Organizaciones Comunales 10
3.2. Definición y Caracterización de las Organizaciones Comunales 10
3.2.1. Definición de organización comunal. 10
3.2.2. Caracterización según grado de organización: Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones, federaciones y confederaciones. 10
3.4. Entendiendo a las Organizaciones Comunales y Mapeo de Actores 15
3.4.1. Identificación de actores internos y externos. 15
3.4.2. Mapa de actores según influencia e interés. 16
3.4.3. Preguntas Clave Para Identificar si las Organizaciones Están Registradas, Conocidas por la Municipalidad y si Tienen Experiencia en Formulación de Proyectos 17
3.5. Formulación de Proyectos con Enfoque Comunal 17
3.5.1. Diagnóstico comunitario participativo. 17
3.5.2. Identificación y formulación de problemáticas comunales. 19
3.5.3. Análisis de objetivos, metas y alternativas. 20
3.5.4. Construcción de árbol de problemas y árbol de objetivos. 21
3.5.5. Uso de la matriz de planificación como herramienta central para estructurar proyectos. 23
3.6. Metodología Marco Lógico 23
3.6.1. Fases del marco lógico: análisis de involucrados, problemas, objetivos y alternativas. 23
3.6.2. Diseño de la Estructura Analítica del Proyecto (EAP). 25
3.6.3. Uso de los indicadores, medios de verificación y supuestos. 26
3.7. Gestión Administrativa y Financiera de Proyectos Comunales 26
3.7.1. Administración de recursos locales y fuentes de financiamiento. 27
3.8. Evaluación y Seguimiento de Proyectos 28
3.8.1. Criterios para evaluación de impacto y sostenibilidad. 28
4. Capítulo: Componente Transferencia de Conocimiento y Asistencia Técnica a Organizaciones Comunitarias **30**
4.1. Enlace Municipal Para el Soporte y Apoyo en Estructuración de Proyectos Comunales 30
4.2. Flujo de Actividades para Asistencia Técnica de Parte de la Administración Municipal a Organizaciones Comunitarias Para la Estructuración de Proyectos Comunales 32
4.3. Participación de las Organizaciones Comunitarias en la Estructuración de Proyectos Comunales 32
4.4. Proyectos Tipo 33
5. Celebración de Convenios Solidarios **35**
6. Cartilla SENA **36**
6.1. ¿Qué es? 36
6.2. ¿Qué Contiene? 36
6.2.1. Formulación del proyecto. 36
6.2.2. Gestión del proyecto. 37

6.3. ¿Para qué Sirve? 37
6.4. ¿A Quiénes les Sirve? 37
6.5. ¿Cómo Usarla en el Municipio? 37
7. Caja de Herramientas 38
Referencias Bibliográficas 41

Listado de Tablas

Tabla 1. Constitución Política de Colombia de 1991. 8
Tabla 2. Marco normativo nacional. 8
Tabla 3. Marco normativo municipal. 9
Tabla 4. Marco normativo de la acción comunal. 10
Tabla 5. Organizaciones comunales. 11
Tabla 6. Juntas de Acción Comunal de El Playón. 12
Tabla 7. Organizaciones comunitarias del municipio constituidas mediante figura de asociación. 15
Tabla 8. Matriz DOFA. 16
Tabla 9. Mapa de actores. 16
Tabla 10. Preguntas clave. 17
Tabla 11. Convenios solidarios vigentes 18
Tabla 12. Métodos de diagnóstico comunitario. 19
Tabla 13. Relacionamiento según la norma técnica MGA 21
Tabla 14. Matriz de planificación del proyecto. 23
Tabla 15. Componentes de análisis. 24
Tabla 16. Indicadores, medios de verificación y supuestos. 26
Tabla 17. Seguimiento, monitoreo y evaluación. 28
Tabla 18. Enlaces con la administración municipal. 30
Tabla 19. Regímenes jurídicos para los convenios solidarios. 36
Tabla 20. Caja de herramientas 38

Listado de Figuras

Figura 1. Árbol de problemas. 21
Figura 2. Árbol de objetivos 22
Figura 3. Fase analítica y de planificación. 24
Figura 4. Estructura Analítica del Proyecto (EAP). 26
Figura 5. Flujo de actividades. 32
Figura 6. Mecanismos de participación ciudadana para la estructuración de proyectos comunales. 33
Figura 7. Procedimiento para registro de usuarios formulador ciudadano en MGA Web. 35

Introducción

Los modelos de estructuración de proyectos comunales permiten el desarrollo integral del territorio, representando una estrategia para el progreso de las comunidades. Desde un enfoque sistémico, los procesos de inversión social requieren dinámicas de planificación y gestión eficaces y eficientes. En este sentido se hace necesario un análisis holístico que integre las dimensiones sociopolíticas, económicas, estratégicas y participativas, con la finalidad de entender las diferentes realidades y necesidades de las comunidades.

Con el objetivo de aportar una herramienta de ruta para la transformación del entorno local, esta guía permite direccionar las bases fundamentales para la estructuración de proyectos comunales mediante una metodología que aborda aspectos como la identificación de necesidades, análisis de problemas, priorización de iniciativas de inversión, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos comunales. El enfoque central nace de la co-creación, es decir, vinculando a las organizaciones sociales con la gestión pública mediante un diálogo constante e incluyente. Así, se propone que cada inversión no solo sea técnicamente sólida, sino también socialmente sostenible y transparente.

Es relevante mencionar que la presente guía es una propuesta técnica con énfasis en el ejercicio y aplicación de espacios participativos, por tanto, promueve el diálogo entre comunidades y la entidad territorial, proponiendo mecanismos y metodologías de participación con los estándares requeridos para la creación de proyectos comunales.

Justificación

El desarrollo de las organizaciones comunales constituye un pilar fundamental, especialmente en territorios con dinámicas sociales activas. No obstante, persisten barreras estructurales que limitan su acceso a recursos y su capacidad de gestión, entre ellas el uso restringido de instrumentos de planeación, el déficit de conocimientos técnicos, las brechas tecnológicas, la ausencia de metodologías estandarizadas y el deterioro de la red vial. Estas condiciones afectan directamente la capacidad de las organizaciones comunitarias para formular y ejecutar proyectos de inversión, y, en consecuencia, no solo restringen la gestión local, sino que debilitan las dinámicas de articulación entre la ciudadanía y la administración territorial.

En este contexto, la presente guía se plantea como una herramienta estratégica orientada al fortalecimiento de capacidades de las organizaciones comunales y al mejoramiento de la gobernanza en el municipio de El Playón. Su propósito es promover la articulación efectiva entre las organizaciones sociales y la administración municipal, fomentando una visión territorial en la que la comunidad asuma un rol protagónico en todo el ciclo de vida del proyecto, desde la formulación hasta el seguimiento, con el fin de impulsar el bienestar colectivo.

Finalmente, la guía aporta al fortalecimiento institucional del ente territorial, al contribuir al desarrollo de capacidades de liderazgo y gestión en la administración pública. En este sentido, integra elementos fundamentales de la gerencia pública orientados a la formulación de propuestas, la provisión de bienes y servicios y la adecuada asignación de recursos, reconociendo que la planificación de proyectos con enfoque social implica procesos sistémicos e interrelacionados necesarios para el cumplimiento de los objetivos del gobierno municipal. (Matteo & Graterol, 2017).

1.Capítulo: Generalidades

1.1. Alcance de la Asistencia Técnica Territorial

Entregar al municipio de El Playón un documento técnico “Guía para la estructuración de proyectos comunales” y socializarla a través de una sesión de transferencia de conocimiento, promoviendo la gobernanza comunal.

1.2.Terminología y Definiciones de la Guía

✓Acción comunal: es una forma de organización ciudadana reconocida legalmente, orientada a promover el desarrollo integral de las comunidades, la solidaridad, la convivencia y la gestión colectiva de iniciativas sociales (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓Junta de Acción Comunal (JAC): organización de base de primer grado, conformada por los habitantes de una vereda, barrio o sector, que busca canalizar la participación ciudadana para ejecutar proyectos comunitarios y promover el bienestar colectivo (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓Personería jurídica: reconocimiento legal que permite a una organización comunal actuar como sujeto de derechos y obligaciones ante el Estado y terceros. (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓Registro Único Comunal (RUC): “es una herramienta del Ministerio del Interior, que permite reunir y almacenar la información de los organismos de acción comunal (OAC) a nivel nacional” (Ministerio del Interior, s.f.). Allí se registra la información jurídica, administrativa, contable y de sus dignatarios.

✓Proyecto comunal: conjunto de recursos y actividades que cuentan con un tiempo y lugar delimitado, que permiten alcanzar objetivos y metas propuestas, para satisfacer necesidades, con la acción participativa de las comunidades (Crespo, Marco, 2015)

✓Participación ciudadana: derecho constitucional de toda persona a intervenir activamente en los asuntos públicos, especialmente en la planeación, ejecución, control y evaluación de políticas, planes y proyectos de desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 2015).

✓Departamento Nacional de Planeación (DNP): entidad estatal responsable de coordinar la planeación del desarrollo económico, social y territorial del país. Proporciona metodologías como la MGA y el Marco Lógico para la formulación de proyectos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

✓Metodología General Ajustada (MGA): herramienta diseñada por el DNP para la estructuración de proyectos de inversión pública. Incluye análisis de problemas, objetivos, alternativas, costos, riesgos y sostenibilidad (DNP, S.f.).

✓Marco Lógico: herramienta metodológica utilizada para planificar, formular, monitorear y evaluar proyectos. Se organiza en una matriz que define el objetivo general, los resultados esperados, indicadores, medios de verificación y supuestos (DNP, 2024).

2.Marco Normativo y Legal

Tabla 1.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Artículo	Definición
Artículo 1	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 humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Artículo 2	Son fines esenciales del Estado: 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 y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
Artículo 40	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: ✓Elegir y ser elegido; ✓Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; ✓Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; ✓Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; ✓Tener iniciativa en las corporaciones públicas; ✓Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; ✓Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.
Artículo 103	Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
Artículo 311	Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de la Constitución Política de Colombia, (1991).

Tabla 2.

Marco normativo nacional.

Nombre	Objeto
Ley 152 de 1994	Establece el derecho de la comunidad a participar en la elaboración de planes de desarrollo.
Ley 1551 de 2012	Fortalece la gestión municipal, promueve el desarrollo local y la articulación con actores comunitarios.
Ley 1757 de 2015	Regula mecanismos de participación ciudadana y control social a la gestión pública.

Nombre	Objeto
Ley 2166 de 2021	Ley que establece lineamientos para la organización y funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales.
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Art. 2.2.6.1.1, Art. 2.2.6.1.1.1, Título 6. Seguimiento a proyectos de inversión pública. Capítulo 3. De la formulación, evaluación previa y registro de los proyectos de inversión pública (Decreto 1082/2015).
Decreto 1501 de 2023	Reglamenta la Ley 2166 De 2021, precisando requisitos legales y documentos, promoción y digitalización de registros, y otorga herramientas de supervisión.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.

Marco normativo municipal.

Nombre	Objeto
Decreto 14 de 2013	"Por el cual se ajusta el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de el Playón -Santander" (Decreto 14/2013)
Acuerdo municipal 009 de 2024	"Por medio del cual se aprueba y adopta el Plan de Desarrollo El Playón Territorio en Potencia Turística y Sostenible 2024-2027, para el municipio de El Playón – Santander" (Acuerdo municipal 009/2024)

Fuente: elaboración propia.

2.1.Objetivos de la Guía para la Estructuración de Proyectos Comunales

2.2.1. Objetivo general

Definir una ruta metodológica para la estructuración de proyectos comunales en el municipio de El Playón, mediante la integración de herramientas que fortalezcan la gobernanza participativa y la gestión de iniciativas comunitarias.

2.2.2. Objetivos específicos

✓Identificar necesidades inherentes a estructuración de proyectos comunales, a través de la integración de herramientas como el análisis de alternativas y metodologías de coherencia entre problemáticas y objetivos propuestos;

✓Establecer una ruta lógica por etapas para el proceso de estructuración de proyectos comunales, así como orientaciones para la optimización de canales de comunicación entre administración municipal y organizaciones;

✓Reconocer posibles aliados estratégicos en el proceso de estructuración, ejecución y financiación de proyectos comunales, así como establecer los mecanismos y estrategias para gestionar su cooperación.

✓Proporcionar un espacio de transferencia de conocimiento enfocado a la administración municipal y organizaciones comunitarias, sobre el contenido de la "guía para la estructuración de proyectos comunales".

3.Capítulo: Componente Metodológico y Conceptual

3.1.Introducción a las Organizaciones Comunales

Las Juntas de acción comunal (JAC) fundamentadas como organizaciones civiles sin ánimo de lucro, han sido el motor de desarrollo en cascos urbanos y rurales desde hace décadas. Actualmente existen alrededor de 45.000 Juntas de acción comunal, las cuales han permitido desarrollar el componente social bajo los diferentes contextos y realidades de los territorios en Colombia, teniendo en cuenta que el desarrollo local es un proceso complejo que transforma las condiciones de vida, en donde el principal insumo y ejecutor de las decisiones es la comunidad. (Castañeda & Prieto, 2017)

El Decreto 1501 de 2023 moderniza y fortalece el marco normativo de la acción comunal garantizando los siguientes aspectos:

Tabla 4.

Marco normativo de la acción comunal.

Decreto 1501 de 2023
Relación personería jurídica y delegados ante organismos de grado superior
Conciliación e impugnaciones
Registro de organismos de acción comunal
Dignatarios
Registro de libros de participación comunal

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada del Decreto 1501, (2023).

3.2.Definición y Caracterización de las Organizaciones Comunales

3.2.1. Definición de organización comunal.

Una organización comunal es una forma de asociación voluntaria constituida por residentes del territorio delimitado, motivados por intereses compartidos, para autogestionar soluciones a problemáticas locales y liderar iniciativas que promuevan el desarrollo integral de la comunidad. La esencia comunal radica en el relacionamiento de intereses comunes entre individuos que habitan un mismo entorno geográfico. Su eje fundamental es la salvaguarda de los derechos fundamentales y el ecosistema (Ley 2166/2021).

3.2.2. Caracterización según grado de organización: Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones, federaciones y confederaciones.

La Ley 2166 de 2021, en su artículo 6 establece los grados de clasificación para los organismos de acción comunal y cita:

> Clasificación De Los Organismos De Acción Comunal**.** Los organismos de acción comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos y reglamentos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan y reglamenten (Ley 2166/2021).

Así mismo, el artículo 7 de la misma Ley, establece que cada organismo define sus propios reglamentos y fija su respectiva clasificación:

Tabla 5.

Organizaciones comunales.

Organización comunal	Grado	Definición
Junta de acción comunal (JAC)	1°	"La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa"
Junta de vivienda comunal	1°	"La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda"
Asociación de juntas de acción comunal	2°	"La asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien"
Federación de acción comunal	3°	"La federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien".

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados del artículo 07 de la Ley 2166; (2021).

Tabla 6.

Juntas de Acción Comunal de El Playón.

N°	Nombre de la Junta de Acción Comunal	Resolución personería jurídica	Resolución de dignatarios
1	De El Playón	109- OCT-15-1974	RES 15110, 11-07-2022
2	Vereda San Pedro La Tigra	Res 67 de 1961 modificada por 089-MAY-17-1973 modificada por Res.0372-Mar-01-1988	RES 11882, 08-06-2022
3	De la Vereda de Tres Portones	019-ENE-25-1973 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 13690, 28-06-2022
4	De la Bateca de la Arrumbazón	00205-FEB-06-1979 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 10941, 31-05-2022
5	San Agustín la Vereda de Agua Caliente	004619-DIC-26-1977 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 14895, 08-07-2022
6	De la Vereda de Miraflorez	040- ABR-08-1975 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 13507, 23-06-2022
7	De Santa Isabel	0186-AGO-26-1968 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 26395, 22-11-2022
8	Del Río Blanco, de las Veredas Santa Isabel, El Uvito, Barrio Nuevo, Nueva Laguna, Nuevo Sol, Pailitas Y Límites	0056- FEB-28-1968 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 09922, 17-05-2022
9	De la Vereda de Campo Frio	032-FEB-3-1970 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 10955, 31-05-2022
10	De Balsas	004600-DIC-26-1977- modificada por Res. 0372-Ene-01-1989	RES 18991, 19-05-2023
11	Maveda de la Vereda del Filo	451-JUN-07-2011	RES 09068, 10-05-2022
12	De la Vereda San Antonio, del Corregimiento de Betania	039-MAR-5-1973-modificada por Res. 0372-Mar-01-1989	RES 17394, 10-08-2022
13	Barrio Nuevo	188-NOV-23-1973 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 14753, 31-07-2023
14	Vereda la Nueva Laguna	196-SEP-21-1972 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	SIN INFORMACIÓN
15	De la Vereda del Pino en el Corregimiento de Betania	213-OCT-7-1968 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 16180, 27-07-2022
16	Pro- Playón	134-NOV-30-1961 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	SIN INFORMACIÓN
17	De las Veredas Sardinas, Cocoteros	003018-5-11-1979	RES 09067, 10-05-2023 / RES 12798, 30-06-2023
18	Planadas De San Joaquin	003062- NOV-05-1979 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 15795, 22-07-2022
19	De Betania	Resolución No. 71 de 17 de julio de 1961, modificada respecto al domicilio por la Resolución No. Resolución No. 0372 de 01 de marzo de 1989	RES 09066, 10-05-2022
20	Vereda La Negreña	004146- DIC-14-1977 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 13511, 23-06-2022
21	De la Vereda de Planadas, Corregimiento de La Arrumbazón	17- FEB-14-1967 modificada por Res.0372-Mar-01-1988	RES 13517, 23-06- 2022 / RES 06501, 10-04-23
22	Quinales	124- AGO-25-1970 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 09921, 17-05-2022 / 08368, 04-05-2023
23	Córdoba Vereda Laguna de Arrumbazón	003598- NOV-07-1977 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 15842, 25-07-2022

N°	Nombre de la Junta de Acción Comunal	Resolución personería jurídica	Resolución de dignatarios
24	De La Vereda San Benito Corregimiento de Betania	066- MAR-28-1973 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 10956, 31-05-2022
25	De Pablo Vi Vereda Mata de Caña Ii	000278- FEB-12-1980 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 09920, 17-05-2022
26	De la Vereda Las Vegas en el Corregimiento de Betania	066- MAR-07-1968 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 21195, 21-09-2022
27	De Santa Barbara	124- AGO-08-1967 modificada por Res.0372-Mar-01-1988	RES 14898, 08-07-2022
28	Corregimiento de la Aguada	57- MAR-24-1962 modificada por Res.0372-Mar-01-1988	RES 11881, 08-06-2022
29	Del Filo Del Corregimiento El Filo	209- NOV-29-1967 modificada por Res.0372-Mar-01-1988	RES 13508, 23-06-2022
30	De La Vereda La Gloria	127- MAY-17-1993	RES 10957, 31-05-2022
31	Vereda El Motorista	0303- AGO-08-1995	RES 26078, 17-11-2022
32	Vereda Laguada La Loma	0305- AGO-08-1995	RES 17808, 06-09-2023
33	Junta de Vivienda Comunitaria Primero de Junio	0317- SEP-25-1995	RES 12518, 14-06-2022
34	Barrio Guacharacales	431-AGO-30-2010	RES 09918, 17-05-2022
35	De la Vereda El Tolú	060- AGO-03-2000	RES 15841, 25-07-2022
36	Asociación Comunal de Juntas	201- ENE-04-2006	RES 19240, 31-08-2022
37	Vereda San Luis del Sur	0008- MAR-06-1986	RES 01840, 08-02-2023
38	Estación Laguna	050- MAR-29-1982	RES 17384, 10-08-2022
39	Vereda San Pedro de las Cruces	020- FEB-29-1984	RES 14364, 01-07-2022// 28219, 13-12-2022
40	Vereda El Uvito	075- SEP-21-1982	RES 13518, 23-06-2022// RES 12797, 30-06-23
41	Agua Dulce	002- FEB-15-1984	RES 10726, 16-05-2022
42	Vereda Cachirisito	047- MAY-14-1984	RES 13514, 23-06-2022
43	San Jose de Madroños	023- FEB-29-1984	RES 23162, 12-10-2022
44	Vereda El Rosario	043- MAY-14-1984	RES 10959, 31-05-2022
45	Vereda San Jose de La Sardina	040- ABR-23-1984	RES 21258, 22-09-2022
46	Barrio Pueblo Nuevo	016- MAR-15-1985 modificada por Res.0372-Mar-01-1989	RES 04272, 06-03-2023
47	Barrio Roberto Ortega	048-SEP-13-1985	RES 13519,23-06-2022
48	De La Laguna de la Esmeralda	Pendiente	RES 10958, 31-05-2022
49	De Vereda Salazares	011-MAR-6-1986	RES 14219, 30-06-2022
50	Vereda San Isidro	002-FEB-4-1986	SIN INFORMACIÓN
51	Alto de la Lora	072-OCT-13-1986	SIN INFORMACIÓN

N°	Nombre de la Junta de Acción Comunal	Resolución personería jurídica	Resolución de dignatarios
52	Vereda Mirabel	003-ENE-9-1987	RES 10942, 31-05-2022
53	Barrio Serrano Prada	0101-DIC-23-1986	RES 05013, 15-03-2023
54	Vereda La Naranjera	079-MAYO-17-1988	RES 09919, 17-05-2022
55	Vereda Puerto Olaya	083-MAY-17-1988	RES 09923, 17-05-2022
56	Vereda Santa Rosa de Betania	0603-SEP-26-1990	RES 14896, 08-07-2022
57	Vereda El Frente	0622-OCT-31-1990	RES 20550, 15-09-2022
58	De la Vereda La Salteras	0610-OCT-4-1990	RES 08835, 06-05-2022
59	Vereda Altos de Cocoteros	074-ENE-25-1991// RES 26326, 22-11-2022	RES 27505, 02-12-2022
60	Las Rocas de la Vereda La Aguada	Resolución No. 004619 de 26 de diciembre de 1977, modificada respecto al domicilio por la Resolución No. 0372 de 01 de marzo de 1988	Resolución No. 09917 de 17 de mayo de 2022, corregida por la Resolución No. 27031 de 28 de noviembre de 2022
61	De la Vereda de Límites	160-JUNI-10-2005	RES 10496, 23-05-2022
62	De los Barrios El Prado, Los Naranjos y El Porvenir	180- AGO-25-2005	RES 13213, 17-06-2022
63	Sector de San Joaquin en la Vereda Betania	411- NOV-10-2009	RES 08834, 06-05-2022
64	Villa Claudia Vereda San Pedro de la Tigra	412- NOV-10-2009	RES 21196, 21-09-2022
65	Pensilvania Vereda el Filo	427- MAY-14-2010	RES 12799, 30-06-2023
66	Sector Villa Nueva de la Vereda Huchadero	428- MAY-20-2010	RES 20946, 19-09-2022
67	Vereda El Frente Sector Alto	RES 16910, AGOS-24-2023	RES 18875, 15-09-2023

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por la administración municipal.

Adicionalmente el municipio cuenta con la Asociación Comunal de Juntas ASOJUNTAS El Playón reconocida mediante Resolución de personería jurídica No. 201 de 04 enero 2006. Esta asociación agrupa y representa a las JAC de barrios y veredas cumpliendo su labor principal de articular el trabajo comunitario con la alcaldía, gestionar proyectos de desarrollo local, fortalecer la participación ciudadana y apoyar iniciativas culturales y productivas.

3.4. Entendiendo a las Organizaciones Comunales y Mapeo de Actores

En el análisis de actores, es posible identificar y clasificar a los involucrados, desde instituciones gubernamentales y el sector privado, hasta organizaciones sociales y colectivos comunitarios. El objetivo es determinar el alcance de la población afectada por la intervención y evaluar la capacidad de influencia de cada grupo, asegurando que sus intereses e injerencia sean considerados en la planificación estratégica del proyecto (Crespo, Marco, 2015).

3.4.1. Identificación de actores internos y externos.

La socialización de proyectos constituye un elemento fundamental para su éxito, en la medida en que facilita la interacción permanente y la participación activa de los actores en el análisis de distintos puntos de vista. Esta dinámica de articulación genera efectos positivos para la adecuada fundamentación de los proyectos, entre los cuales se destacan:

✓La identificación de las perspectivas de las comunidades, lo que favorece la apropiación del conocimiento y la transferencia efectiva de información;
✓La promoción de una articulación eficiente para la gestión y provisión de bienes y servicios;
✓El fortalecimiento de las condiciones para la sostenibilidad, conservación y mantenimiento de proyectos, especialmente en infraestructura.

Por su parte, la identificación de actores se configura como un proceso participativo y colaborativo que permite realizar un diagnóstico de las capacidades del talento humano en el territorio, incluyendo la disponibilidad de mano de obra calificada en niveles técnicos y profesionales. De manera complementaria, este ejercicio facilita el reconocimiento del potencial territorial, considerando aspectos demográficos, geográficos y la vocación productiva, así como el nivel de organización y solidez de las estructuras sociales existentes. (Capacitación para la organización y participación comunitaria, 1990)

A continuación, se muestran las organizaciones existentes:

Tabla 7.

Organizaciones comunitarias del municipio constituidas mediante figura de asociación.

#	Nombre de la organización	Nit	Cadena o sistema productivo	Actividad agropecuaria	Productos
1	Asociación de ganaderos de El playón (ASOGAPLA)	900751836-7	Cárnica	Pecuaria	Ganado en pie
2	Asociación de cacao cultores de san pedro de la tigra (ASOCATIGRA)	900326766-8	Cacao	Agrícola	Comercialización de cacao en pepa
3	Asociación de cacao cultores de El Playón (ASOCAPO)	804015189-5	Cacao	Agrícola	Cacao

#	Nombre de la organización	Nit	Cadena o sistema productivo	Actividad agropecuaria	Productos
4	Asociación de productores de cítricos de El Playón (ASOCISAN)	900234126-4	Hortofrutícola	Agrícola	Cítricos
5	Asociación agrícola y pecuaria de Santander (ASAPS)	900941812-6	Cacao	Agrícola	Cacao
6	Asociación de productores de cacao por la paz. (ASOCAPAZ)	901030638-7	Cacao	Agrícola	Cacao
7	Asociación de campesinos víctimas de El Playón (ASOCAMVIVIP)	901031973-2	Cacao y ganadería	Agropecuario	Comercialización de productos agropecuarios

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la administración municipal de El Playón.

Para la formulación de proyectos, además es fundamental diagnosticar las debilidades, oportunidades y amenazas que puede presentar el territorio como se muestra a continuación:

La matriz DOFA, principalmente es una herramienta de diagnóstico la cual permite realizar un balance de factores internos y externos. Su aplicación en los proyectos comunales permite identificar activos sociales, es decir liderazgos, unidad comunal y conocimientos locales, pero también identifica riesgos externos como fluctuaciones en presupuestos públicos y cambios normativos; permite priorizar recursos para identificar carencias como, por ejemplo, falta de maquinarias y baja capacitación en donde la comunidad puede decidir en donde invertir los principales esfuerzos para nivelar el terreno.

Tabla 8.

Matriz DOFA.

Debilidades	Oportunidades
Listar las debilidades potenciales en el territorio frente al tipo de proyecto.	Posibles oportunidades que concentra el municipio en relación al proyecto comunal.
Fortalezas	**Amenazas**
Puntos fuertes que presenta el municipio para la formulación e implementación.	Riesgos potenciales es que pueden afectar el proyecto.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por la administración municipal.

3.4.2. Mapa de actores según influencia e interés.

El mapa de actores es una herramienta estratégica diseñada para identificar y analizar la posición tanto de individuos como de organizaciones. Su propósito es fundamental para visibilizar roles, intereses, percepciones y recursos disponibles. Este análisis facilita la obtención de información crítica para forjar alianzas, anticipar desafíos y capitalizar oportunidades de colaboración que aseguren el éxito y la sostenibilidad del proyecto.

Tabla 9.
Mapa de actores.

Actor	Categoría	Orden	Intereses o expectativas	Interés	Contribución
Actor involucrado	Público o privado	Describir si es de orden municipal, departamental o nacional	Describir que intereses puede tener el involucrado frente al proyecto.	Indicar la posición del actor frente al proyecto: cooperante u opositor	Describir las posibles contribuciones que puede aportar el actor.

Fuente: elaboración propia.

3.4.3. Preguntas Clave Para Identificar si las Organizaciones Están Registradas, Conocidas por la Municipalidad y si Tienen Experiencia en Formulación de Proyectos

Es fundamental formular las siguientes preguntas con el objetivo de comprobar si la organización reúne los requisitos necesarios para llevar a cabo el proyecto de inversión comunitaria:

Tabla 10.

Preguntas clave.

Análisis	Preguntas
Análisis institucional	1. ¿Cuáles son los antecedentes de capacidad y de eficiencia institucional del Consejo Comunal responsable del proyecto? 2. ¿Ha cumplido el consejo comunal a cabalidad con las competencias que le asigna la Ley? 3. ¿Tiene el Consejo Comunal experiencia en la ejecución de proyectos comunitarios? 4. ¿Cuenta el Consejo Comunal con el personal idóneo básico para llevar a cabo el proyecto? 5. ¿Si el proyecto se basa en la participación comunitaria, serán aprovechadas adecuadamente las posibilidades organizativas de la propia comunidad? (Crespo, Marco, 2015, pág. 144).
Análisis de aspectos jurídicos	1. ¿Se ha constituido y funciona el Consejo Comunal de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales? 2. ¿Respeta el proyecto las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico del suelo urbano, en el plan regulador del Municipio? 3. ¿Respeta el proyecto las normas vigentes sobre protección del patrimonio histórico-cultural? 4. Si se prevén expropiaciones o indemnizaciones para llevar adelante el proyecto, se ha verificado si son jurídicamente procedentes. 5. ¿Ha sido aprobado el proyecto por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Consejo comunal? (Crespo, Marco, 2015, pág. 144)

Fuente: elaboración propia a partir de Crespo, (2015).

3.5. Formulación de Proyectos con Enfoque Comunal

3.5.1. Diagnóstico comunitario participativo.

Conforme a la metodología propuesta por la guía Crespo, la fase de identificación constituye el diagnóstico base para comprender la realidad situacional de la comunidad objetivo. Esta etapa es determinante para validar la pertinencia de la inversión por parte de la administración municipal.

De acuerdo con lo anterior y con base en el plan de desarrollo municipal, El Playón “Territorio en Potencia Turística Sostenible 2024-2027”, se evidencia, según lo manifestado por los presidentes de junta de las veredas, barrios y corregimiento del municipio, las diversas necesidades en varios sectores, en especial en aspectos de infraestructura física (Alcaldía Municipal de El Playón, 2024, pág. 297). Así mismo a través de diagnóstico participativo se determinó la carencia de recursos suficientes y capacidad administrativa de las juntas, por tanto, da cuenta de limitantes en la inversión pública de infraestructura, como también en varios aspectos álgidos para el desarrollo de las juntas de acción comunal del municipio, lo anterior obedece a distintas realidades del territorio como el orden público, su inestable condición geográfica y variación climática.

En este marco, es importante mencionar que los convenios solidarios son herramientas potentes para el desarrollo local, por tanto, permiten que las Juntas de Acción Comunal ejecuten directamente recursos públicos, ya que son contratos estatales celebrados entre entes territoriales y organismos de acción comunal que sirven para la ejecución de obras de impacto

social, eficiencia en el gasto público, transparencia y control social así mismo crean sentido de pertenencia.

En el municipio se han suscrito los siguientes convenios solidarios lo cual refleja la gestión de las organizaciones comunitarias en coordinación con el ente territorial del municipio, por tanto, se evidencia la ejecución de estos convenios principalmente para el mantenimiento, adecuación y construcción de vías terciarias, a continuación, se muestran los siguientes convenios solidarios, sin embargo, es pertinente ampliar el alcance en otros sectores del desarrollo local.

Tabla 11.

Convenios solidarios vigentes

Número de contrato	Objeto	Valor	Fuente de financiación	Nombre o razón social del contratista	Estado del convenio	Año
Convenio solidario – consecutivo contractual N°160 de 2026	"Aunar esfuerzos entre el municipio de El Playón y la Junta de Acción Comunal vereda altos de cocoteros del municipio de El Playón Santander para el mejoramiento, mantenimiento y adecuación vial en el marco del programa infraestructura vial regional" (Alcaldía Municipal de El Playón, 2026).	$41.000.000	Municipio: Ingresos corrientes de libre destinación ($40.000.000) Aporte de ASOJUNTAS (1.000.000)	Junta de Acción Comunal Alto Cocoteros	Vigente	2026
Convenio solidario – consecutivo contractual No. 165 de 2026	"Aunar esfuerzos entre el municipio de El Playón y la Junta de Acción Comunal de la vereda el Tolu para la construcción de una alcantarilla en el marco del programa infraestructura vial regional" (Alcaldía Municipal de El Playón, 2026)	$23.000.000	Municipio: Rubro Presupuestal 2.3.2.02.02.005.24.01 (Mantenimiento de vías), respaldado por el CDP No. Enero-2026 Aporte de la Organización de Acción comunal por $1.000.000 para mano de obra no calificada	Junta de Acción Comunal Vereda El Tolú	Vigente	2026
Convenio solidario – consecutivo contractual No. 163 de 2026	"Aunar esfuerzos entre el municipio de El Playón y la junta de Acción Comunal Vereda El Uvito del municipio de El Playón Santander para el mejoramiento, mantenimiento y adecuación vial en el marco del programa infraestructura vial regional" (Alcaldía Municipal de El Playón, 2026).	$21.000.000	Municipio: Ingresos corrientes de libre destinación Aporte de la organización comunal por ($1000.000) representado en herramienta menor	Junta de Acción Comunal Vereda el Uvito	Vigente	2026
Convenio solidario – consecutivo contractual No. 161 de 2026	"Aunar esfuerzos entre el municipio de El Playón y la Junta de Acción Comunal La Negreña para el mejoramiento, mantenimiento y adecuación vial en el marco del programa infraestructura vial regional" (Alcadía Municipal de El Playón, 2026).	$41.000.000	Municipio: SGP-propósito general libre inversión. ($1000.000) representado en herramienta menor	Junta de Acción Comunal Vereda la Negreña	Vigente	2026

Número de contrato	Objeto	Valor	Fuente de financiación	Nombre o razón social del contratista	Estado del convenio	Año
Convenio solidario – consecutivo contractual No. 164 de 2026	"Aunar esfuerzos entre el municipio de El Playón y la Junta de Acción comunal Vereda Sardinas de Cocoteros del municipio de El playón Santander para el mejoramiento, mantenimiento y adecuación vial en el marco del programa infraestructura vial regional" (Alcaldía Municipal de El Playón, 2026).	$37.000.000	Municipio: Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. Enero-194 de fecha 23 de enero de 2026. con cargo a los rubros y denominaciones siguientes: RUBRO 2.3.2.02.02.005.24.01 Aporte de la Junta de Acción Comunal ($1000.000)	Junta de Acción Comunal de las Veredas Sardinas, Cocoteros	Vigente	2026

Fuentes: elaboración propia a partir de las minutas de los convenios solidarios suministrados por la Administración Municipal de El Playón, Santander.

Por su parte, respecto a los métodos de diagnóstico comunitario se tienen los siguientes:

Tabla 12.

Métodos de diagnóstico comunitario.

Métodos	Descripción
Convocatoria y realización de una primera asamblea de ciudadanos	La Secretaria de Planeación actúa como ente rector encargado de asegurar la ejecución de los planes, programas y proyectos dirigidos al desarrollo socioeconómico del municipio. Su intervención es vital para garantizar la coherencia técnica y la línea estratégica entre las iniciativas ciudadanas y los instrumentos vigentes de planificación territorial.
Recolección de información	Facilita la captura de información estratégica sobre la infraestructura, los recursos y las potencialidades del territorio, abarcando dimensiones económicas, sociales, institucionales y culturales
Procesamiento y análisis de la información recolectada	Los resultados se presentarán mediante herramientas de visualización de datos, tales como cuadros estadísticos y esquemas infográficos, que aseguren una interpretación precisa y accesible para los asistentes.
Convocatoria y realización de una segunda asamblea de ciudadanos	Tiene como objetivo socializar, mediante recursos de visualización de datos, los hallazgos del diagnóstico participativo, con especial énfasis en las problemáticas críticas identificadas.
Método de Hanlon	Cada alternativa de intervención, concebida como respuesta estratégica al problema central, recibe una ponderación cuantitativa para evaluar su impacto en los objetivos propuestos.

Fuente: elaboración propia a partir de Crespo, (2015).

3.5.2. Identificación y formulación de problemáticas comunales.

Para una correcta estructuración del problema, se requiere cumplir con dos requisitos metodológicos.

1. Como primera medida la formulación debe realizarse en estado negativo, es decir como una necesidad insatisfecha o situación deficitaria;

2. En segundo lugar, debe definirse con precisión su delimitación geográfica y territorial.

Se sugiere la implementación de preguntas orientadoras:

✓¿En qué entorno físico o geográfico se manifiesta la necesidad o el problema?;

✓¿Cómo surgió el problema o la necesidad y cómo ha evolucionado? ¿Qué respuestas se han dado?;

✓¿Quiénes son los destinatarios finales y que hacen respecto a la necesidad o el problema?;

✓¿Cuántos son? ¿Cómo expresan la necesidad o el problema?;

✓¿Cómo perciben otras partes involucradas la necesidad o el problema y qué hacen para generarlo o resolverlo?;

✓¿En qué plazo debe articularse una respuesta (¿cuándo hay que empezar?) y cuánto tiempo se requiere para ejecutar el proyecto? (Begoña Gavilán, 2010)

3.5.3. Análisis de objetivos, metas y alternativas.

El análisis de objetivos consiste en la conversión sistemática de las situaciones negativas del árbol de problemas en estado positivo, deseables y factibles.

El objetivo central define el propósito principal, los fines representan los impactos positivos esperados, y los medios establecen componentes y actividades necesarias para su ejecución.

Para su construcción, se deben tener en cuenta las siguientes directrices:

✓Convertir el problema central del árbol de problemas, en una situación positiva que exprese el objetivo principal del proyecto;

✓Identificar los efectos del problema, que en el árbol de objetivos se transforman en los fines o consecuencias positivas del proyecto esperadas al resolver el problema;

Tomar las causas del árbol de problemas para definir los medios: actividades, herramientas y recursos que permitirán alcanzar los fines propuestos (Crespo, Marco, 2015).

Tras la consolidación del árbol de objetivos, se inicia el análisis de alternativas, etapa se requiere la formulación de diversas opciones de intervención técnica.

El propósito es consolidar estrategias de intervención integral que impacten de forma directa las causas raíz del problema con la finalidad de garantizar una solución técnica y financiera viable. (Crespo, Marco, 2015)

3.5.4. Construcción de árbol de problemas y árbol de objetivos.

3.5.4.1. Construcción del árbol de problemas.

Tabla 13.

Relacionamiento según la norma técnica MGA

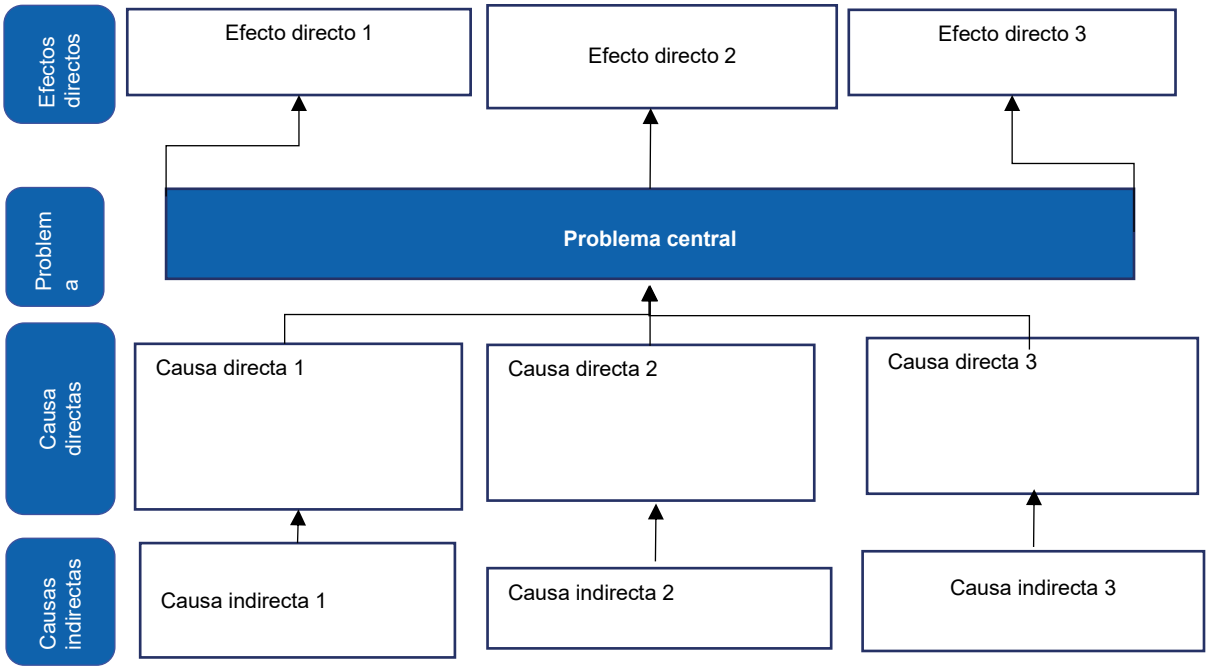
Relacionamiento según MGA			
Problema-causa	Causas-medios	Medios-productos	Productos-resultados
El problema es la situación negativa que afecta a la comunidad y las causas son las razones que originan el problema	Las causas como razones que originan el problema pasan a ser objetivos alcanzables para transformarse así en una situación positiva	Los medios son el camino para solucionar el problema mediante la entrega de bienes o servicios a la comunidad para lograr un resultado y un impacto mediante el cumplimiento de un producto	Transición entre lo que el proyecto entrega mediante bienes o servicios, y el cambio real que genera en la población, medidos bien sea por el impacto social o económico (mejorar las condiciones de vida)

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada del DNP (2023)

Una vez aplicadas las herramientas cuantitativas y cualitativas, y recopilada la información primaria que permita identificar el problema central junto con sus causas y efectos, se procede a construir el árbol de problemas.

Figura 1.

Árbol de problemas.



Fuente: elaboración propia.

Problema central: corresponde al tronco del árbol y corresponde a la situación negativa que se busca transformar en positiva. Según el DNP (2023), para su definición se recomienda agrupar

los problemas por categorías afines, depurarlos y priorizarlos hasta identificar de forma precisa el problema principal.

✓Causas: constituyen las raíces del árbol y pueden clasificarse en directas o indirectas;

✓Causas directas: son hechos o acciones concretas que originan el problema central y se ubican en el primer nivel, inmediatamente por debajo de este;

✓Causas indirectas: son factores que generan las causas directas y se representan en niveles inferiores, bajo las causas directas;

✓Efectos: corresponden a las ramas del árbol y se dividen en directos e indirectos;

✓Efectos directos: consecuencias inmediatas derivadas del problema central, ubicadas en el nivel superior a este;

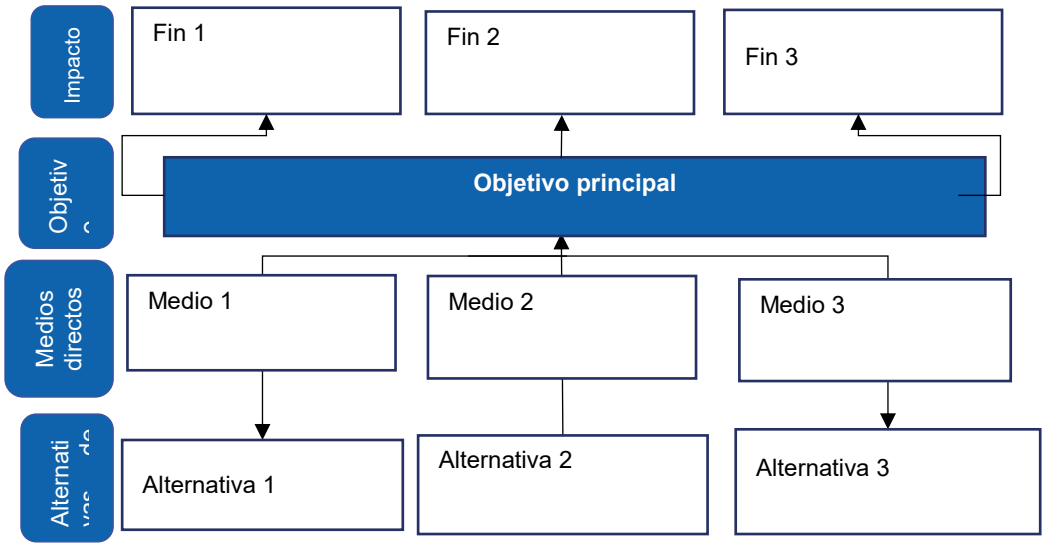
✓Efectos indirectos: son impactos o situaciones negativas generadas por los efectos directos, situados en niveles superiores a estos últimos.

3.5.4.2. Construcción del árbol de objetivos.

En la estructuración del árbol de objetivos, el problema central se redefine como el objetivo general o propósito del proyecto. Simultáneamente, las causas directas e indirectas se transforman en medios y objetivos específicos, mientras que los efectos se traducen en fines que representan los impactos positivos y resultados esperados.

Figura 2.

Árbol de objetivos.



Fuente: elaboración propia.

El árbol de objetivos permite plantear la situación futura deseada, organizar los objetivos según su nivel de importancia y visualizar por medio de un diagrama las relaciones medios y fines que orientan la formulación de soluciones (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

✓Objetivo central: es el enfoque del árbol y está orientado a la proyección de la situación esperada, es decir, lo que se pretende lograr. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

✓Medios: hace referencia a las acciones, tareas y recursos que se ejecutan para transformarse en bienes y servicios destinados a una población objetivo. Los medios directos se enfocan en la producción de bienes y servicios, mientras que los medios indirectos apoyan el logro de los medios directos.

✓Fines: representan los logros que obtienen al cumplir el objetivo general y los impactos generados en la población objeto. Se clasifican en dos directos e indirectos, los fines directos son logros inmediatos que surgen de la solución al problema central y los fines indirectos son consecuencias positivas derivadas de los fines directos.

3.5.5. Uso de la matriz de planificación como herramienta central para estructurar proyectos.

La matriz de planificación del proyecto constituye el núcleo metodológico que sistematiza y estructura la información crítica de la intervención. Su propósito es consolidar la lógica de intervención mediante una representación gráfica que articula el objetivo general, la ruta estratégica y los recursos asignados.

Tabla 14.

Matriz de planificación del proyecto.

Resumen narrativo de objetivos y actividades	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin: impacto del proyecto.	Cifras que mide el impacto final de proyecto.	Fuentes de información que sustentan el cumplimiento de los indicadores.	Condiciones externas que deben cumplirse para que el proyecto tenga éxito.
Propósito: resultado central.	Cifras que miden si el propósito se cumple o no y en qué proporción.	Soporte que certifique el cumplimiento o incumplimiento de los resultados.	Condiciones o riesgos externos asumidos
Componentes: productos, bienes o servicios a entregar.	Cantidad estimada de bienes o servicios a entregar	Soportes que den fe de la entrega de los bienes o servicios	Condiciones o riesgos externos asumidos
Actividades: acciones a realizar.	Cumplimiento de acciones planteadas	Soportes del cumplimiento de las actividades planteadas	Condiciones o riesgos externos asumidos

Fuente: elaboración propia.

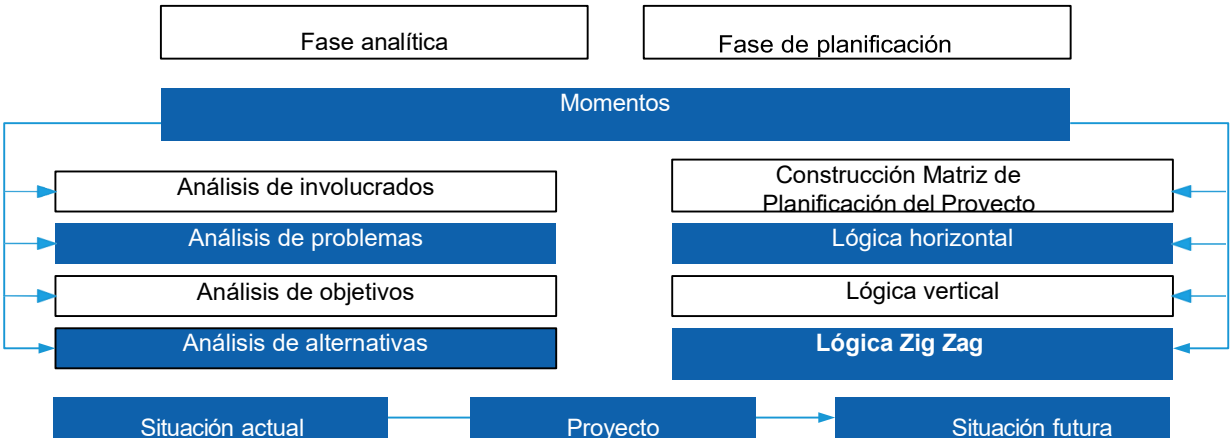
3.6. Metodología Marco Lógico

3.6.1. Fases del marco lógico: análisis de involucrados, problemas, objetivos y alternativas.

De acuerdo con Crespo, la metodología del marco lógico se desarrolla en dos fases: la fase analítica y la fase de planificación que se llevan a cabo luego de identificar el problema (ver figura 3):

Figura 3.

Fase analítica y de planificación.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de la guía de Crespo, (2015).

La fase analítica incluye el análisis de involucrados, el análisis de problemas representando mediante árbol de problemas, el análisis de objetivos desarrollado a través del árbol de objetivos y el análisis de alternativas:

Tabla 15.

Componentes de análisis.

Componente	Descripción
Análisis de involucrados	Permite identificar los actores involucrados que inciden directa o indirectamente en el proyecto, así como su grado de contribución e influencia. Para estructurar adecuadamente este análisis, es fundamental formular las siguientes preguntas: ✓¿Quién está directamente afectado por el problema específico que se está analizando?; ✓¿Cuáles son los intereses de las diversas personas y entidades en relación con el problema?; ✓¿Cómo percibe cada grupo el problema?; ✓¿Qué recursos aporta cada grupo (en forma positiva o negativa) para el tratamiento del problema?; ✓¿Qué responsabilidades organizativas o institucionales tienen algunos de estos grupos?; ✓¿Quién se beneficia con el proyecto?; ✓¿Qué conflictos podría tener algún grupo con una estrategia particular del proyecto?; ✓¿Qué actividades se pueden realizar para satisfacer los intereses de diferentes grupos? (Crespo, Marco, 2015, págs. 30-31)
Análisis de problemas	Herramienta metodológica que permite identificar, desglosar y priorizar las causas y los efectos de un problema. Su propósito es identificar las causas que explican el origen del problema.
Análisis de objetivos	Transforma los problemas en soluciones, este proceso parte del problema central del árbol de problemas y lo convierte en el objetivo central del proyecto.
Análisis de alternativas	Es un proceso estratégico orientado a identificar, clasificar y evaluar opciones de solución que permitan resolver el problema central y alcanzar los objetivos propuestos.

Fuente: elaboración propia a partir de Crespo, (2015).

3.6.2. Diseño de la Estructura Analítica del Proyecto (EAP).

Secuencia lógica de la estructura analítica:

✓Tomar los fines del árbol de objetivos;

✓Transcribir el objeto central del árbol de objetivos, que corresponde al propósito de la EAP;

✓Identificar los productos o componentes, analizando las acciones que conforman la alternativa óptima cuando se refiere a costos;

✓Describir las acciones a desarrollar para completar los componentes del proyecto y revisar el presupuesto de la alternativa óptima.

La EAP se construye de forma ascendente, como se muestra a continuación:

✓Actividades: son las acciones específicas solicitadas para lograr los componentes;

Tabla 16.

Actividades costos y horizonte de tiempo

Etapa	Definición	Relación financiera
Desglose de Actividades	Identificación de las tareas necesarias para lograr cada actividad obtener el producto.	Es la base para asignar recursos a cada actividad dentro de un presupuesto global. (Insumos).
Relación de Costos	Valoración financiera de los insumos por cada actividad.	Determina el presupuesto total del proyecto.
Secuencia Temporal (cronograma)	Orden lógico de ejecución de actividades en un horizonte de tiempo	Define en qué periodos se requiere el dinero y por cuánto tiempo global
Flujo de Caja	Proyección de ingresos y egresos en el tiempo.	Resulta de cruzar los Costos con la secuencia temporal.

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada de Manual conceptual Metodología General Ajustada, DNP (2015)

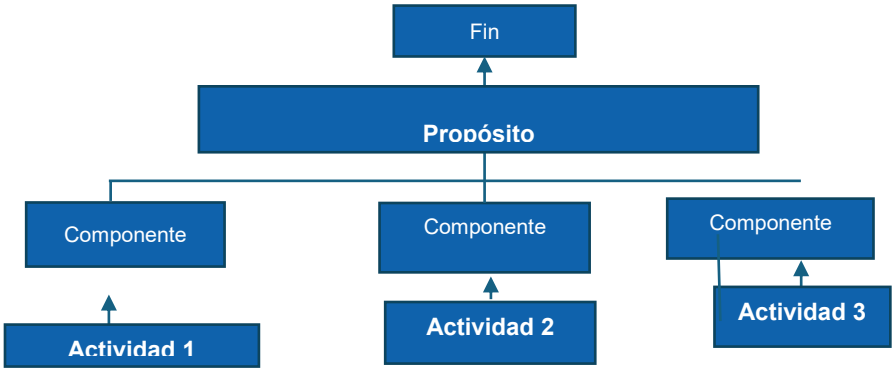
✓Componentes: es el medio o los productos concretos que se obtienen al final de las actividades;

✓Propósito: corresponde al objetivo específico por lograr como resultado la ejecución de los componentes;

✓Fin: es el objetivo general, el cual genera un impacto a largo plazo, producto de la ejecución del objetivo específico (Crespo, Marco, 2015).

Figura 4.

Estructura Analítica del Proyecto (EAP).



Fuente: elaboración propia.

3.6.3. Uso de los indicadores, medios de verificación y supuestos.

Tabla 17.

Indicadores, medios de verificación y supuestos.

Instrumento	Uso
Indicadores de fin	Miden la contribución del proyecto a la resolución del problema en el mediano y largo plazo, evaluando dimensiones críticas como su impacto, pertinencia y viabilidad
Indicadores de propósito	Verifican los cambios producidos, por tanto, visibiliza los efectos intermedios o finales en la población objetivo, de esta forma da como resultado la ejecución del proyecto.
Indicadores de componentes	Miden bienes y servicios producidos entregados a beneficiarios, guardando relación con los resultados previos. La dinámica de medición se da de manera mensual, trimestral, semestral o anual apoyándose en indicadores de pertinencia y viabilidad.
Medios de verificación	Conjunto de documentos escritos, audiovisuales o gráficos, que permiten sustentar la veracidad de la información recolectada. Su función principal es aportar la evidencia necesaria para demostrar el cumplimiento de los indicadores establecidos desde su etapa de diseño y formulación
Supuestos	Factores externos no controlables ni predecibles, identificados durante el diagnóstico del proyecto. Por tanto, comprenden las condiciones económicas, políticas, sociales y ambientales que pueden influir, de manera positiva o negativa

Fuente: elaboración propia con información tomada de la Guía Crespo. (2015)

3.7. Gestión Administrativa y Financiera de Proyectos Comunales

Para que la gestión sea eficiente es importante:

✓Definir las responsabilidades de cada vocero en la ejecución del plan operativo;

✓Establecer relaciones entre los miembros del equipo, incluyendo la jerarquía y los canales de comunicación;

✓Crear mecanismos de seguimiento y de evaluación (Crespo, Marco, 2015).

Para la viabilidad financiera de un proyecto los fondos pueden provenir de diversas fuentes como se describe a continuación:

Tabla 18.

Guía Fuentes de financiación

Tipo de fuente	Fuentes	Entidad	Programas y fondos	Requisitos técnicos del proyecto	Procedimiento	Sustento legal	Fuente (link)
1. NACIONAL	Fondos del Gobierno	Ministerio del Interior	Banco de Acciones Comunales (BAC)	Ficha técnica simplificada, presupuesto detallado y acta de asamblea de la JAC. De acuerdo con los criterios establecidos en la convocatoria	Postulación en plataforma SISEC (Digital).	Ley 2166 de 2021	https://www.mininterior.gov.co/convocatorias/
1. NACIONAL	Cofinanciación	DPS / Ministerios	Infraestructura Social / Agua Rural	Ficha MGA, diseños Fase II, certificado de libertad, censos, etc, De acuerdo con los criterios establecidos en la convocatoria	Radicación en ventanas de convocatoria.	Ley Orgánica Presupuesto	https://prosperidadsocial.gov.co/
2. REGALÍAS	Sistema General de Regalías	DNP / Municipios	Asignación Local / Compensación Regional	Cargue en MGA Web, certificado de sostenibilidad y requisitos DNP (Guía de orientaciones transitorias).	Viabilización en Secretaría Técnica.	Ley 2056 de 2020	https://mgaweb.dnp.gov.co/
3. DEPARTAMENTAL	Inversión Departamental	Gobernación	Fondos de Desarrollo Regional / Estampillas	Cargue en MGA Web, certificado de sostenibilidad y requisitos DNP (Guía de orientaciones transitorias).	Inclusión en Banco de Proyectos (BPID).	Ley 2200 de 2022	https://mgaweb.dnp.gov.co/
4. MUNICIPAL	Propios-SGP	Alcaldía	Convenios Solidarios / Presupuesto Participativos	Idoneidad JAC, presupuesto, planos y alineación con el PDM. - Cargue en MGA Web, certificado de sostenibilidad y requisitos DNP (Guía de orientaciones transitorias).	Contratación directa (mínima cuantía).	Ley 2166	https://mgaweb.dnp.gov.co/
4. MUNICIPAL	Propios-SGP	Alcaldía	Fondos de Inversión Comunal (FIC)	Ficha técnica, certificado de propiedad y acta de priorización.	Registro en Banco de Proyectos (BPIM).	Ley 1551 de 2012	https://mgaweb.dnp.gov.co/
5. PRIVADA/ONG	RSE / Cooperación	Empresas / ONGs	Fondos RSE / Programas Desarrollo Local	Matriz de Marco Lógico, indicadores de impacto y plan social.	Gestión directa o convocatorias.	Guía Inversión DNP	Según entidad a la que se aplique

Fuente: elaboración propia

3.7.1. Administración de recursos locales y fuentes de financiamiento.

“Se consideran dos tipos de proyectos sociales, de acuerdo con su financiamiento: los financiados con recursos no retornables, y los financiados con recursos retornables” (Crespo, Marco, 2015).

Para la viabilidad financiera de un proyecto los fondos pueden provenir de diversas fuentes como:

✓Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO);

✓El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA);

✓El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA);

✓FONTAGRO el cual es una alianza de cooperación que promueve ciencia, desarrollo e innovación en la agricultura y alimentación para América Latina y el Caribe.

Recursos Nacionales:

✓El Ministerio del Interior;

✓Gobernación de Santander, por medio de la secretaría del Interior;

✓Recursos propios de la organización comunal;

✓Recursos del Sistema General de Regalías.

✓Recursos de entidades privadas.

3.8. Evaluación y Seguimiento de Proyectos

El seguimiento, monitoreo y evaluación de los proyectos son procesos transversales y constantes en los proyectos ya que aportan a la viabilidad y eficiencia de estos. Para entender su importancia se describen a continuación:

Tabla 19.

Seguimiento, monitoreo y evaluación.

Proceso	Descripción	Objetivo
Seguimiento	Consiste en la recopilación periódica de datos para medir el avance físico, financiero y cronológico.	Identificar desviaciones frente a la planeación original, facilitando decisiones correctivas que optimizan el proyecto, aseguran el cumplimiento de metas y promueven el desarrollo social
Monitoreo	Es un proceso continuo de verificación durante la ejecución del proyecto.	Verificar el cumplimiento del cronograma y las metas planteadas durante la ejecución de las actividades
Evaluación	Es una herramienta sistemática que, fundamentada en criterios y técnicas específicas, mide, analiza y valora el diseño, los procesos y los resultados de una intervención.	Generar conocimiento estratégico para orientar la toma de decisiones, facilitar la retroalimentación, optimizar la gestión y asegurar el cumplimiento de los objetivos trazados.

Fuente: elaboración propia a partir de Crespo, (2015).

3.8.1. Criterios para evaluación

Según Crespo (2015), La evaluación consiste en el análisis y valoración de intervención mediante la comparación sistemática entre lo ejecutado y lo programado. Algunos elementos fundamentales se muestran a continuación:

Según Marce Masa Carreño (2011), la evaluación se debe fundamentar en criterios transversales conocidos como “criterios de valor”, principios, normas o ideas de valoración que se ajustan a las particularidades del proyecto y a partir de ellos, se emite un juicio valorativo sobre el objeto que se está evaluando. Dentro de estos se tienen:

> Eficacia: mide el grado en el que se han logrado los objetivos establecidos o previstos en el proyecto. En la evaluación ex-ante, el criterio de evaluación de eficacia se realiza de manera potencial o prospectiva, en la evaluación ex post, la medición o comprobación del grado de eficacia, como criterio de valor establecido en la evaluación es un hecho que ya se realiza sobre actuaciones concretas, que posibilitan estimar el grado de consecución de los objetivos establecidos (Crespo, Marco, 2015, pág. 118)

Eficiencia: es la relación existente entre los resultados obtenidos y los costes y/o recursos económicos consumidos o desarrollados. (Crespo, Marco, 2015, pág. 118).

Pertinencia: es el grado de adecuación del proyecto o programa social frente a la realidad y necesidades presentes sobre las cuales se pretende resolver la problemática. (Crespo, Marco, 2015, pág. 118)

Sostenibilidad o viabilidad: mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan, una vez que ha terminado el proyecto, y ha concluido el apoyo institucional y financiero. Por eso se dice que un proyecto es sostenible si sus efectos son capaces de mantenerse por sí mismos en el tiempo. (Crespo, Marco, 2015, pág. 119).

Impacto: Es la valoración de todos los efectos directos y/o indirectos, positivos o negativos, esperados o no, que el programa o proyecto tendría (ex-ante), viene teniendo (intermedia) o ha tenido (ex post), sobre la población beneficiaria. (Crespo, Marco, 2015, pág. 119)

Ahora bien, desde un punto de vista más local, en Colombia la evaluación de proyectos principalmente es expost, es decir al finalizar la ejecución del proyecto, constituyendo la etapa final de su ciclo de vida y busca verificar si la intervención logró los resultados y/o impactos previstos inicialmente.

Esta se lleva a cabo a través de:

✓Análisis metodológico: donde el proceso se organiza en tres módulos fundamentales que recogen información de todas las fases del proyecto, la preinversión, la inversión y la operación. Primero se identifica el objetivo original del proyecto, el cumplimiento legal, el mercado, la localización, los efectos ambientales y la participación comunitaria.

✓Evaluación físico-financiera: se analizan los costos reales incurridos en cada etapa frente a los programados, así como los ingresos y beneficios generados. Para ello se utilizan indicadores para medir la desviación en el presupuesto y el cronograma.

En cuanto a criterios de evaluación, el análisis cuenta con cinco variables principales:

✓Relevancia;

✓Eficiencia;

✓Eficacia;

✓Impacto.

Para la recolección de la información se implementan diferentes instrumentos y procedimientos tales como:

✓La investigación documental, a través de la revisión de evaluaciones previas a la realización del proyecto (MGA) y los informes de seguimiento;

✓Visitas a terreno para recolectar información primaria;

✓Entrevistas y encuestas con formatos estandarizados para sintetizar la información y generar un lenguaje, evaluación coherente.

Finalmente cabe resaltar que el componente de responsabilidad de realizar la evaluación recae sobre la organización ejecutora. No obstante, esta debe basarse en criterios y lineamientos técnicos establecidos por el DNP; a manos de un personal capacitado y desde un enfoque imparcial (DNP, 2004).

4.Capítulo: Componente Transferencia de Conocimiento y Asistencia Técnica a Organizaciones Comunitarias

4.1.Enlace Municipal Para el Soporte y Apoyo en Estructuración de Proyectos Comunales

Según la estructura organizacional de la administración municipal, la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Movilidad y la Secretaría de Planeación e Infraestructura son los principales enlaces administrativos para llevar a cabo la gestión de proyectos comunales en articulación con las organizaciones comunitarias.

Tabla 20.

Enlaces con la administración municipal.

Enlace	Rol	Funciones específicas para proyectos comunales según manual de funciones	Contacto
Secretaría de Gobierno, Seguridad y Movilidad	Enlace administrativo adscrito al ministerio del interior	"1. Formular de manera coordinada con las demás secretarias los planes, programas y proyectos de la administración municipal, así como dirigir y evaluar su ejecución con el fin de garantizar el cumplimiento de la misión, objetivos y funciones de la Secretaría" (Decreto 122/2020). "2. Establecer los objetivos a cumplir para el correcto desarrollo de las funciones de la Secretaría antes del 31 de diciembre de cada año, así como que incluyan los recursos presupuestados necesarios, las estrategias y planes para tal fin" (Decreto 122/2020).	✓secretariainteriorseguridadymovilidad@elplayon-santander.gov.co ✓304 1460875
Secretaría de Planeación e Infraestructura	Enlace clave para el acompañamiento técnico en la formulación y ejecución de proyectos comunales.	✓"1. Formular de manera coordinada con las demás secretarias los planes, programas y proyectos de la administración municipal, así como dirigir y evaluar su ejecución con el fin de garantizar el cumplimiento de la misión, objetivos y funciones de la Secretaría" (Decreto 122/2020). ✓"10. Formular y coordinar la ejecución de los proyectos priorizados en el plan de desarrollo, pertenecientes a los sectores de servicios públicos, agua potable y saneamiento básico, desarrollo rural, empleo, equipamiento municipal, infraestructura vías, transporte telecomunicaciones, medio ambiente, vivienda y recibir los de otras dependencias y	✓secretariadeplaneacion@elplayon-santander.gov.co ✓320 8510569

Enlace	Rol	Funciones específicas para proyectos comunales según manual de funciones	Contacto
		entidades, registrarlos en el banco de proyectos municipales que se encuentran a su cargo" (Decreto 122/2020). ✓"19. Dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los procesos y competencias del banco de proyectos y del sistema de información estadística municipal" (Decreto 122/2020). ✓"30. Dirigir coordinar y controlar el desarrollo del banco de proyectos de inversión municipal y asegurar la implementación de la metodología general ajustada para su elaboración" (Decreto 122/2020). ✓"31. Coordinar la efectiva participación social y comunitaria, en la formulación del plan de desarrollo, el plan básico de ordenamiento territorial y demás programas y proyectos, y generar espacios de concertación para el desarrollo de mecanismos y actividades participativas de los ciudadanos" (Decreto 122/2020).	

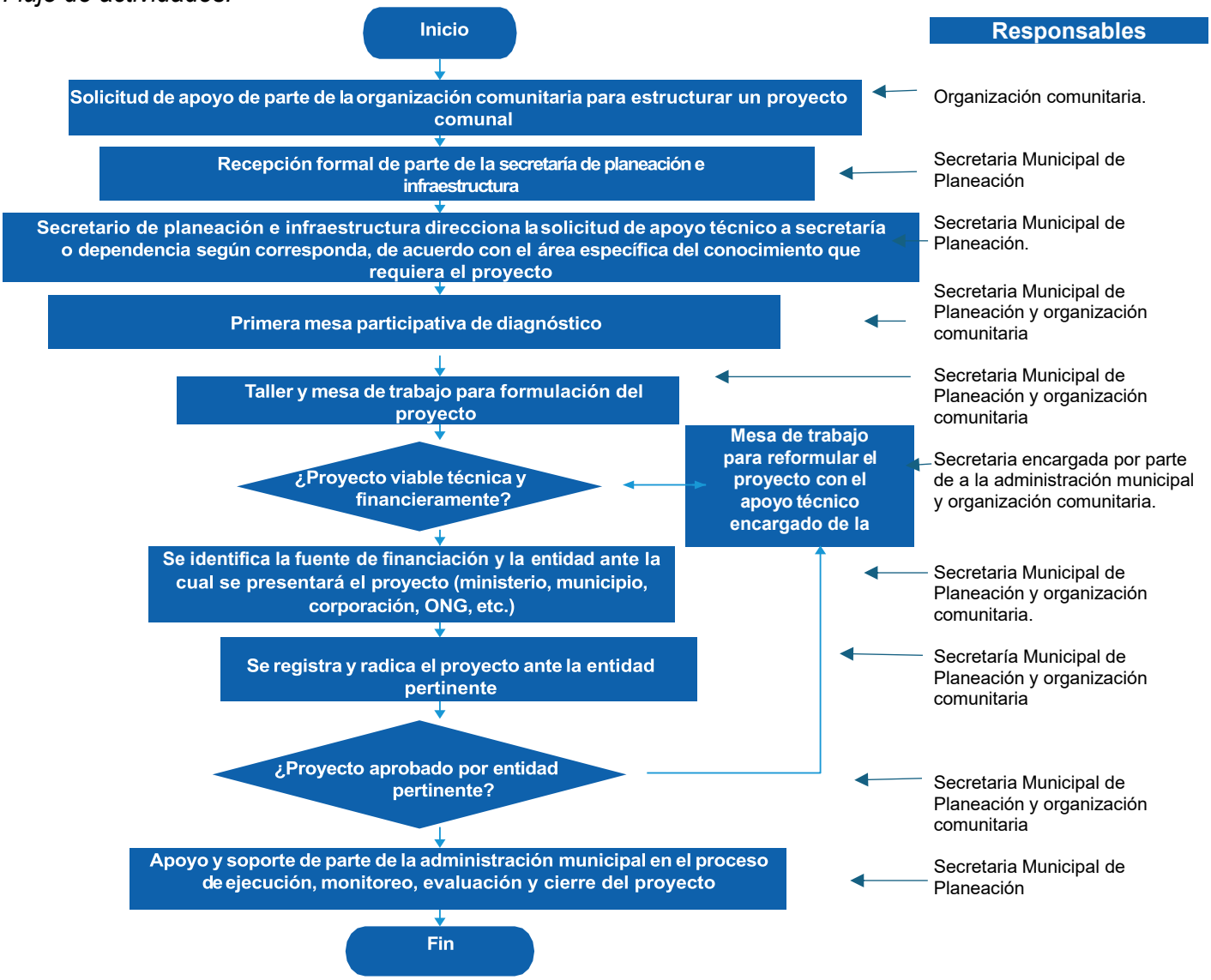
Fuente: elaboración propia.

4.2.Flujo de Actividades para Asistencia Técnica de Parte de la Administración Municipal a Organizaciones Comunitarias Para la Estructuración de Proyectos Comunales

La administración municipal brindará apoyo y acompañamiento permanente a las organizaciones comunitarias a partir del momento en que le sea solicitado y deberá desarrollar siguiente procedimiento:

Figura 5.

Flujo de actividades.



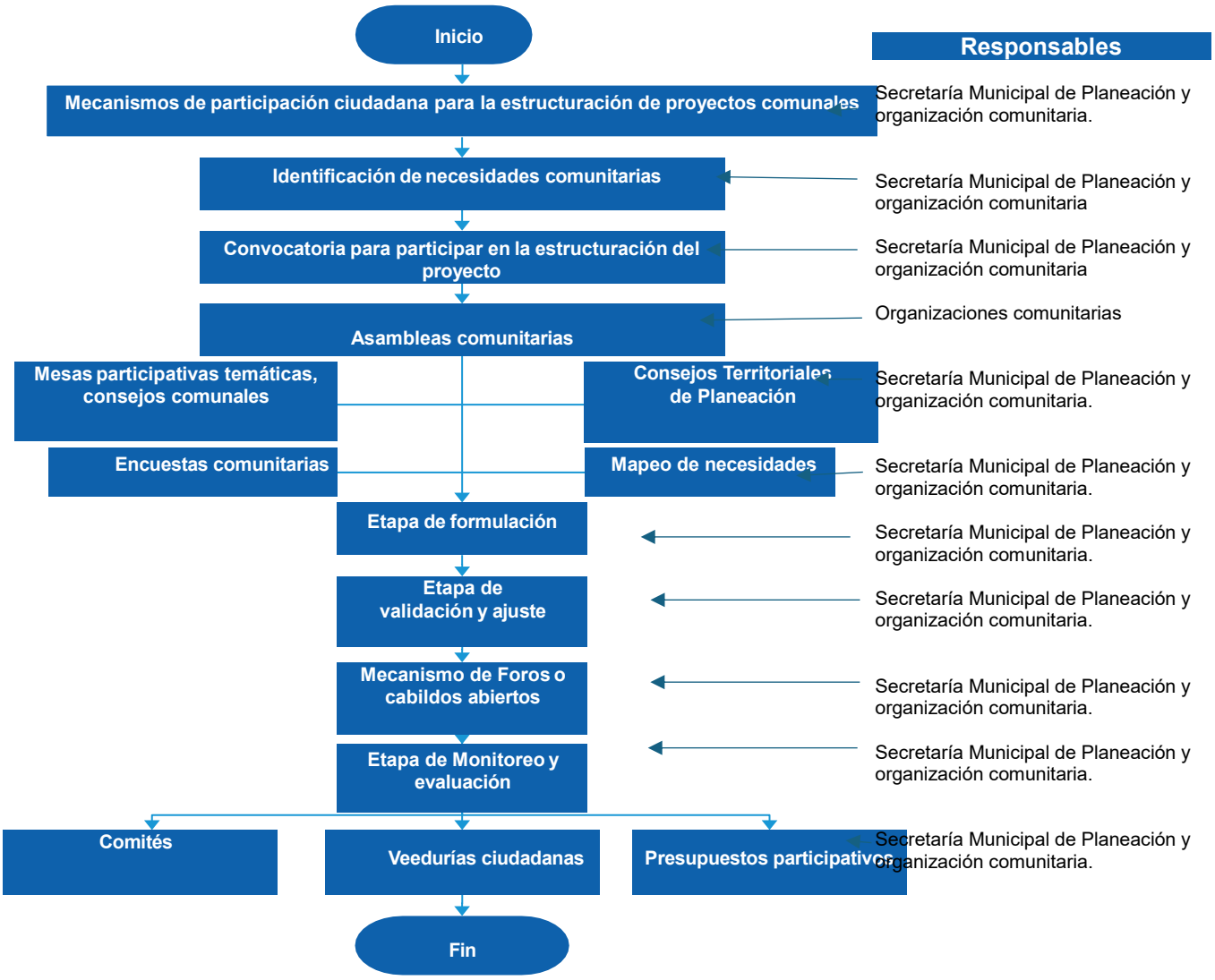
Fuente: elaboración propia.

4.3.Participación de las Organizaciones Comunitarias en la Estructuración de Proyectos Comunales

La administración municipal deberá promover la participación de las organizaciones comunitarias para la estructuración de proyectos comunales siguiendo, el procedimiento para la ejecutar esta labor se presenta a continuación:

Figura 6.

Mecanismos de participación ciudadana para la estructuración de proyectos comunales.



Fuente: elaboración propia.

4.4.Proyectos Tipo

Los Proyectos Tipo son una herramienta diseñada por el DNP para apoyar en los procesos de formulación y estructuración de proyectos de inversión pública, los cuales contienen soluciones estándar a problemas recurrentes u oportunidades que requieren ser atendidas desde la inversión pública con el fin de mejorar la eficiencia de los recursos durante la formulación y estructuración del proyecto (DNP, 2018).

El DNP dispone de proyectos tipo para los distintos sectores de inversión, estos se encuentran en la caja de herramientas (desarrollada en el numeral 7 de la presente guía). Además, cuenta con documentos prácticos tales como: guía para la formulación; plantilla de Metodología General Ajustada (MGA) y documentos técnicos según el tipo de proyecto.

Si se trata de un proyecto del sector Gobierno territorial, se cuenta con documentos como:

Guía de formulación: esta contiene los aspectos generales, metodológicos y técnicos para la estructuración y presentación de proyectos de inversión.

Anexos: beneficios de la implantación del proyecto de Infraestructura Local Asociativa (ILA), lineamientos estudio de necesidad, análisis de valor agregado, esquemas de gestión y gobernanza, lineamientos base de levantamiento topográfico y batimétrico, lineamientos base de estudio geotécnico (suelos),lineamientos base de Riesgo hidrológico, lineamientos base de diseño geométrico, lineamientos base pavimentos, lineamientos base de diseño bioclimático, flujos proceso ILA, distribución e identificación de planos, arquitectura y urbanismo, estructura, hidrosanitario, RCI, eléctrico, presupuesto.

Catálogo MGA: El DNP cuenta con proyectos tipo para los sectores de cultura, educación, salud, transporte, minas y energía, agricultura, deporte; vivienda; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), ciencia, tecnología e innovación, turismo, información estadística, gobierno territorial y ambiente y desarrollo sostenible.

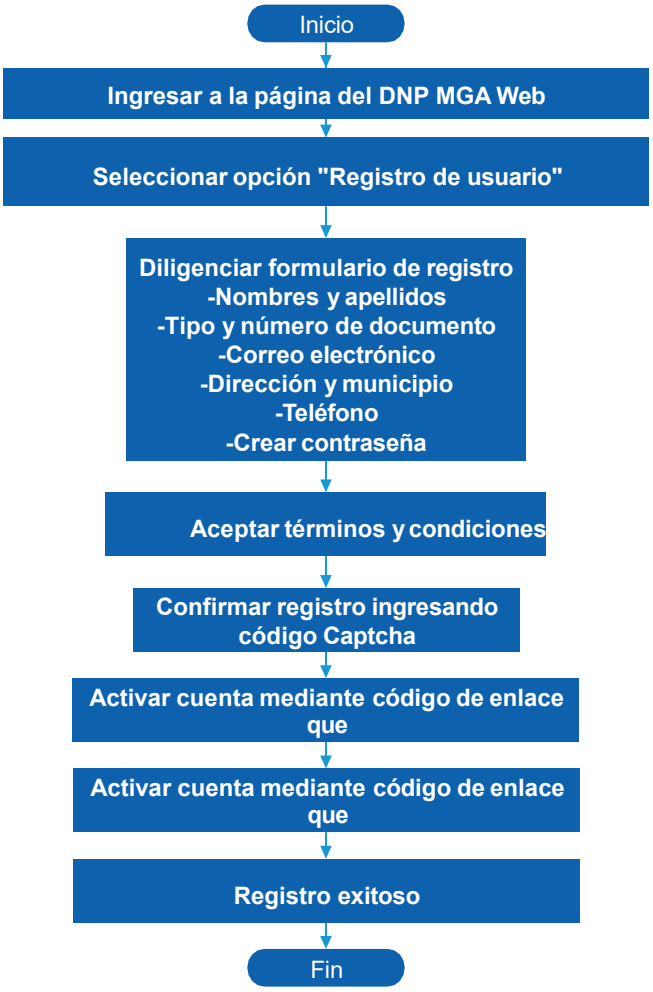
La plataforma Metodología General Ajustada (MGA) Web cuenta con proyectos tipo. En el caso de las organizaciones comunitarias, estas deben ingresar con el rol de formulador ciudadano, mediante la opción “Nuevo Proyecto Utilizando Proyectos Tipo”, en donde se encuentran los diferentes tipos de proyectos de acuerdo con el sector de inversión que se requiera.

Es indispensable que la organización comunitaria que proponga la iniciativa de inversión y la administración municipal, revisen el proyecto tipo que más se ajuste a las necesidades y se formule en común acuerdo con el fin de que este cuente con eficacia, eficiencia y pertinencia de las soluciones planteadas en el proyecto.

A continuación, se ilustra el procedimiento para registro como formulador ciudadano en MGA Web:

Figura 7.

Procedimiento para registro de usuarios formulador ciudadano en MGA Web.



Fuente: elaboración propia.

En la caja de herramientas del presente documento se encuentra el link de acceso a esta herramienta Web.

5.Celebración de Convenios Solidarios

Los convenios solidarios constituyen una modalidad alternativa a la contratación estatal tradicional, ya que se materializan a través de mecanismos de cooperación que facilitan la articulación entre las diferentes entidades públicas y diversas organizaciones de la sociedad civil. (Agencia Nacional Para la Contratación Pública [Colombia Compra Eficiente], 2025).

Existen tres regímenes jurídicos para la celebración de los convenios de solidarios los cuales se enuncian a continuación:

Tabla 21.

Regímenes jurídicos para los convenios solidarios.

Régimen	Fundamento jurídico	Objetivo
Primer régimen	Artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.	Busca ejecutar obras cuyo valor no supere a la menor cuantía, las entidades territoriales del orden departamental y distrital, así como las entidades del orden nacional podrán celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal.
Segundo régimen	Artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 092 de 2017 y el artículo 3° de la Ley 136 de 1994.	Es aplicable cuando los municipios o distritos busquen ejecutar programas y actividades establecidas por la Ley para estas entidades territoriales, acorde con sus planes de desarrollo distrital o municipal.
Tercer régimen	Artículo 63 de la Ley 2166 y artículo 141 de la Ley 136 de 199436 de 1994.	Regula la posibilidad de celebrar convenios solidarios de las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal con organismos de acción comunal con la finalidad de que estos se vinculen al desarrollo y mejoramiento municipal mediante: i) su participación en el ejercicio de sus funciones, ii) la prestación de bienes y servicios o iii) la ejecución de obras públicas cargo de la administración central o descentralizada.

Fuente: elaboración partir a partir de Colombia Compra Eficiente, (2025).

6. Cartilla SENA

6.1. ¿Qué es?

La cartilla denominada “capacitación para la organización y participación comunitaria” es una herramienta diseñada para orientar a las comunidades en el diseño y ejecución de proyectos.

6.2. ¿Qué Contiene?

La guía contiene la explicación detallada de los procesos para la formulación y gestión de los proyectos comunitarios. Las principales etapas son:

6.2.1. Formulación del proyecto. La guía explica cada uno de los estudios con los que se debe contar con respecto al tipo de proyecto a realizar, ya que existen proyectos que por su dimensión o por sus costos requieren de estudios específicos ayudan a definir si el proyecto es viable o no.

Para determinar la factibilidad del proyecto se necesita de los siguientes estudios:

✓Estudio técnico;

✓Estudio económico;

✓Estudio financiero;

✓Estudio administrativo.

6.2.2. Gestión del proyecto. La gestión de los proyectos comunitarios es un proceso fundamental y continúo orientado a motivar, integrar y coordinar a las personas con el propósito de alcanzar los resultados previamente definidos, dirigidos a satisfacer las necesidades de la comunidad. Cuando es la misma comunidad quien investiga y analiza su realidad, se facilita la formulación de posibles soluciones a las problemáticas del municipio.

Este proceso se desarrolla a través de tres etapas principales:

✓Planeación;

✓Ejecución;

✓Evaluación.

6.3. ¿Para qué Sirve?

Sirve como insumo explicativo y práctico de los estudios y aspectos que se deben realizar al momento de formular un proyecto. Por lo que es fundamenta la participación ciudadana en todo el proceso de formulación, ejecución y evaluación del proyecto.

6.4. ¿A Quiénes les Sirve?

Sirve como insumo tanto a la administración municipal de El Playón como a las organizaciones comunitarias y a las JAC para la adopción de conceptos más importantes a la hora de formular proyectos comunales.

6.5. ¿Cómo Usarla en el Municipio?

La guía se diseñó para ser usada en el momento de la formulación y la gestión de los proyectos comunales, ya que constituye una herramienta guía para la organización de las comunidades entorno a los proyectos de interés general.

Es por esto que la cartilla SENA para el municipio de El Playón es un documento que sirve como principal insumo e incentivo a la participación de las comunidades junto con la administración municipal en el desarrollo de proyectos comunitarios, esto genera en el municipio valor público (Riveros de Concha & Chavez Navia, Capacitación para la organización y participación comunitaria, 1990).

7. Caja de Herramientas

Tabla 22.

Caja de herramientas.

Caja de herramientas estructuración de proyectos comunales				
Contribución al fortalecimiento de la acción comunal para estructuración de proyectos	Herramienta	Descripción	Cómo aplica para ejemplo práctico (Construcción y dotación de un Salón Comunal)	Medio de Acceso
Estructuración	Metodología General Ajustada (MGA)	Herramienta informática diseñada para formular proyectos. Convierte el árbol de problemas en la cadena de valor.	Proyecto "Construcción y adecuación de un Salón Comunal Multipropósito en la vereda la Negreña del municipio de El Playón Santander" con presupuesto y código BPIN, listo para proceso de viabilidad.	https://mgaweb.dnp.gov.co/
Capacitación	Cartilla SENA - Guía para la formulación y gestión de proyectos comunitarios.	Guía establecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que comprende una cartilla digital orientada a fortalecer la organización y participación comunitaria a través de la formulación y gestión de proyectos comunitarios. Esta guía ofrece una explicación detallada sobre la elaboración de estudios técnicos, económicos, financieros y administrativos requeridos para estructurar un proyecto comunitario.	Orientación a los líderes comunitarios en aspectos básicos de estudios técnicos y financieros en el proyecto	https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Mujeres%20Comunales/Cartilla%20SENA%20-%20Formulacion%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20Proyectos%20Comunitarios.pdf
Estructuración	Proyectos Tipo (DNP)	Herramienta estándar que establece parámetros para la formulación de proyectos en diferentes sectores de inversión. Esta herramienta propone una estructura metodológica que incluye la definición de un problema central, causas, efectos, la elaboración de un árbol de objetivos, el diseño de una	Uso de planos y diseños estandarizados para ahorrar costos de ingeniería y tiempo. Son elementos técnicos de estructuración como planos arquitectónicos, presupuesto general, estudios hidráulicos, eléctricos, entre otros.	https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=277&Itemid=393

		cadena de valor, un componente financiero, la identificación de alternativas de solución, un proceso de evaluación, una población objetivo, entre otros elementos, que constituyen la base técnica para responder de manera adecuada a las necesidades para proyectos de desarrollo en el municipio.		
Contratación	Guía para la celebración de convenios solidarios	Herramienta que brinda pautas para la implementación de convenios solidarios orientados al fortalecimiento de la participación comunitaria en la ejecución de proyectos de inversión social. La modalidad de contratación es directa. Permite que el municipio de EL Playón celebre contratos con las Juntas de Acción Comunal (JAC) para ejecutar bienes y servicios. Para el ejemplo práctico, la construcción de salón comunal.	La celebración de un convenio Solidarios para la construcción y dotación de un salón comunal permite la Ejecución directa mediante convenio firmado entre administración municipal y junta de acción comunal, con el fin de ejecutar directamente la obra, dotación y mantenimiento.	https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Guia-para-la-Celebracion-de-Convenios-Solidarios-20250618.pdf
Estructuración	Guía de proyectos sociales comunitarios (Marco Lógico)	Guía que establece las etapas necesarias para la formulación y gestión de cada etapa de los proyectos comunales. Utiliza la metodología de marco lógico y explica paso a paso la etapa de formulación, ejecución, evaluación y Monitoreo de proyectos comunales.	Estructuración de la cadena de valor del proyecto mediante la metodología Marco Lógico	https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf
Estructuración	Portal de Transparencia Económica	Información sobre el uso de recursos públicos. Verifica si hay saldos de regalías disponibles en el municipio. Permite conocer previamente la disponibilidad financiera para asegurar que el proyecto a estructurar logre su alcance desde los costos estipulados en cada actividad.	Sirve para consulta de saldos y apropiaciones presupuestales del municipio. Permite a las juntas verificar en tiempo real si la Alcaldía de El Playón tiene disponibilidad de recursos del Sistema General de Regalías y con ellos presentar propuesta para ejecutar conjuntamente los recursos que se requieran para construcción y dotación de salón comunal.	https://www.minhacienda.gov.co/web/portal/sgr

Capacitación	Oferta Institucional ESAP	Cursos y talleres de formación, cuyo fin es el de fortalecer las capacidades de gestión para este caso las organizaciones comunales, lo cual contribuye a mejorar los procesos de estructuración de proyectos comunales.	Certifica y mejora las competencias de los líderes comunales materia de administración y vigilancia de recursos del Estado.	https://sirecec4.esap.edu.co/inicio
Normatividad	Ley 2166 de 2021 (Ley Comunal)	Marco legal de las JAC. Fundamenta el derecho de la comunidad a participar en la planeación y ejecución del desarrollo local, brindando un respaldo jurídico a las iniciativas de inversión ante la administración municipal.	Da soporte legal en cuanto a la capacidad y facultad con la que cuenta JAC para contratar directamente con el municipio las obras para la construcción y dotación de salón comunal.	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758
Estructuración	Orientaciones transitorias para la gestión de proyectos de inversión	Documento con orientaciones transitorias para la gestión de proyectos de inversión -Orienta la toma de decisiones en el proceso de viabilidad de los proyectos de inversión. - Contiene los requisitos generales y sectoriales que deben cumplir todos los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, y aplicable para recursos territorio, los cuales deben ser verificados y validados por las instancias encargadas dentro del proceso de viabilidad.	Contiene la información que permite que la junta de acción comunal se asegure de que el proyecto cumpla las reglas del DNP para ser priorizado y viabilizado de acuerdo con el sector de inversión.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sistema%20General%20de%20las%20Regalas%20SGR/Normativa/27012025_Orientaciones_transitorias_gestion_proyectos.pdf
Gestión	Portal Comunal Ministerio del Interior	Sitio Web que contiene información para el uso de organizaciones comunitarias en cuanto a Procesos tales como Registro Único Comunal (RUC) y convocatorias para acceso al Banco de Acciones Comunales para financiación de proyectos que estructure la organización comunal.	ofrece información para legalización de requisitos legales de la junta de acción comunal. Además de convocatorias que permitan aplicar a esta fuente de financiación Nacional.	https://comunal.mininterior.gov.co/

Fuente: elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

Agencia Nacional Para la Contratación Pública [Colombia Compra Eficiente]. (18 de junio de 2025). *Guía para la celebración de convenios solidaros.* Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Guia-para-la-Celebracion-de-Convenios-Solidarios-20250618.pdf

Alcaldía Municipal de El Playón. (2026). *Convenio solidario – consecutivo contractual No. 161 de 2026.* El Playón.

Alcaldía Municipal de El Playón. (18 de diciembre de 2020). *Decreto 122/2020.* Obtenido de Por el cual se ajusta el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para losEmpleos de la Planta de Personal de la Administración Central del Municipio de El Playón –Santander".

Alcaldía Municipal de El Playón. (09 de abril de 2013). *Decreto 14/2013*. Obtenido de https://elplayonsantander.micolombiadigital.gov.co/sites/elplayonsantander/content/files/000829/41419_manual-de-funciones-decreto-14-de-abril-09-2013.pdf

Alcaldía Municipal de El Playón. (2024). *El Playón Santander.* Obtenido de https://elplayonsantander.micolombiadigital.gov.co/sites/elplayonsantander/content/files/000720/35984_pdt-20242027-playon_-final-30-de-mayo-de-2024-1_compressed-1.pdf

Alcaldía Municipal de El Playón. (2026). *Convenio solidario – consecutivo contractual N°160 de 2026.* El Playón.

Alcaldía Municipal de El Playón. (2026). *Convenio solidario – consecutivo contractual No. 163 de 2026.* El Playón.

Alcaldía Municipal de El Playón. (2026). *Convenio solidario – consecutivo contractual No. 164 de 2026.* El Playón.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125

Begoña Gavilán, I. M.-A. (octubre de 2010). *Observatorio del Tercer Sector de Biskaia.* Obtenido de Guia para la gestión de proyectos sociales: https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/guia-gestic3b3n-proyectos-sociales.pdf

Castañeda, J. M., & Prieto, A. V. (2017). *Dialnet.* doi:https://doi.org/10.19052/ed.3997

Concejo Municipal de El Playón. (29 de mayo de 2024). *Acuerdo municipal 009/2024.* Obtenido de https://elplayonsantander.micolombiadigital.gov.co/sites/elplayonsantander/content/files/000720/35985_acuerdo-municipal-nro-009-de-mayo-29-de-2024-2.pdf

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015). *Ley estatutaria 1757 de 2015.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Congreso de la República de Colombia. (18 de diciembre de 2021). *Ley 2166/2021.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758

Crespo, Marco. (Agosto de 2015). *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico.* Obtenido de https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (20 de diciembre de 2023). *Preguntas frecuentes.* Obtenido de ¿Qué es el Departamento Nacional de Planeación (DNP)?: https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/que-es-el-departamento-nacional-de-planeacion-dnp.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,recursos%20de%20inversi%C3%B3n%20del%20pa%C3%ADs

Departamento Nacional de Planeación. (enero de 2023). *Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia.* Obtenido de Lineamientos conceptuales que soportan la Metodología General Ajustada para Colombia: https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf

DNP. (2004). *Metodología de Evaluación Expost de programas y proyectos de inversión.* Obtenido de Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública [GAPI]: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Metodolo_evaluacion_Expost_de_prog_proys_inv.pdf

DNP. (2018). *¿Qué son los proyectos tipo?* Obtenido de https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=183&Itemid=333

DNP. (julio de 2024). *Formulación de Proyectos: Introducción e identificación.* Obtenido de https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Formulacion_identificacion.pdf

DNP. (S.f.). *Dirección de Proyectos e Información de Inversión Pública.* Obtenido de Metodología General Ajustada.: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-proyectos-informacion-para-inversion-publica/Paginas/metodologia-general-ajustada-mga.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,%E2%80%8B

Matteo, C., & Graterol, E. (2017). *Redalyc.* (R. V. coyuntura, Ed.) Recuperado el 11 de 3 de 2026, de Redalyc: https://www.redalyc.org/journal/364/36457168010/36457168010.pdf

Ministerio del Interior. (s.f.). *¿Qué es el Registro Único Comunal (RUC)?* Obtenido de ¿Qué es el Registro Único Comunal (RUC)?: https://comunal.mininterior.gov.co/registro-unico.html

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1082/2015.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653

Presidencia de la República de Colombia. (13 de septiembre de 2023). *Decreto 1501/2023.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=219030

Riveros de Concha, L., & Chavez Navia, J. (1990). *Capacitación para la organización y participación comunitaria.* Obtenido de https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/1310/formulacion_y_gestion_de_proyectos_comunitarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Riveros de Concha, L., & Chavez Navia, J. L. (1990). *Capacitación para la organización y participación comunitaria.* Obtenido de https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/1310/formulacion_y_gestion_de_proyectos_comunitarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Función Pública



Insumos Para la Estructuración de Políticas Públicas Sociales

Municipio de El Playón, Santander

Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Dirección Territorial
Santander

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ESAP en sinfonía con el CAMBIO

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Línea Temática
Políticas Públicas

Asistencia Técnica Territorial
Insumos Para la Estructuración de Políticas Públicas Sociales

Jorge Iván Bula Escolar
Director Nacional de la ESAP

Wilman Amaya León
Director Territorial ESAP Santander

Luis Leonardo García Guevara
Líder temático Nacional Política pública

Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Líder Asistencia Técnica Dirección Territorial Santander

Wilmar Javier Jiménez Castiblanco
Profesional Especializado Dirección Territorial Santander

Angy Julieth Serrano Vargas
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Kevinn Camilo Olarte Mantilla
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Luis Alberto Pico Solano
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Bucaramanga, Santander
Abril 2026

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tabla de Contenido

Glosario **7**
Introducción **12**
Resumen **12**
1. Justificación **13**
2. Marco Conceptual **17**
2.1. Discapacidad 17
2.2. Inclusión Social 18
2.3. Enfoque de la Política 18
2.4. Cuidador 18
3. Análisis del Entorno **18**
3.1. Línea de Política Internacional 25
3.2. Línea de Política Nacional 26
3.3. Línea de Política Regional y/o Departamental 27
4. Marco Normativo **28**
5. Identificación de la Problemática **34**
5.1. Caracterización Sociodemográfica de la Población con Discapacidad 34
5.2. Estado del Arte del Problema – Evidencias y Fuentes 36
5.3. Árbol del Problema Metodología General Ajustada (MGA) 37
6.Definición de Objetivos de la Política Pública Social **39**
6.1. Árbol de Soluciones 39
6.2. Objetivo Central 41
6.3. Objetivos Específicos 41
7. Identificación y Descripción de Líneas de Acción y Actividades Asociadas **41**
7.1. Línea de acción 1: Caracterización y Registro de Personas con Discapacidad 42
7.2. Línea de acción 2: Educación Inclusiva 42
7.3. Línea de acción 3: Salud Inclusiva y Envejecimiento Digno 43
7.4. Línea de Acción 4: Empleabilidad y Emprendimiento Inclusivo 43
7.5. Línea de Acción 5: Accesibilidad Universal e Infraestructura Incluyente 43
7.6. Línea de acción 6: Atención integral al Cuidador o Asistente Personal 43
7.7. Línea de Acción 7: Fortalecimiento Administrativo e Institucional 44
7.8. Flujograma del Proceso de Seguimiento del Plan de Acción 44
8.Plan de Acción **46**
9.Capacidad Institucional del Municipio **49**
9.1. Análisis de la Medición del Desempeño Municipal 49
9.2. Análisis de la Medición de Desempeño Institucional 49
9.3. Análisis de la Índice de Desempeño Fiscal 50
9.4. Análisis del Índice de Pobreza Multidimensional 51
9.5. Análisis del Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado 52
10. Identificación de Fuentes de Financiación **53**
11. Mapa de Actores **61**
11.1. Levantamiento de Información 61
11.2. Identificación y Caracterización 61
11.3. Análisis e Interés de Influencia 67

12. Nivel de Articulación con Otros Instrumentos de Planeación (PDN, PDD, PDM, POT Y PP) 68
12.1. Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander” 68
12.1.1. Programa: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media (2201). 68
12.1.2. Programa: Calidad y fomento de la educación superior (2202). 70
12.1.3. Programa: Salud pública (1905). 70
12.1.4. Es tiempo de la inclusión social y la reconciliación. 71
12.1.5. Programa: Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103).6 72
12.1.6. Programa: Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar (4104). 72
12.1.7. Programa: Formación y preparación de deportistas (4302). 73
12.2. Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “El Playón Territorio en Potencia Turística y Sostenible” 75
12.2.1 Programa 4103: Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad 75
12.2.2 Programa 4104: Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar. 76
12.2.3 Programa 2201: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media. 76
12.2.4 Programa 1905: Salud pública. 77
12.2.5 Programa 1906: Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud. 77
12.2.6 Programa 3602: Generación y formalización del empleo. 78
13. Sugerencias de Mecanismos de Evaluación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social. 78
13.1. Aspectos a Evaluar 79
13.2. Metodologías de Evaluaciones Recomendadas. 80
13.3. Sistema de Indicadores para el Seguimiento 81
14.Conclusiones y Recomendaciones 81
14.1. Conclusiones 81
14.2. Recomendaciones 83
Referencias Bibliográficas 85

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Listado de Tablas

Tabla 1. Definición del problema público. 15
Tabla 2. Personas en condición de discapacidad a nivel nacional, 2018. 20
Tabla 3. Personas en condición de discapacidad en el departamento de Santander, 2018. 20
Tabla 4. Marco normativo internacional. 29
Tabla 5. Marco normativo constitucional. 30
Tabla 6. Marco normativo nacional. 31
Tabla 7. Marco normativo departamental. 33
Tabla 8. Marco normativo municipal. 33
Tabla 9. Metodología SMART. 39
Tabla 10. Ejes política pública nacional y líneas de acción propuestas. 42
Tabla 11. Herramienta de referencia para identificación de los ejes y descripción de las líneas de acción. 46
Tabla 12. Medición Índice de desempeño municipal. 49
Tabla 13. Índices de la gestión del desempeño institucional municipal. 50
Tabla 14. Indicadores de desempeño fiscal. 51
Tabla 15. Índice de pobreza multidimensional. 52
Tabla 16. Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado. 52
Tabla 17. Metas Plan de Desarrollo Municipal, municipio de El Playón. 56
Tabla 18. Características del actor. 63
Tabla 19. Actores estatales (nacionales, departamentales, municipales). 67
Tabla 20. Programa Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media (2201). 69
Tabla 21. Meta de producto programa calidad y fomento de la educación superior (2202). 70
Tabla 22. Meta de producto programa salud pública (1905). 71
Tabla 23. Metas de resultado. 71
Tabla 24. Meta producto programa: inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103). 72
Tabla 25. Metas de producto programa: atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar (4104). 73
Tabla 26. Meta de producto programa: formación y preparación de deportistas (4302). 74
Tabla 27. Programa 4103. 75
Tabla 28. Programa 4104. 76
Tabla 29. Programa 2201. 76
Tabla 30. Programa 1905. 77
Tabla 31. Programa 1906. 77
Tabla 32. Programa 3602. 78

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Listado de Figuras

Figura 1. Ciclo de las políticas públicas. 15
Figura 2. Comparativo de personas en condición de discapacidad, 2018. 21
Figura 3. Porcentaje de personas con discapacidad en edad escolar que asisten a establecimientos educativos, municipio de El Playón 2020. 22
Figura 4. Porcentaje de personas con discapacidad según el nivel de escolaridad, municipio de El Playón 2020 23
Figura 5. Porcentaje de personas con discapacidad por grupos de edad, municipio de El Playón 2020. 23
Figura 6. Porcentaje de personas con discapacidad sin ingresos, municipio de El Playón 2020. 24
Figura 7. Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio inferior a $500.000, municipio de El Playón 2020. 24
Figura 8. Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio mayor a $500.000, municipio de El Playón 2020. 25
Figura 9. Porcentaje de personas con discapacidad que saben leer y escribir, municipio de El Playón 2020. 25
Figura 10. Porcentaje de personas con discapacidad sin ingresos, municipio de El Playón 2020. 35
Figura 11. Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio inferior a $500.000, municipio de El Playón 2020. 35
Figura 12. Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio mayor a $500.000, municipio de El Playón 2020. 36
Figura 13. Árbol de problemas. 38
Figura 14. Árbol de objetivos. 40
Figura 15. Flujograma. 45
Figura 16. Actores privados (población, sector privado). 68

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Glosario

✓Accesible: que pueda usarse sin problemas por parte de un individuo; en el caso de un programa o actividad, que se presente o disponga de tal manera que cualquier persona pueda participar, con o sin ayudas auxiliares; en el caso de recursos electrónicos, que sean accesibles con o sin tecnologías asistidas por computador.

✓Acceso y accesibilidad: Condiciones y medidas pertinentes que deben cumplir las instalaciones y los servicios de información para adaptar el entorno, productos y servicios, así como los objetos, herramientas y utensilios, con el fin de asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, tanto en zonas urbanas como rurales. Las ayudas tecnológicas se harán con tecnología apropiada, teniendo en cuenta estatura, tamaño, peso y necesidad de la persona. (Ley 1618/2013)

✓Accesibilidad social: Es el combate a las barreras culturales que promueven la discriminación, la falta de oportunidades y la exclusión social. Así mismo, lucha contra las actitudes de las personas que impiden o desalientan el acceso de las personas con discapacidad a bienes o servicios.

Los imaginarios y paradigmas que tienen las personas generan sentimientos positivos o negativos en relación con las personas con discapacidad, que llevan a querer saber o no de discapacidad, a ignorarla, a mantener o crear barreras de acceso al medio físico, al transporte, a la información y comunicación. (Gobernación de Caquetá, 2019)

✓Acciones afirmativas: políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.

✓Acciones incluyentes o afirmativas: políticas, medidas o acciones dirigidas a favorecer a personas o grupos con algún tipo de discapacidad, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades y barreras de tipo actitudinal, social, cultural o económico que los afectan.

✓Actividad Física Adaptada (AFA): es la práctica de actividad física de las personas que presentan alguna condición específica o con discapacidad; se proyecta a una cultura de aceptación de las diferencias, asegura y promueve la participación y el acceso a estilos de vida activos, saludables e innovadores.

✓Ajustes razonables: acciones, adaptaciones, estrategias, apoyos, recursos o modificaciones necesarias y adecuadas basadas en necesidades específicas de algunos estudiantes, que persisten a pesar de que se incorpore el diseño universal de aprendizaje.
✓Apoyo y servicios: las políticas públicas pueden garantizar la disponibilidad de servicios de apoyo, como terapias, asistencia personal y atención médica especializada, que son esenciales para muchas personas con discapacidad.

✓Barreras: cualquier tipo de obstáculo que impida el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con algún tipo de discapacidad. Estas pueden ser actitudinales, comunicativas o físicas.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

✓Braille: es un sistema de lectoescritura utilizado por personas ciegas, basado en un sistema de puntos en relieve para ser identificados al tacto. Fue desarrollado por Louis Braille en 1823 y consiste en usar de 1 a 6 puntos, de modo que cada combinación corresponda a una letra del alfabeto, número, signo de puntuación o signo matemático.

✓Capacidad jurídica: es el derecho que tienen las personas con discapacidad y que las faculta, en igualdad de condiciones con los demás, a decidir de manera libre, autónoma e informada sobre el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos. Dicha capacidad se reconocerá aun con el uso de apoyos y ajustes razonables.

✓Certificación de discapacidad: es el procedimiento de valoración clínica multidisciplinaria simultánea, fundamentado en la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), que permite identificar las deficiencias corporales, incluyendo las psicológicas, las limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación que presenta una persona, cuyos resultados se expresan en el correspondiente certificado y son parte integral del RLCPD. El procedimiento de certificación de discapacidad estará exento de pago por parte del solicitante.

✓Certificado de discapacidad: documento personal e intransferible que se entrega después de la valoración clínica multidisciplinaria, en los casos en que se identifique la existencia de discapacidad. Únicamente podrá ser expedido por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

✓Ciclo vital del ser humano: es la forma de evolución de la existencia desde el mismo nacimiento hasta la muerte. En él se distinguen principalmente tres grandes períodos: desarrollo, madurez e involución.

✓Coherencia: es el principio clave para el cambio de pensamiento y transformación social. Es pensar lo que se siente, sentir lo que se piensa, decir lo que se piensa y sentir lo que se dice, se piensa y se siente.

✓Comunicación: incluye los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

✓Concientización y educación: las políticas pueden promover campañas de concientización y educación que cambien las percepciones sobre la discapacidad y fomenten la inclusión.

✓Confianza: es la llave del crecimiento; es esa voluntad que, fundada en la esperanza, crea seguridad, bienestar, optimismo, motivación, fuerza y disciplina para gozar plenamente de la libertad y creer en el progreso del desarrollo integral de la persona.

✓Convención Internacional de las Personas con Discapacidad: es un acuerdo entre países donde se comprometen jurídicamente a cumplir reglas comunes y a proteger los derechos humanos; esto significa que cada país ratifica el compromiso en sus propias leyes, garantizando los derechos de las personas con discapacidad.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

✓Corresponsabilidad: reconoce el papel de la familia, la sociedad civil y el sector privado como actores complementarios al Estado en la garantía de derechos. (Ley 2297/2023)

✓Cuidador: es una persona que se dedica al cuidado permanente o continuo de la persona con discapacidad; es la encargada de hacer valer sus derechos y realizar el acompañamiento en los espacios de rehabilitación, educación y demás servicios de apoyo que requiere. Puede ser o no de la familia y generalmente no recibe honorario. Presta un servicio social y de salud, apoyando la inclusión y el relacionamiento con la comunidad. (Ley 2297/2023)

✓Deporte adaptado: se entiende como aquella actividad físico-deportiva susceptible de modificarse para posibilitar la participación de las personas con discapacidades físicas, psíquicas o sensoperceptuales.

✓Derechos sexuales y reproductivos: es la manifestación libre e informada de la voluntad emitida por las personas con discapacidad en ejercicio de su capacidad jurídica y en igualdad de condiciones con los demás, utilizando para ello apoyos, ajustes razonables y salvaguardas cuando sean necesarios.

✓Desarrollo sostenible: “la Agenda 2030 de las Naciones Unidas reconoce la importancia de incluir a las personas con discapacidad en los esfuerzos de desarrollo sostenible, lo que subraya la relevancia de las políticas públicas en este sentido”. (Gobernación de Santander, 2024)

✓Discapacidad: según la OMS, que promulgó la Clasificación Internacional de Funcionalidad (CIF), es un término que incluye deficiencias o alteraciones en las funciones o estructuras corporales, limitaciones en la capacidad de realizar actividades y restricciones en la participación en actividades vitales para el desarrollo de la persona (2001). En este sentido, la discapacidad representa las alteraciones en el funcionamiento del ser humano como resultado de la interacción del individuo con el entorno en el que vive y se desarrolla, para la participación e inclusión social en igualdad de condiciones.

✓Discriminación contra las personas con discapacidad: significa toda distinción, exclusión o restricción basada en discapacidad que limite el ejercicio de derechos humanos y libertades fundamentales.

✓Discriminación por motivos de discapacidad: se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o efecto de obstaculizar el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos en igualdad de condiciones.

✓Diseño universal: se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado.

✓Diseño universal de aprendizaje: diseño de entornos, programas, currículos y servicios educativos pensados para hacer accesibles y significativas las experiencias de aprendizaje para todos los estudiantes.

✓Diversidad: hace alusión a la amplia gama de diferencias visibles y no visibles que caracterizan a las personas.

✓Educación inclusiva: se entiende como un proceso permanente que reconoce y responde a la diversidad, promoviendo el aprendizaje y participación sin discriminación. (Decreto 1421/2017)

✓Enfoque de desarrollo humano: sitúa a las personas en el centro del desarrollo, promoviendo la expansión de sus capacidades y libertades.

✓Enfoque de Derechos: reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos que el Estado debe garantizar.

✓Enfoque diferencial: reconoce condiciones y posiciones de los distintos actores sociales como sujetos de derecho. (Fundación Saldarriaga Concha, 2019)

✓Enfoque territorial: busca centrar las políticas en la multidimensionalidad del territorio.

✓Etnia: conjunto de personas que comparten rasgos culturales, históricos o sociales.

✓Género: conjunto de características sociales asignadas a las personas según su sexo.

✓Identidad cultural: conjunto de valores, tradiciones, símbolos y creencias que generan sentido de pertenencia.

✓Igualdad: valor que reconoce a todas las personas como sujetos de igual dignidad.

✓Inclusión: garantiza el acceso a bienes, servicios y derechos, eliminando prácticas de exclusión.

✓Inclusión social: proceso que asegura igualdad de oportunidades y participación plena.

✓Lenguaje: “se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal”. (Departamento Administrativo de la Función Pública , 2025)

✓Participación activa: inclusión de las personas con discapacidad en la formulación de políticas públicas.

✓Personas con y/o en situación de discapacidad: la Ley 1618 de 2013 en su artículo 2 numeral 1 las define como: Aquellas personas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo las actitudinales, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Ley 1618/2013)

✓Plan Individual de Ajustes Razonables (PIAR): herramienta promovida por el Decreto 1421 de 2017.

✓Rehabilitación Basada en Comunidad (RBC): estrategia de desarrollo socioeconómico e inclusión social.

✓Rehabilitación funcional: proceso médico y terapéutico orientado a lograr autonomía.

✓Rehabilitación integral: conjunto de acciones para la inclusión social, laboral y ocupacional.

✓Redes nacionales y regionales de y para personas con discapacidad: estructuras que agrupan organizaciones. (Gobernación del departamento de Vaupés, 2020)

✓RLCPD: Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad.

✓Solidaridad: principio de cohesión y organización social.

✓Tiflología: área del conocimiento que estudia la ceguera.

✓Tiflólogo: experto que diseña apoyos para personas con discapacidad visual. (Alcaldía Municipal de Madrid, 2021)

✓Valoración de apoyos para personas con discapacidad: proceso técnico para identificar apoyos necesarios.

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Introducción

El presente documento constituye un insumo fundamental para la estructuración de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio El Playón, Santander, en el marco de Asistencia Técnica Territorial ofrecida por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) a través de la Subdirección de Proyección Institucional.

El Playón, como muchos territorios, colombianos alberga una población significativa de personas con discapacidad que requieren atención integral, garantía de derechos y oportunidades reales de inclusión social. De conformidad con el Censo Nacional de Población y Vivienda del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de 2018, en el municipio 2.599 personas manifestaron tener alguna dificultad que afecta el desempeño diario de sus actividades (Alcaldía municipal de El Playón, 2024), cifra que representa una porción considerable de la población total y que revela la urgente necesidad de contar con instrumentos de política pública focalizados, pertinentes y articulados con los marcos normativos vigentes. A su vez es de señalar, que, según información suministrada por el municipio en las mesas de trabajo realizadas con ocasión de Asistencia Técnica Territorial, a la fecha 272 personas con discapacidad se encuentran debidamente certificadas y 130 se encuentran en el proceso de certificación.

La ESAP, mediante su estrategia, busca fortalecer las capacidades institucionales de los municipios en la formulación de políticas públicas sociales. En este sentido, el presente documento ofrece un diagnóstico situacional, un análisis del entorno normativo y estratégico, una identificación de la problemática local, la definición de objetivos, líneas de acción, un mapa de actores y propuestas de articulación y evaluación, todo orientado a que la alcaldía municipal de El Playón cuente con los elementos necesarios para dar inicio a los procesos de formulación e implementación de una política pública de discapacidad robusta, participativa e incluyente en lo que resta del actual cuatrienio 2024-2027 y proyectada a 2036.

Resumen

El presente documento, elaborado por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en el marco de la Asistencia Técnica Territorial, constituye el insumo para la estructuración de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de El Playón, Santander, proyectada para el periodo 2026-2036. El diagnóstico revela que el municipio alberga 402 personas con discapacidad identificadas, de las cuales 272 cuentan con certificado vigente, mientras el censo de DANE de 2018 registra 2.599 personas con alguna limitación permanente, lo que evidencia un subregistro crítico del 85%. Los datos del SISPRO describen un perfil poblacional altamente vulnerable, más del 60% de las personas con discapacidad son mayores de 60 años, el 51.17% de las que se encuentran en edad escolar no asiste a ningún establecimiento educativo, y una porción significativa no tiene ingresos o percibe menos de $500.000 mensuales. A esta situación se suma que 149 de estas personas son víctimas del conflicto armado, concentrando una doble condición de vulnerabilidad que exige respuestas diferenciales e integrales por parte de la administración municipal.

La identificación de problema público parte de la constatación de que el municipio no cuenta con una política pública de discapacidad formalmente adoptada, lo que genera un vacío institucional que fragmenta las intervenciones, las reduce a un enfoque asistencialista y limita el desarrollo de la autonomía y el ejercicio de ciudadanía plena de la población objetivo.

El documento formula el objetivo central de la política pública el cual es se operacionaliza con seis objetivos específicos, a partir de los objetivos se proponen siete líneas de acción las cuales se encuentran articuladas con los ejes del CONPES 166 de 2013, los programas del plan de desarrollo departamental “Es Tiempo de Santander”, política pública departamental de discapacidad y las metas del plan de desarrollo municipal 2024-2027, identificando fuentes de financiación que incluyen Sistema General de Participación, el Sistema General de Regalías, los fondos creados por la ley 2456 de 2025 y alianzas público-privadas.

El documento concluye con un mapa de actores; recomendaciones finales de carácter urgente, tendientes a iniciar de inmediato la actualización del RLCPD a través de brigadas en los corregimientos del municipio, adoptar la política pública mediante acuerdo municipal con partida presupuestal propia, crear el comité de discapacidad municipal y fortalecer las capacidades institucionales. El éxito de este instrumento dependerá de la voluntad política de la administración municipal para trascender el enfoque asistencialista y construir un modelo de inclusión que reconozca la diversidad como riqueza social y garantice el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad del municipio.

1.Justificación

“Una política pública es el conjunto de acciones emprendidas por el Estado, que tiene por objetivo intervenir un problema público específico, para llevarlo a niveles manejables o solucionarlo parcialmente” (Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico , 2023, pág. 5). De igual modo se pueden definir de manera sectorial en áreas como la salud, educación, seguridad, entre otras.

Así mismo, Cuervo define la política pública como la acción del Estado orientada a través del gobierno que con unas acciones establecidas busca responder a demandas sociales, implementando métodos de análisis, modelos de gestión y criterios de evaluación con la participación de los involucrados (Ensayos sobre Políticas Públicas, 2007).

Ahora bien, para llevar a cabo la construcción de una sociedad inclusiva y equitativa se requiere de políticas públicas que establezcan el compromiso de proteger y garantizar los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos, sin excepción. En ese sentido la política pública de discapacidad e inclusión social se convierte en un instrumento que se reviste de vital importancia para el municipio de El Playón en el entendido que a través de la implementación de la política pública se busca impulsar el bienestar y la participación plena de todas las personas con discapacidad en todos los ámbitos de la sociedad.

Las políticas públicas de discapacidad e inclusión social se fundamentan sobre la premisa de reconocer y respetar las diversas capacidades y potencialidades que poseen las personas con discapacidad.

Colombia ha desarrollado un marco normativo sólido tendiente a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, es así como la Constitución Política reconoce de manera directa a las personas con discapacidad como sujetos de especial protección constitucional, como lo indica el artículo 13 constitucional:

> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
>
> El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
>
> El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

El artículo 47 de la Constitución Política de Colombia, señala que “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

A su vez el artículo 54 de la Constitución Política establece que:

> Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

Por otra parte, el artículo 68 de la Constitución Política señala que “La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”. (Constitución Política de la República de Colombia, 1991)

Por otra parte, la Ley 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, tiene como objeto garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad. (Ley 1346/2009)

Esta norma constituye el instrumento normativo principal, estableciendo las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; de igual manera, esta ley indica que las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal tienen la responsabilidad de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad.

Como se puede analizar de los artículos constitucionales expuestos y demás normativa que se expondrá en el marco jurídico, se evidencia que la ejecución de avances legales no es responsabilidad únicamente del Estado, sino que hace parte del ejercicio de corresponsabilidad entre la ciudadanía, las personas con discapacidad, sus familias y personas cuidadoras de personas con discapacidad, siendo actores incidentes en la implementación, dado que a través

del marco jurídico se deben promover acciones que equiparen oportunidades entre las personas con discapacidad.

Desde la perspectiva local, llevar a cabo procesos formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social, le permite a la administración municipal identificar de manera concreta la problemática actual de discapacidad, determinar las líneas de acción tendientes a mitigar o eliminar la problemática presentada y realizar procesos de seguimiento adecuados; no obstante, para lograr la formulación adecuada de la respectiva política pública, se deben tener claros los ciclos de las políticas públicas.

Figura 1.

Ciclo de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia a partir de políticas públicas formulación, implementación y evaluación, (2002).

✓**Identificación y definición del problema público:** el primer paso para el desarrollo de la política pública es identificar la problemática que presenta un grupo poblacional y con ello evaluar el contexto y las necesidades de este. En ese caso se hace un análisis de unos componentes para poder determinar el problema público presente en la comunidad, estos son:

Tabla 1.

Definición del problema público.

Identificación y definición del problema público
Hecho social: situación perceptible en la sociedad a partir de unas acciones de los individuos que la conforman.

Identificación y definición del problema público
Problematización: es un proceso que nace de la investigación y pensamiento crítico con la identificación, definición y delimitación que se hace de una situación.
Problema público: una situación o condición que afecta a una parte significativa de la sociedad tiene impactos negativos para el bienestar general y requiere intervención del Estado o gobierno para ser abordada y resuelta.

Fuente: elaboración propia a partir de la Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico, (2023).

En conclusión, este primer ciclo corresponde al reconocimiento de las problemáticas que afectan a las personas con discapacidad en el municipio.

✓Inclusión en la agenda: esta etapa se pone en la mira de la autoridad competente los diferentes problemas o situaciones por las que está atravesando la comunidad, priorizando las necesidades a través de acciones conjuntas que se van a realizar mediante la elaboración de la política pública. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2018)

✓Formulación de soluciones y toma de decisiones: en esta etapa se construyen las diferentes alternativas de solución que se ajusten a la realidad que presenta el municipio en todos sus contextos, en este punto se debe contar con la participación de todos los actores relevantes en el proceso, en especial la participación de la población objetivo de la política pública.

✓Implementación: en esta etapa la administración municipal inicia la ejecución de la respectiva política pública, en este punto se debe actuar de manera coordinada con la finalidad de lograr la asignación de los recursos necesarios y capacidades institucionales que garanticen la correcta ejecución de las alternativas planteadas como solución.

✓Evaluación: resulta ser una de las etapas más importantes, toda vez que le permite al municipio conocer los verdaderos resultados de la ejecución de la política pública. Para obtener una evaluación real de la política pública se debe contar con sistema de seguimiento que permita monitorear los impactos en el grupo poblacional durante la implementación.

✓Reformulación o terminación: atendiendo los resultados obtenidos de la evaluación de la política pública, la administración municipal debe decidir si la política debe continuar, ser ajustada o finalizada.

En este orden de ideas, el llevar a cabo un proceso de actualización de la política pública con sujeción a los ciclos de la misma, le permitirá al municipio contar con una herramienta que se ajusta las necesidades del grupo poblacional y sobre todo con una política pública implementable acorde a las capacidades técnicas y financieras del municipio, también le permite lograr una articulación con entes territoriales del orden nacional y departamental, situación que puede garantizar el acceso a recursos provenientes de dichas entidades, a su vez al contar con una política pública de discapacidad e inclusión social garantiza a la administración municipal un mayor fortalecimiento institucional y asignación de recursos para atender el grupo población que se pretende impactar.

Ahora bien, la formulación de una política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio de El Playón es una necesidad evidente por las siguientes razones:

✓El municipio registra 402 personas con discapacidad de las cuales 272 se encuentran debidamente certificadas y 130 se encuentran en dicho proceso. Esta población enfrenta barreras estructurales en el acceso a la salud, educación, empleo, movilidad y participación social, vulnerando su dignidad y sus derechos fundamentales.

✓La Constitución Política de Colombia (artículos 13,47,54 y 68), la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad (Ley 1346 de 2009), la Ley Estatutaria 1618 de 2013, el CONPES 166 de 2013, la Ley 2297 de 2023 y la Ley 2456 de 2025 imponen al Estado la obligación de garantizar los derechos de esta población con un enfoque de desarrollo humano y no meramente asistencialista.

✓El municipio no cuenta actualmente con una política pública de discapacidad formulada y adoptada formalmente. El Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 “El Playón Territorio en Potencia turística y Sostenible” reconoce esta brecha y establece como meta la formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social.

✓Una parte significativa de la población con discapacidad en El Playón es víctima del conflicto armado (se identifican 66 víctimas con discapacidad física, 37 con discapacidad múltiple, 18 con discapacidad intelectual, entre otras), lo que profundiza su vulneración y demanda respuestas integrales y diferenciales.

✓En los diálogos sectoriales desarrollados para la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, la comunidad y organizaciones locales identificaron explícitamente la ausencia de proyectos para personas con discapacidad y la necesidad de formular e implementar una política pública en esta materia como una de las principales demandas del territorio.

✓La política de discapacidad e inclusión social del Departamento de Santander 2023-2032 ofrece un marco estratégico que requiere ser articulado con instrumentos de planeación municipal, para lo cual el municipio de El Playón debe contar con su propia hoja de ruta.

Como se puede analizar, el municipio cuenta con una magnitud del problema identificado, se encuentra en mora con el cumplimiento de mandamientos constitucionales y legales frente a la población en condición de discapacidad, existe interseccionalidad de vulnerabilidades, así como una demanda social y falta de articulación con las políticas del departamento, en ese orden de ideas, se hace necesario que la administración de municipal de manera imperiosa de inicio lo más pronto posible al proceso de formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social.

2.Marco Conceptual

Los conceptos que fundamentan la política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio El Playón, se enmarcan en los enfoques más actualizados a nivel internacional y nacional:

2.1. Discapacidad

Según la Convención de la ONU (2006) sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, la discapacidad resulta de la interacción entre personas que tienen deficiencias y las barreras

debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. Este enfoque biopsicosocial supera al modelo medico centrado en el déficit individual para reconocer las barreras sociales, físicas e institucionales como determinantes de la exclusión.

2.2. Inclusión Social

La inclusión social es el proceso mediante el cual se asegura que todas las personas, independientemente de su condición, cuenten con las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social, política y cultural. Implica eliminar barreras, garantizar acceso a bienes y servicios, y promover la participación activa.

2.3. Enfoque de la Política

✓Enfoque de derechos: Reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos que el Estado debe garantizar, superando la lógica asistencialista;

✓Enfoque diferencial: Incorpora variables de género, ciclo vital, etnia y tipo de discapacidad para visibilizar y atender las particularidades de cada subgrupo;

✓Enfoque territorial: Adapta las estrategias a las realidades económicas, geográficas, culturales y sociales;

✓Enfoque de desarrollo humano: Busca ampliar las capacidades y libertades reales de las personas con discapacidad para que puedan llevar vidas plenas y dignas;

✓Corresponsabilidad: Reconoce el papel de la familia, la sociedad civil y el sector privado como actores complementarios al Estado.

2.4. Cuidador

Según la Ley 2297 de 2023, el cuidador o asistente personal es la persona que brinda apoyo en las actividades de la vida diaria de las personas con discapacidad. esta figura requiere protección social, formación y reconocimiento institucional.

3. Análisis del Entorno

A continuación, se procederá a realizar una breve contextualización sobre cómo se ha abordado la discusión en torno a la discapacidad en los diferentes escenarios de toma de decisiones, partiendo de una mirada general global, hasta una mirada especifica local. Haciendo principal énfasis en el cómo los diferentes organismos de los distintos niveles han realizado sus postulados en la materia anteriormente mencionada y a partir de esto han generado estrategias de acción y mitigación de la discriminación de los ciudadanos en condición de discapacidad en los diferentes territorios.

En el contexto supranacional, la Organización para las Naciones Unidas (ONU) desarrolló en el año 2006 la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, celebrada en la ciudad de Nueva York, la cual tuvo como objetivo central fomentar y asegurar el

disfrute de todos los derechos humanos para todas las personas en situación de discapacidad, promoviendo el respeto de su dignidad inherente. En concordancia con lo anterior, dentro del informe de esta convención la ONU define la discapacidad como:

> Aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. (Organización de Naciones Unidas [ONU], 2006, pág. 4)

En este sentido, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 1999 realizó la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", cuyo objetivo fue eliminar la discriminación en todos los ámbitos de la vida (educación, empleo, salud, participación política, servicios públicos, etc.) y promover la plena inclusión social de las personas con discapacidad. Cabe destacar que esta convención permitió asumir un rol más autónomo en la inclusión plena de las diferentes formas de discapacidad, alejándose del modelo asistencialista popular en la época y brindando un enfoque holístico sobre los derechos humanos. (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2000)

Según información del Banco Mundial , aproximadamente el 15 % de la población mundial, es decir, 1000 millones de personas, sufren algún tipo de discapacidad, y la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países en desarrollo.

Las poblaciones con discapacidad tienen más probabilidades de experimentar resultados socioeconómicos adversos, relacionados con menos educación, resultados de salud deficientes, menores niveles de empleo conllevando lo anterior a mayores tasas de pobreza. "La pobreza puede aumentar el riesgo de sufrir una discapacidad a través de la malnutrición, el acceso inadecuado a educación y atención de salud, condiciones laborales inseguras". (Banco Mundial, 2023)

"La discapacidad también puede aumentar el riesgo de pobreza por la falta de oportunidades de empleo y educación, los salarios más bajos y el mayor costo de vida que supone vivir con una discapacidad". (Banco Mundial, 2023)

Según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se estima que alrededor del 12% de la población de América Latina y el Caribe vive con al menos una discapacidad. En este sentido, 17 de los 52 países miembros de este organismo multilateral están aplicando planes nacionales de discapacidad y rehabilitación, dentro de los cuales se destaca la Estrategia Comunitaria de Rehabilitación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Aplicado por siete países miembros de esta organización: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela. (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2013)

En el ámbito nacional, Colombia por medio de la Ley 762 de 2002 ratificó la "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación", de igual forma mediante la Ley 1346 de 2009. En este sentido, la Ley 1618 de 2013 estableció las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; esta ley es el principal instrumento para el aseguramiento de la igualdad y equidad de las personas con discapacidad.

Cabe resaltar, que la Ley 1145 de 2007 reglamentada mediante la resolución 3317 de 2012 del Ministerio de Salud y Protección Social (MINSALUD) se creó el sistema Nacional de Discapacidad (SND) el cual se compone de los diferentes Comités Municipales de Discapacidad (CMD), los Comités Departamentales de Discapacidad (CDD) y el Consejo Nacional de Discapacidad (CND) las cuales fungen como instancias para la concertación, articulación y coordinación de las diferentes políticas públicas que se pretendan implementar en materia de inclusión social en discapacidad. (Ministerio del Interior, s.f.)

Dentro del contexto nacional, mediante el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 166 de 2013 se establece la "Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social", la cual tuvo como objetivo definir los lineamientos, estrategias y recomendaciones que con la participación de las instituciones del Estado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, que permitan avanzar en la construcción e implementación de la política, basándose en el goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad. (Consejo Nacional de Politica Económica y Social [CONPES], 2013, pág. 2)

Tabla 2.

Personas en condición de discapacidad a nivel nacional, 2018.

Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Personas en condición de discapacidad	1'438.705	1'689.908	3'128.613
Personas sin ningún tipo de discapacidad	20'131.788	20'904.016	41´035.804
Total	21'570.493	22'593.924	44.164.417

Nota: la unidad de medida de la información numérica expresada en la tabla es habitantes.
Fuente: elaboración propia en base a datos del censo nacional de población y vivienda, (2018).

Según la tabla expuesta anteriormente, para el año 2018 el 14,1% de la población colombiana vive en condición de discapacidad, de los cuales aproximadamente el 46% son hombres y aproximadamente el 54% son mujeres.

Ahora bien, en el ámbito departamental, Santander formuló la política pública de discapacidad e inclusión social para el periodo 2023- 2032 la cual tiene como objetivo principal promover la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con discapacidad en el departamento de Santander, garantizando el acceso equitativo a servicios, oportunidades y derechos, mediante estrategias y acciones que fortalezcan su participación en la sociedad. (Gobernación de Santander, 2023)

Tabla 3.

Personas en condición de discapacidad en el departamento de Santander, 2018.

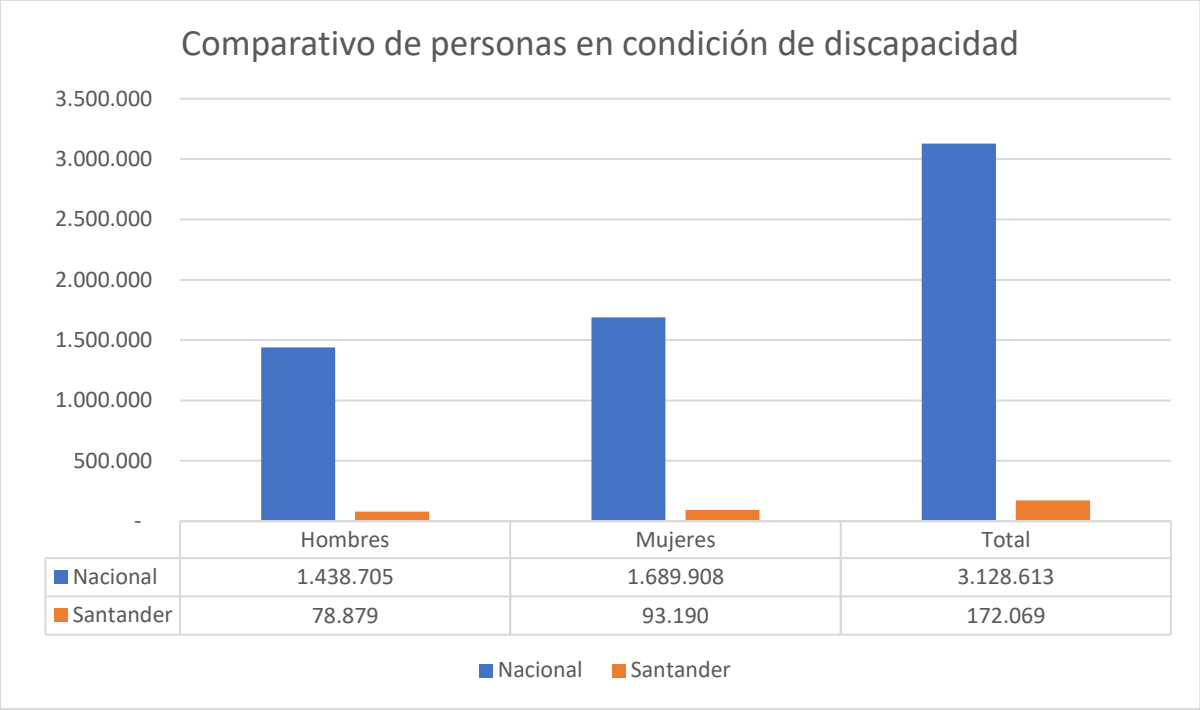
Categoría	Hombres	Mujeres	Total
Personas en condición de discapacidad	78.879	93.190	172.069
Personas sin ningún tipo de discapacidad	904.560	932.212	1'836.772
Total	983.439	1'025.402	2'008.841

Nota: la unidad de medida de la información numérica expresada en la tabla es habitantes.
Fuente: elaboración propia en base a datos del censo nacional de población y vivienda, (2018).

Siguiendo la dinámica expuesta en la tabla anterior, para el año 2018 en el departamento de Santander aproximadamente el 8,56% de la población vive en condición de discapacidad, de los cuales aproximadamente el 45,84% son hombres y aproximadamente el 54,16% son mujeres.

Figura 2.

Comparativo de personas en condición de discapacidad, 2018.



Nota: la unidad de medida de la información numérica expresada en la figura es habitantes.
Fuente: elaboración propia.

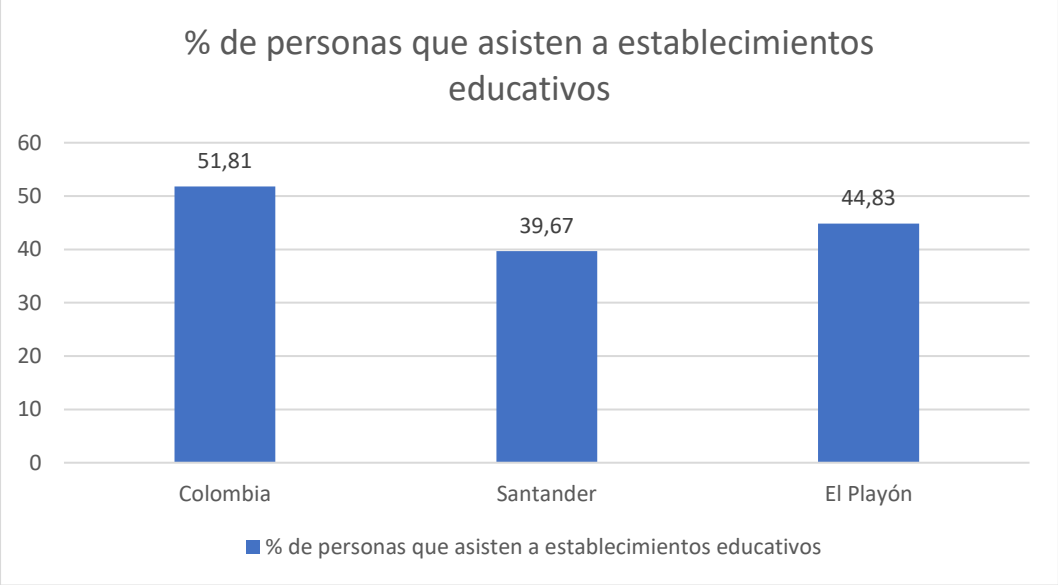
La figura anteriormente expuesta permite visualizar que, del total de personas en condición de discapacidad, aproximadamente el 5,49% de esta población reside en del departamento de Santander.

Finalmente, en el contexto local en el municipio de El Playón quedó consignado dentro del Plan de Desarrollo Municipal “El Playón, territorio en potencia turística y sostenible” el objetivo “Adelantar (1) proceso de documento de investigación tendiente a caracterizar en temas relacionados con la inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad incluyendo personas con discapacidad, población pobre vulnerable en el municipio” (Alcaldía municipal de El Playón, 2024)

En este sentido, y según información suministrada por la administración municipal se tiene que en el municipio hay 402 personas en condición de discapacidad, de los cuales se tienen los siguientes datos:

Figura 3.

Porcentaje de personas con discapacidad en edad escolar que asisten a establecimientos educativos, municipio de El Playón 2020.

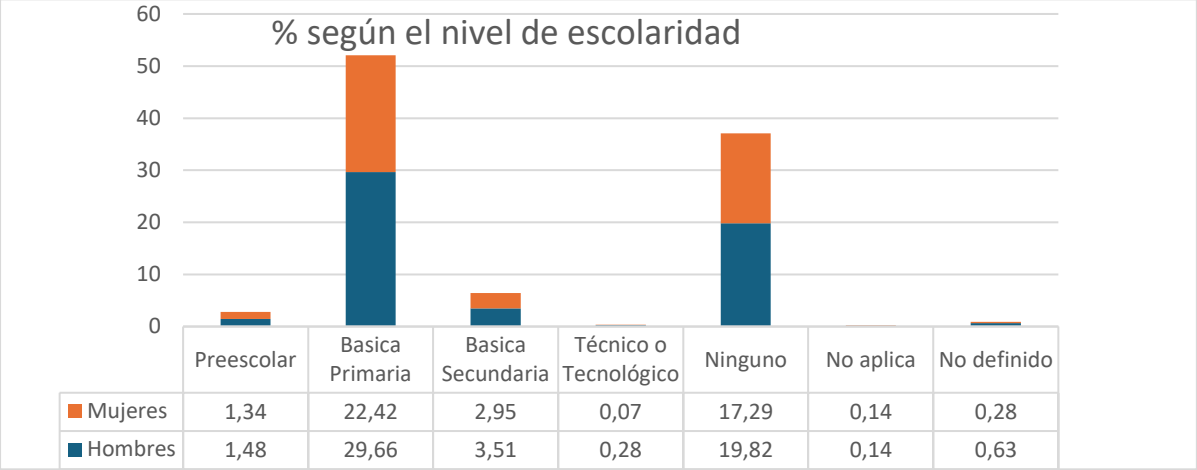


Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del Sistema Integrado de la Información de la Protección Social (SISPRO), (2020).

La anterior figura deja en evidencia una situación que demanda grandes esfuerzos por parte de la administración municipal en lo que refiere el acceso a una educación incluyente, pues como se puede observar el 51.17% de las con discapacidad en edad escolar no asisten a ningún establecimiento educativo.

Figura 4.

Porcentaje de personas con discapacidad según el nivel de escolaridad, municipio de El Playón 2020

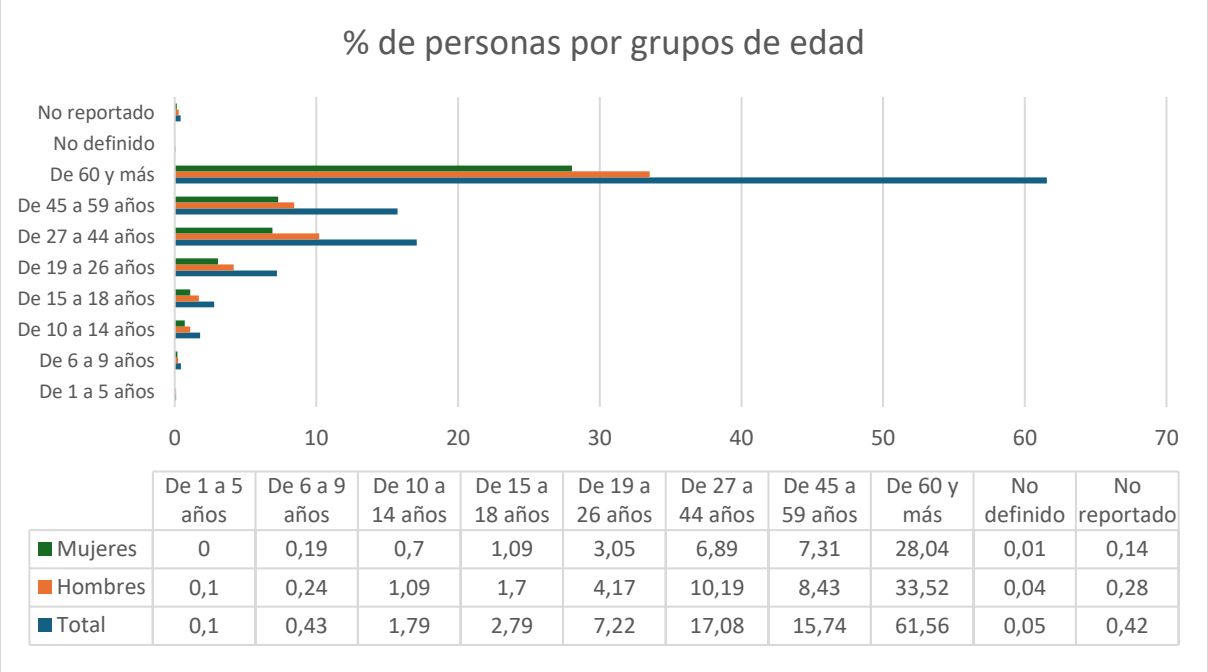


	Preescolar	Basica Primaria	Basica Secundaria	Técnico o Tecnológico	Ninguno	No aplica	No definido
Mujeres	1,34	22,42	2,95	0,07	17,29	0,14	0,28
Hombres	1,48	29,66	3,51	0,28	19,82	0,14	0,63

Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Figura 5.

Porcentaje de personas con discapacidad por grupos de edad, municipio de El Playón 2020.



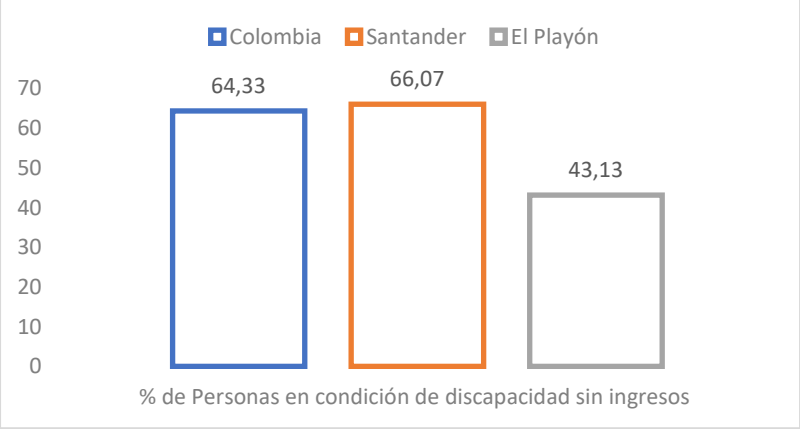
	De 1 a 5 años	De 6 a 9 años	De 10 a 14 años	De 15 a 18 años	De 19 a 26 años	De 27 a 44 años	De 45 a 59 años	De 60 y más	No definido	No reportado
Mujeres	0	0,19	0,7	1,09	3,05	6,89	7,31	28,04	0,01	0,14
Hombres	0,1	0,24	1,09	1,7	4,17	10,19	8,43	33,52	0,04	0,28
Total	0,1	0,43	1,79	2,79	7,22	17,08	15,74	61,56	0,05	0,42

Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Como se puede observar de la anterior figura, más del 60% de la población con discapacidad del municipio son mayores de 60 años, situación que demanda mayores esfuerzos en temas de salud y envejecimiento digno.

Figura 6.

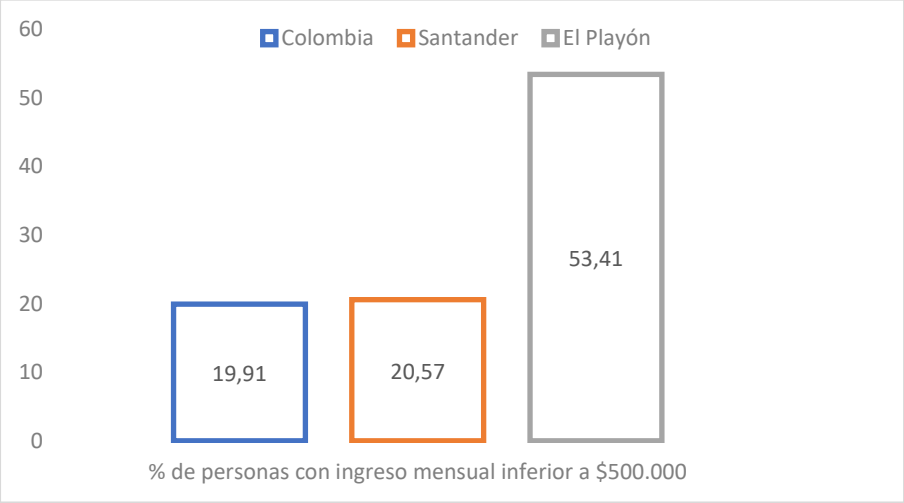
Porcentaje de personas con discapacidad sin ingresos, municipio de El Playón 2020.



Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Figura 7.

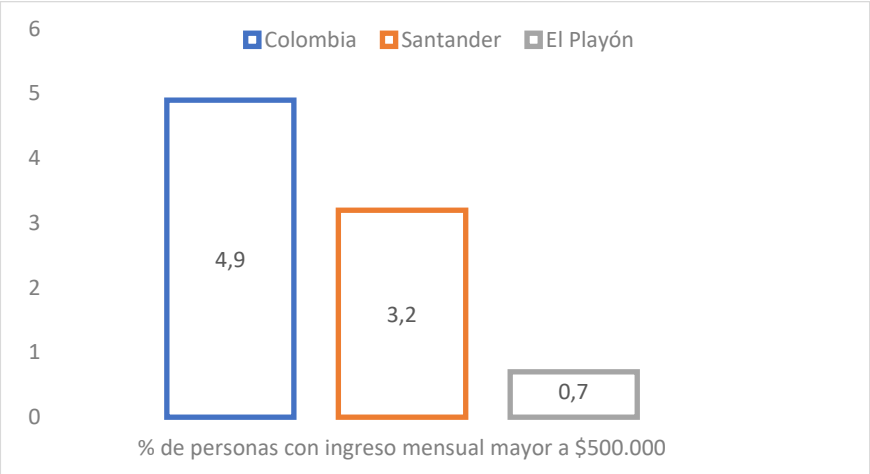
Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio inferior a $500.000, municipio de El Playón 2020.



Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Figura 8.

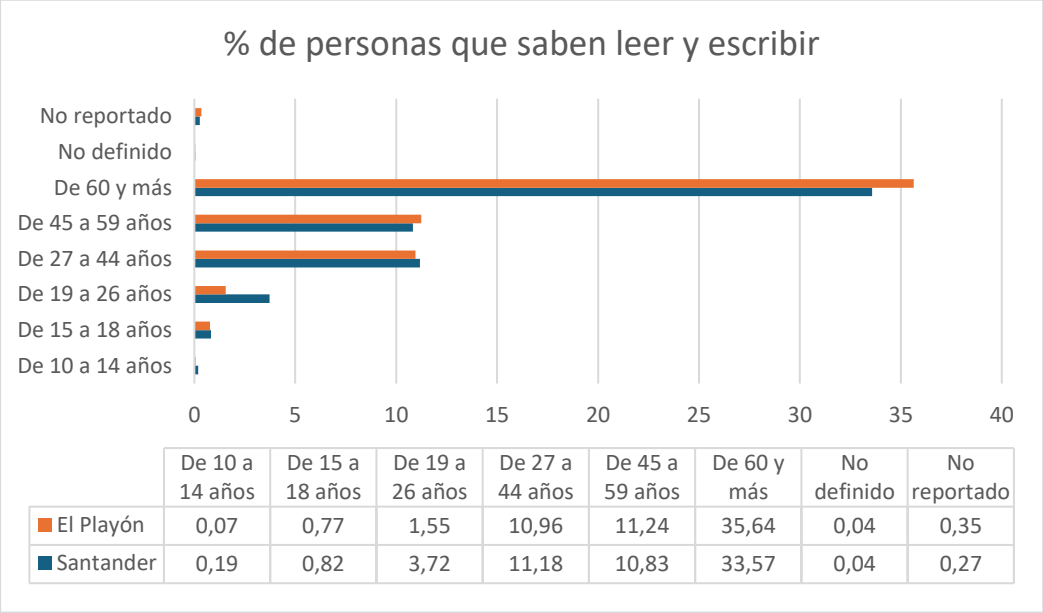
Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio mayor a $500.000, municipio de El Playón 2020.



Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Figura 9.

Porcentaje de personas con discapacidad que saben leer y escribir, municipio de El Playón 2020.



	De 10 a 14 años	De 15 a 18 años	De 19 a 26 años	De 27 a 44 años	De 45 a 59 años	De 60 y más	No definido	No reportado
El Playón	0,07	0,77	1,55	10,96	11,24	35,64	0,04	0,35
Santander	0,19	0,82	3,72	11,18	10,83	33,57	0,04	0,27

Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

3.1. Línea de Política Internacional

Como ya se advirtió, a nivel internacional, el régimen de protección de los derechos de las personas con discapacidad ha avanzado de manera significativa. La convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (2006), ratificada por Colombia mediante la ley 1436 de 2009, resulta ser el instrumento más relevante, como quiere que el mismo marca un cambio paradigmático al pasar de un enfoque de bienestar social a uno de derechos humanos, reconociendo que son las barreras del entorno, y no las deficiencias individuales, las que constituyen la discapacidad.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la discapacidad tiene presencia transversal en varios objetivos. El ODS 10 (Reducción de las desigualdades), el ODS 3 (Salud y bienestar), el ODS 4 (Educación de Calidad), el ODS 8 (Trabajo Decente y crecimiento económico) y el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) contienen mestas específicas relacionadas con la inclusión de personas con discapacidad. En ese sentido, la política pública municipal debe alinearse con estos compromisos internacionales.

El Banco Mundial y la OMS, en su informe Mundial Sobre la Discapacidad (2011), estimaron que más del 15% de la población a nivel mundial vive con alguna forma de discapacidad, cifra que crece con el envejecimiento poblacional. Estos organismos recomiendan políticas que prioricen la habilitación, rehabilitación, accesibilidad universal y participación.

El informe del secretario general de la ONU sobre la inclusión de la discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas (2023); evalúa los avances de la Estrategia de las Naciones Unidas para inclusión desde la discapacidad, que desde el 2029 orienta al sistema de la ONU hacia un cambio transformador para aproximadamente 1.300 millones de personas con discapacidad en el mundo, quienes enfrentan el riesgo de quedar rezagadas frente a los ODS.

En 2023, 81 entidades, el mayor número hasta la fecha, y 132 equipos en países reportaron avances bajo el marco de rendición de cuenta. Los resultados muestran una mejora progresiva, las entidades cumplieron o superaron requisitos en el 38% de los indicadores, frente al 34% en 2022, mientras que los equipos en países alcanzaron el 41% frente al 29% en 2022.

Los mayores avances se registraron en liderazgo y planificación estratégica, donde más del 50% de entidades cumplieron el requisito. Los fondos y programas lideraron con un 68% de cumplimiento. Sin embargo, la accesibilidad sigue siendo el área más débil, solo el 8% de entidades incorpora accesibilidad como requisito en adquisiciones, y el 28% aplica políticas de ajustes razonables con mecanismos de financiación.

En materia de empleo, aunque el 91% de entidades cuenta con políticas para contratar personas con discapacidad, persiste una brecha significativa entre política y práctica, sin datos claros sobre cuantos funcionarios con discapacidad trabajan actualmente en la ONU.

El informe concluye que la inclusión de la discapacidad debe dejar de tratarse como complemento opcional y convertirse en una prioridad de derechos humanos transversal a toda la organización.

3.2. Línea de Política Nacional

Colombia ha desarrollado un robusto marco de política nacional para la atención de personas con discapacidad. El CONPES 166 de 2023 establece la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (PPDIS), que organiza la respuesta estatal bajo cinco ejes: 1) transformación de lo público, 2) garantía jurídica, 3) participación en la vida política y pública, 4) desarrollo de la capacidad, y 5) reconocimiento a la diversidad. Esta política trasciende el enfoque asistencial hacia un desarrollo humano con enfoque de derechos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial para la Vida” adoptado mediante la ley 2294 de 2023, incorpora la discapacidad como eje transversal bajo el componente “Convergencia Regional” y “Seguridad humana y justicia social”. Contempla acciones específicas para garantizar el derecho a una vida digna, la inclusión productiva y el cuidado de las personas con discapacidad. (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023)

El Sistema Nacional de Discapacidad (SND), organizado por la Ley 1145 de 2007, es el mecanismo de articulación de políticas y recurso entre el nivel nacional y territorial. La Ley estatutaria 1618 de 2013 establece disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Más recientemente, la Ley 2297 de 2023 regulas los derechos y beneficios de los cuidadores de las personas con discapacidad, y la Ley 2456 de 2025 crea los fondos nacionales y departamentales de protección y apoyo a personas con discapacidad, ampliando el espacio de financiamiento disponible.

3.3. Línea de Política Regional y/o Departamental

El Departamento de Santander adoptó la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social (2023-2032) que organiza la respuesta territorial en seis ejes estratégicos: 1) Inclusión y accesibilidad, 2) atención integral normativa, 3) empleabilidad y emprendimiento, 4) fortalecimiento del sistema de salud inclusivo, 5) educación inclusiva, y 6) atención integral al cuidador. Esta política fue construida participativamente a través de 17 mesas de trabajo técnicas en las siete provincias del departamento y sirve de marco orientador para los instrumentos municipales.

Santander registra una de las tasas de discapacidad más altas de la región andina de Colombia. Según datos del Ministerio de Salud y Protección Social y el RLCP, los municipios rurales de la provincia Metropolitana, donde se ubica El Playón presentan tasas de discapacidad superiores al promedio departamental, asociadas principalmente al envejecimiento poblacional, condiciones laborales del sector agrícola y limitado acceso a servicios de rehabilitación. (Gobernación de Santander, 2023)

El municipio de El Playón pertenece a la Provincia Metropolitana, la política departamental identifica como macro problemas en la región: barreras arquitectónicas y de accesibilidad, limitación en el acceso a la salud especializada, escaza oferta de educación inclusiva, bajos niveles de empleabilidad de personas con discapacidad, y déficit de atención y reconocimiento a los cuidadores. El Playón no es ajeno a estas problemáticas, y de hecho las agrava por su condición de municipio con capacidades institucionales y fiscales limitadas.

4.Marco Normativo

El ordenamiento jurídico colombiano ha precisado distintas normas para la garantía y protección de los derechos de las personas con discapacidad, en especial aquellas basadas en el principio de que “todas las personas nacen libre e iguales ante la ley” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991). De igual manera se fundamentan en los principios de la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el derecho a una vida independiente, a la integración total y a la seguridad entre otros.

Ahora bien, realizar un análisis del marco normativo vigente para la garantía y protección de los derechos de las personas con discapacidad resulta necesario para llevar a cabo un proceso de formulación y en especial el proceso de implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social para el municipio de El Playón, permite identificar los diferentes ámbitos de intervención establecidos desde los instrumentos jurídicos y de esta manera establecer o definir las líneas de acción que se ha conformado a través del tiempo.

Vigilada MinEducación

Tabla 4.

Marco normativo internacional.

Instrumento	Ley aprobatoria y contenido
Declaración Universal de los Derechos Humanos. ONU 1948	Se comprende por: ✓Declaración Universal de los Derechos Humanos; ✓Pacto Internacional de Derechos Económicos (1976), Sociales y Culturales; ✓Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y sus dos Protocolos facultativos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ONU 1966	Da reconocimiento a la libertad, la justicia y la paz a nivel mundial que por base tienen el reconocimiento de la dignidad de todos los seres humanos y de sus derechos.
Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica. Organización de los Estados Americanos (OEA) 1969	“su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969).
Declaración de los Derechos de las Personas con Retardo Mental. ONU 1971	Enfatiza la en la necesidad de dar protección a las personas en condición de discapacidad a cualquier manera de explotación y establecer los procedimientos jurídicos adecuados para estas personas
Declaración de los Derechos de los Impedidos ONU 1975	“prevenir la incapacidad física y mental y de ayudar a los impedidos a desarrollar sus aptitudes en las más diversas esferas de actividad, así como de fomentar en la medida de lo posible su incorporación a la vida social normal” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1975)
Convenio 159 sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas) Organización Internacional del Trabajo (OIT) 1983.	Defiende el derecho a la posibilidad de conseguir y conservar un empleo y progresar en el este.
Convención sobre los Derechos del Niño ONU 1989	Integra la ley 12 de 1991, por la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
Declaración de Cartagena de Indias. Personas con Discapacidad en el Área Iberoamericana OEA 1992	Políticas integrales para las personas en condición de discapacidad en Iberoamérica.
Convención Interamericana para la Eliminación de Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad OEA 1999	Por medio de esta convención los Estados se comprometen a adoptar medidas de carácter: social, legislativo, laboral, educativo, o de cualquier otra índole, necesaria para la eliminación la discriminación contra las personas discapacitadas.

Vigilada MinEducación

Instrumento	Ley aprobatoria y contenido
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ONU 2006	Si propósito es dar promoción, protección y garantía del el disfrute del conjunto de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Fuente: elaboración propia a partir de documentos de la ONU, la OEA y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mencionados en el marco normativo internacional de la Política Pública de Discapacidad e inclusión Social del Departamento de Santander, (2023).

Tabla 5.

Marco normativo constitucional.

Artículo	Contenido
Art. 1	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 humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Art. 2	Son fines esenciales del Estado: 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 y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
Art. 13	El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
Art. 47	El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.
Art. 49	La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado.
Art. 53	El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.
Art. 54	Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.
Art. 68	“La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

Fuente: elaboración propia partir de la Constitución Política de Colombia, (1991).

Vigilada MinEducación

Tabla 6.

Marco normativo nacional.

Norma	Contenido
Ley 16 de 1972	“Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969” (Congreso de la Republica de Colombia, 1972).
Ley 12 de 1987	“Por la cual se suprimen algunas barreras arquitectónicas y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 1987)
Ley 100 de 1993	"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones" (Congreso de la República de Colombia, 1993)
Ley 115 de 1994	Hace referencia a la educación de las Personas en condición de discapacidad y con talentos excepcionales, reconoce la importancia del Estado para dar garantía del derecho a la educación para la población discapacitada (Congreso de la República de Colombia, 1994).
Ley 119 de 1994	Reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)Incluyendo: “Organizar programas de formación profesional integral para personas desempleadas y subempleadas y programas de readaptación profesional para personas discapacitadas” (Congreso de la República de Colombia, 1994).
Ley 181 de 1995	Incluye beneficios para la práctica del deporte en personas con condición de discapacidad. Su artículo 3 numeral 4 indica: Formular y ejecutar programas especiales para la educación física, deporte, y recreación de las personas con discapacidades físicas, síquicas, sensoriales, de la tercera edad y de los sectores sociales más necesitados creando más facilidades y oportunidades para la práctica del deporte, de la educación física y la recreación. (Congreso de la República de Colombia, 1995)
Ley 324 de 1996	“por el cual se crean algunas normas a favor de la población sorda” (Congreso de la República de Colombia, 1996). Aprueba el lenguaje de señas como oficial para comunidad sorda.
Ley 361 de 1997	“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Ley 599 de 2000	Código Penal colombiano.
Ley 762 de 2002	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad" (Congreso de la República de Colombia, 2002).
Ley 797 de 2003	“Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales” (Congreso de la República de Colombia, 2003).
Ley 982 de 2005	“Se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2005).
Decreto Nacional 366 de 2009	Reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de estudiantes con discapacidad y con capacidades o talentos excepcionales en educación inclusiva
Ley 1306 de 2009	“Por la cual se dictan normas para la protección de personas con discapacidad mental y se establece el régimen de la representación legal de incapaces emancipados”. (Congreso de la República de Colombia, 2009)

Vigilada MinEducación

Norma	Contenido
Ley 1346 de 2009	“Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”. (Congreso de la República de Colombia, 2009)
Ley 1275 de 2009	“Se establecen lineamientos de Política Pública Nacional para las personas que presentan enanismo y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2009).
Ley 1287 de 2009	Se adiciona la Ley 361 de 1997, relacionada al parqueo en las bahías de estacionamiento para el beneficio de las personas con movilidad reducida (Congreso de la República de Colombia, 2009)
Ley 1392 de 2010	“Por medio de la cual se reconocen las enfermedades huérfanas como de especial interés y se adoptan normas tendientes a garantizar la protección social por parte del Estado colombiano a la población que padece de enfermedades huérfanas y sus cuidadores”. (Congreso de la República de Colombia, 2010)
Ley 1438 de 2011	“Por medio de la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”. (Congreso de la Republica de Colombia, 2011)Su artículo 66 atención integral en salud a discapacitados indica: Las acciones de salud deben incluir la garantía a la salud del discapacitado, mediante una atención integral y una implementación de una política nacional de salud con un enfoque diferencial con base en un plan de salud del Ministerio de Protección Social. (Congreso de la Republica de Colombia, 2011)
Ley 1616 de 2013	“Por la cual se dicta la Ley de Salud Mental y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2013).
Ley 1618 de 2013	“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. (Congreso de la República de Colombia, 2013)
Ley Estatutaria 1751 de 2015	“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2015). Su artículo 11 establece a la población en condición de discapacidad como sujetos de especial protección la población con discapacidad.
Ley 2023 de 2020	“Por medio de la cual se crea la Tasa ProDeporte y Recreación” (Congreso de la República de Colombia, 2020). Su artículo 2 “indica Apoyo a programas del deporte, la educación física y la recreación para la población en general, incluyendo niños, infantes, jóvenes, adultos mayores y las personas en condición de discapacidad” (Congreso de la República de Colombia, 2020).
Ley 2297 de 2023	Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso al empleo, emprendimiento, generación de ingresos y atención en salud y se dictan otras disposiciones. (Congreso de la República de Colombia, 2023)
Ley 2456 de 2025	Crea los Fondos Nacionales y Departamentales de Protección y Apoyo a personas con discapacidad y sus cuidadores. Amplia fuente de financiación.
Decreto Nacional 2082 de 1996	"Por el cual se reglamenta la atención educativa para personas con limitaciones o con capacidades o talentos excepcionales” (Presidencia de la República de Colombia, 1996)
Decreto Nacional 2369 de 1997	Da recomendaciones para la atención de personas con limitación auditiva. Reglamenta la Ley 324 de 1996 (Presidencia de la República de Colombia, 1997).
Decreto Nacional 3011 de 1997	Se refiere a educación en programas de educación básica y media de adultos con limitaciones (Presidencia de la República de Colombia, 1997).
Decreto Nacional 1538 de 2005	“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997” (Presidencia de la República de Colombia, 2005) . Establece mecanismos de integración en la sociedad para las personas con limitación.
Circular 20 de 2006	Obligatoriedad de Prestar Servicios a la población con o en situación de Discapacidad (Ministerio de la Protección Social, 2006).
Decreto 806 de 2008	“Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional” (Presidencia de la República de Colombia, 1998).
Resolución 1250 de 2010	En su artículo 5 indica la obligación de que las bibliotecas públicas tengan sedes accesibles para personas con discapacidad (Ministerio de Cultura, 2010).
Decreto Nacional 1075 de 2015	“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación” (Presidencia de la República de Colombia, 2015).
Decreto Nacional 1421 de 2017	“por el cual se reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad” (Presidencia de la República de Colombia, 2017)
Resolución 1904 de 2017	Regla el acceso a los derechos sexuales y reproductivos a las personas con discapacidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).
Decreto 1719 de 2019	“establece un beneficio especial consistente en que la madre o padre trabajador cuyo hijo padezca invalidez física o mental debidamente calificada y con dependencia económicamente de uno de ellos” (Presidencia de la República de Colombia, 2019)

Vigilada MinEducación

Norma	Contenido
Decreto Nacional 109 de 2021	“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID - 19 y se dictan otras disposiciones” (Presidencia de la República de Colombia, 2021)
Decreto 1652 de 2022	Exceptúa del cobro de cuotas moderadoras y copagos para grupos poblaciones especiales en su artículo 2.10.4.9. (Presidencia de la República de Colombia, 2022).
Resolución 1516 de 2020	Por la cual se efectúa una asignación de recursos del Presupuesto de Gastos de Inversión del Ministerio de Salud y Protección Social, rubro "Apoyo al Proceso de Certificación de Discapacidad Nacional", vigencia fiscal 2020, para garantizar la implementación de la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020)
Resolución 1239 de 2022	“Por la cual se dictan disposiciones en relación con el procedimiento de certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad” (Ministerio de Salud y Proteción Social, 2022).
Circular 10 de 2015	Atención en salud en personas con discapacidad

Fuente: elaboración propia a partir de leyes, decretos, resoluciones y circulares de carácter nacional.

Tabla 7.

Marco normativo departamental.

Norma	Contenido
Ordenanza 021 de 2011	Por medio de la cual se adoptan los lineamientos de la política pública de discapacidad en el departamento de Santander.
Decreto 018 de 2011	Por medio de la cual se adopta la política pública de la población en situación de discapacidad en el departamento de Santander, y en el artículo 5 en la formulación e implementación al plan Decenal de Acción Departamental de Discapacidad en Santander, como parte integral de esta política pública, con una proyección a diez (10) años para el desarrollo e implementación de esta, y que en la actualidad no se encuentra vigente.
Decreto 698 de 2023	Por medio cual se adopta la política pública de discapacidad e inclusión social del departamento de Santander 2023-2032
Ordenanza 07 de 2024	Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027 “Es Tiempo de Santander”

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8.

Marco normativo municipal.

Nombre	Objeto
Acuerdo municipal 05 de 2024	Por medio del cual se aprueba el plan municipal de desarrollo del municipio de El Playón “ El Playón Territorio en Potencia Turística y Sostenible” 2024-2027

Fuente: elaboración propia.

5.Identificación de la Problemática

Teniendo en cuenta que a la fecha el municipio de El Playón no cuenta con una política pública de discapacidad e inclusión social, existe una brecha significativa al momento de garantizar los derechos que le asisten a la persona con discapacidad. La carencia de la política pública genera un vacío institucional que propicia las condiciones de exclusión, desigualdad y marginación de las personas con discapacidad, quienes constituyen un grupo poblacional que históricamente ha sido vulnerado en sus derechos.

La ausencia de este instrumento de política pública conlleva que los abordajes a las problemáticas de las personas con discapacidad sean de manera fragmentada, sin una visión de largo plazo que permita la consecución de transformaciones estructurales en la población objetivo. Las acciones realizadas por el municipio hasta el momento han sido dispersas, desarticuladas y con enfoque netamente asistencialista, situación que limita el desarrollo de la autonomía y el pleno ejercicio de ciudadanía de las personas con discapacidad del municipio.

5.1. Caracterización Sociodemográfica de la Población con Discapacidad

El grupo poblacional objeto de la política pública está conformado por 402 personas con discapacidad, de la cuales 272 se encuentran debidamente certificadas y 130 en proceso de certificación, información que fue suministrada directamente por el municipio, es de señalar que la misma administración reconoce que a pesar de los esfuerzos existe la posibilidad que a la fecha existe personas con discapacidad en el municipio que no se han logrado identificar.

✓Distribución por grupos de edad – enfoque de ciclo de vida: una de las características más determinantes de la población con discapacidad en El Playón es su distribución etaria. Los datos del SISPRO (2020) revela que más del 60% de la población en condición de discapacidad son mayores de 60 años. Esta realidad define un perfil poblacional predominantemente envejecido, lo que conlleva a la implementación de respuestas publicas diferenciadas con énfasis en servicios de salud para el envejecimiento digno, habilitación y rehabilitación funcional, **p**rogramas de cuidado domiciliario y apoyo a cuidadores, considerando que el hogar rural del municipio es común que familiares, mayoritariamente mujeres, asuman esta labor sin remuneración no formación especializada, y estrategias de inclusión social y protección económica para adultos mayores con discapacidad, los cuales en su mayoría carecen de cobertura pensional.

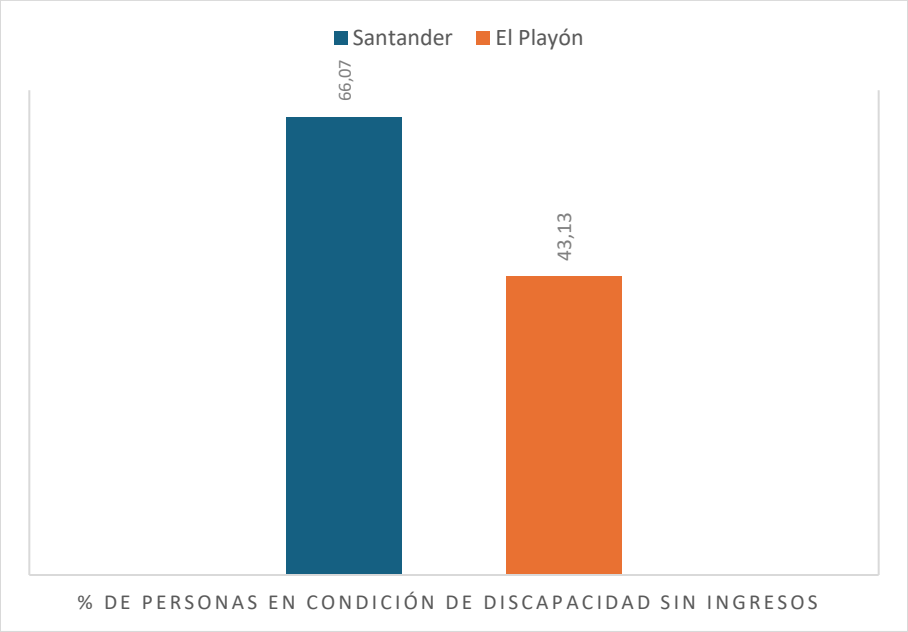
✓Acceso a la educación –enfoque de inclusión social: la dimensión educativa revela una de las brechas más críticas de la problemática local. El dato que el 51,17% de las personas con discapacidad en edad escolar no asisten a ningún establecimiento educativo es particularmente grave. Las principales barreras identificadas en los diálogos sectoriales realizadas con ocasión del Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 incluyen escases de docentes con formación en educación especial, carencia de materiales didácticos accesibles, dificultades de movilidad y transporte, especialmente en la zona rural, y estigmatización social. Esta situación vulnera el derecho a la educación inclusiva consagrado en el artículo 68 de la Constitución Política.

✓Situación económica e ingresos – enfoque de inclusión productiva: la situación económica de las personas con discapacidad en El Playón refleja una condición de alta vulnerabilidad económica. El SISPRO (2020) reporta datos desagregados entre categorías que permiten dimensionar la precariedad de ingresos:

Vigilada MinEducación

Figura 10.

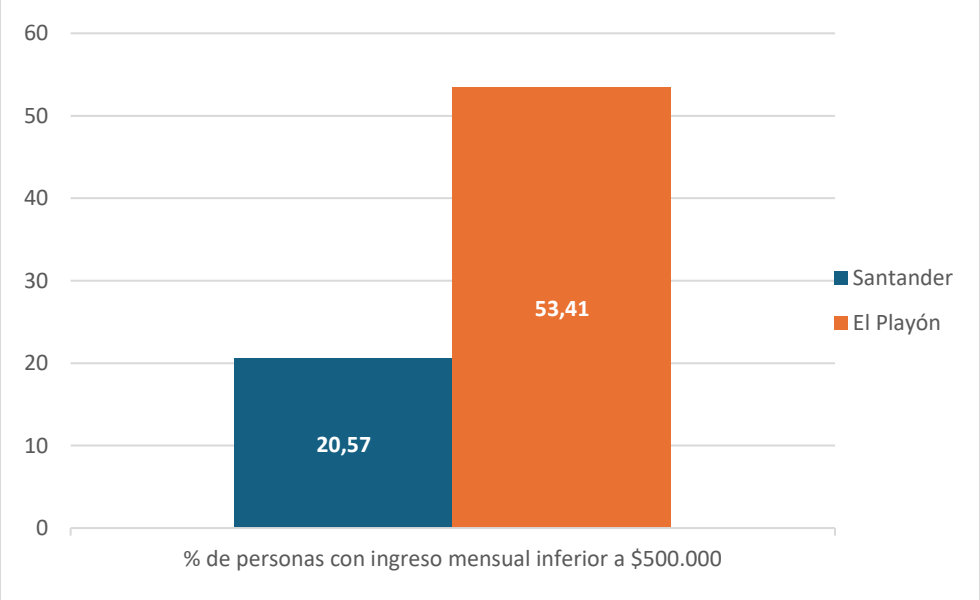
Porcentaje de personas con discapacidad sin ingresos, municipio de El Playón 2020.



Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del Sistema Integrado de la Información de la Protección Social (SISPRO), (2020).

Figura 11.

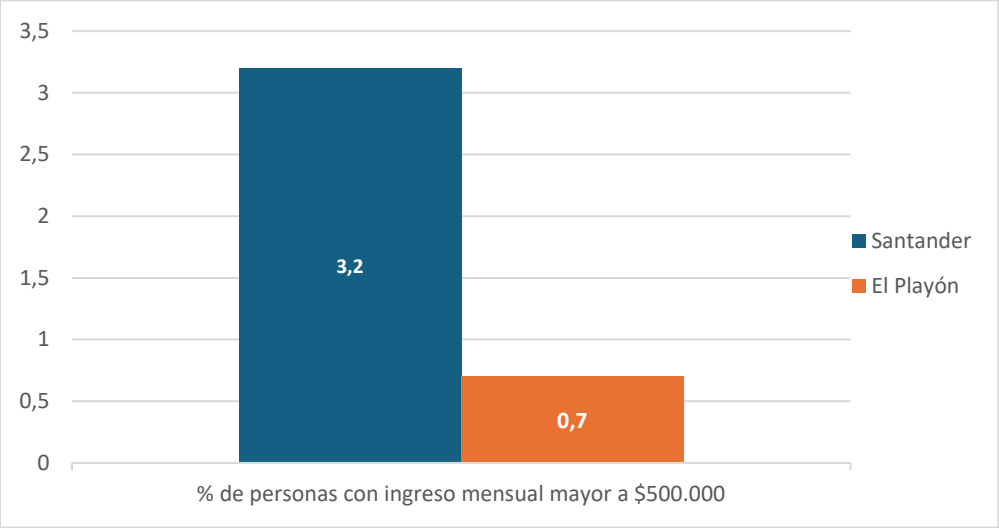
Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio inferior a $500.000, municipio de El Playón 2020.



Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Figura 12.

Porcentaje de personas con discapacidad con ingreso mensual promedio mayor a $500.000, municipio de El Playón 2020.



Fuente: elaboración propia con base en la información consultada en el visor de localización y registro de personas con discapacidad del SISPRO, (2020).

Esta situación de precariedad económica está directamente asociada a las bajas tasas de escolaridad, la falta de formación para el trabajo y la escasa oferta de programas de empleabilidad. Los diálogos sectoriales del PDM 2024-2027 evidenciaron que la comunidad demando explícitamente proyectos productivos para personas con discapacidad y programas de formación con apoyo del SENA. La alta proporción de personas con discapacidad adultos mayores sin ingresos apunta a la necesidad urgente de articularlos con renta ciudadana y los fondos de protección creados por la Ley 2456 de 2025.

5.2. Estado del Arte del Problema – Evidencias y Fuentes

El problema público identificado está soportado por múltiples fuentes oficiales que permiten establecer su magnitud y dirección:

✓SISPRO (2020) El 51,17% de las personas con discapacidad en edad escolar sin acceso a educación; más del 60% mayores de 60 años; alta proporción sin ingresos o con menos de $500.000/mes.

✓Unidad de víctimas (2023)149 víctimas del conflicto armado con distintos tipos de discapacidad, que concentran doble condición de vulnerabilidad.

✓Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027. Reconoce la problemática, establece metas de caracterización e investigación sobre personas con discapacidad y plantea la formulación de políticas públicas sociales.

✓Diálogos Sectoriales PDM 2024-2027. La comunidad identifico como prioridades la ausencia de proyectos productivos para personas con discapacidad, la falta de formación especializada,

Vigilada MinEducación

los escases de infraestructura accesible, la necesidad de docentes en inclusión y la implementación de la política pública.

✓Política pública departamental de discapacidad e inclusión social de Santander 2023-2032. Identifica macro problemas compartidos con El Playón en sus seis ejes estratégicos, alineados con el diagnostico municipal.

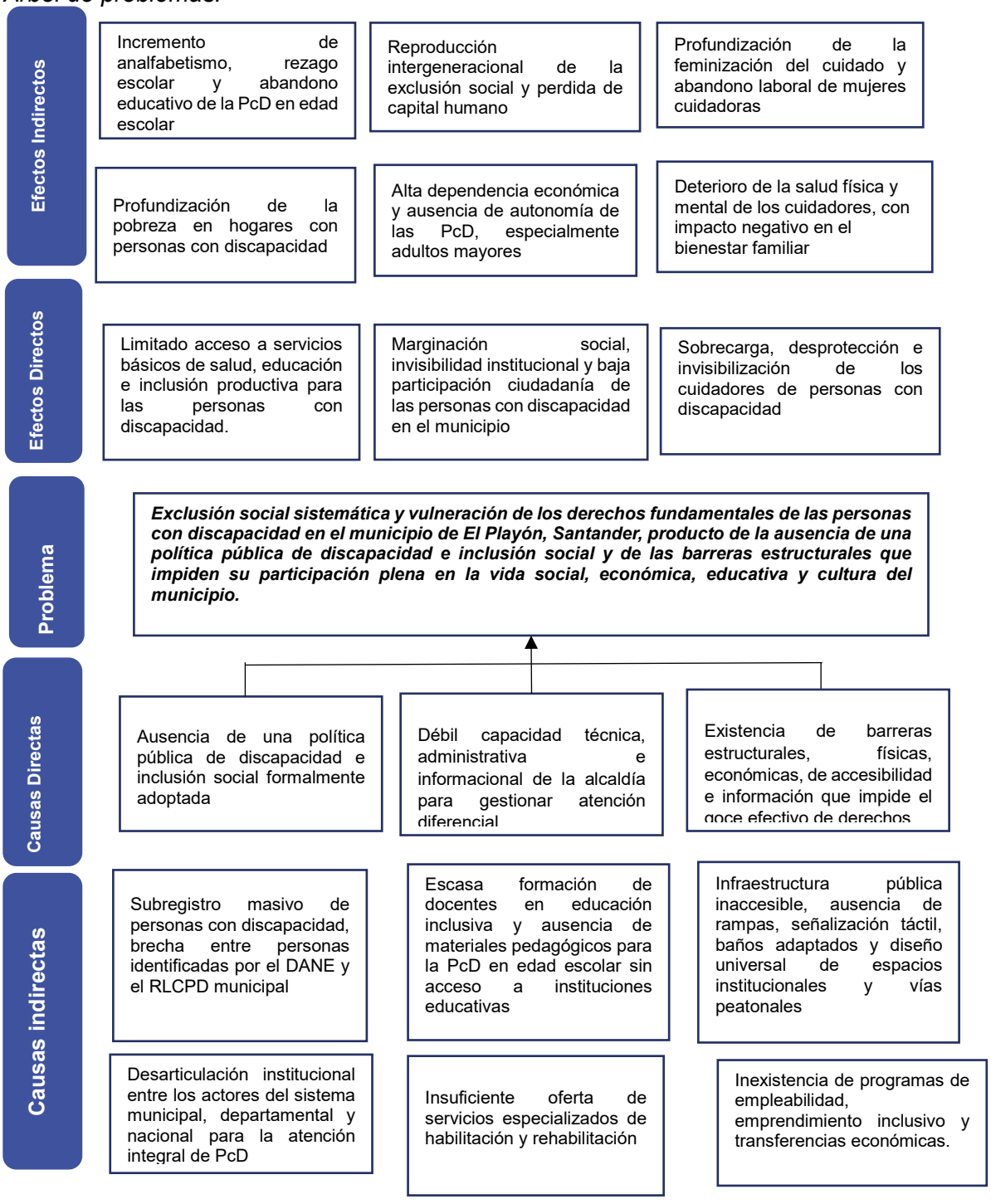
5.3. Árbol del Problema Metodología General Ajustada (MGA)

Atendiendo la información suministrada por el municipio, la revisión a las diferentes bases de datos oficiales, pero en especial a las mesas de trabajo realizada con los funcionarios de la administración encargados de la atención de la población con discapacidad, se identificaron los siguientes problemas asociados:

Vigilada MinEducación

Figura 13.

Árbol de problemas.



Fuente: elaboración propia.

La ausencia de una Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social en el municipio de El Playón expone a este grupo poblacional a un riesgo elevado de exclusión social; con el fin de

mitigar esta situación se debe propender un fortalecimiento institucional que logre establecer programas de capacitación y transferencia de conocimiento a los funcionarios de la administración municipal en normatividad de discapacidad y formulación de políticas públicas sociales.

6.Definición de Objetivos de la Política Pública Social

A continuación, se procederá a la formulación de los objetivos que la administración municipal de El Playón pretende alcanzar por medio de la formulación e implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social. Para la formulación de los objetivos, se debe advertir que los mismos deben responder a las necesidades específicas de la población en condición de discapacidad, y a su vez, los mismos se deben ajustar a la realidad financiera, administrativa e institucional del municipio.

En consecuencia, a lo anterior, los objetivos a establecer en el proceso de formulación de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de El Playón se formularán bajo la metodología SMART incorporando los principios de sostenibilidad y transformación social:

Tabla 9.

Metodología SMART.

Metodología SMART	
S	Específicos. Claramente definidos en población, territorio y problemática
M	Medibles. Con indicadores cuantitativos y cualitativos verificables.
A	Alcanzables. Acordes con los recursos disponibles y capacidades institucionales del municipio.
R	Relevantes: Pertinentes para atender las problemáticas prioritarias identificadas.
T	Temporales. Plazos definidos con hitos de seguimiento

Fuente: elaboración propia.

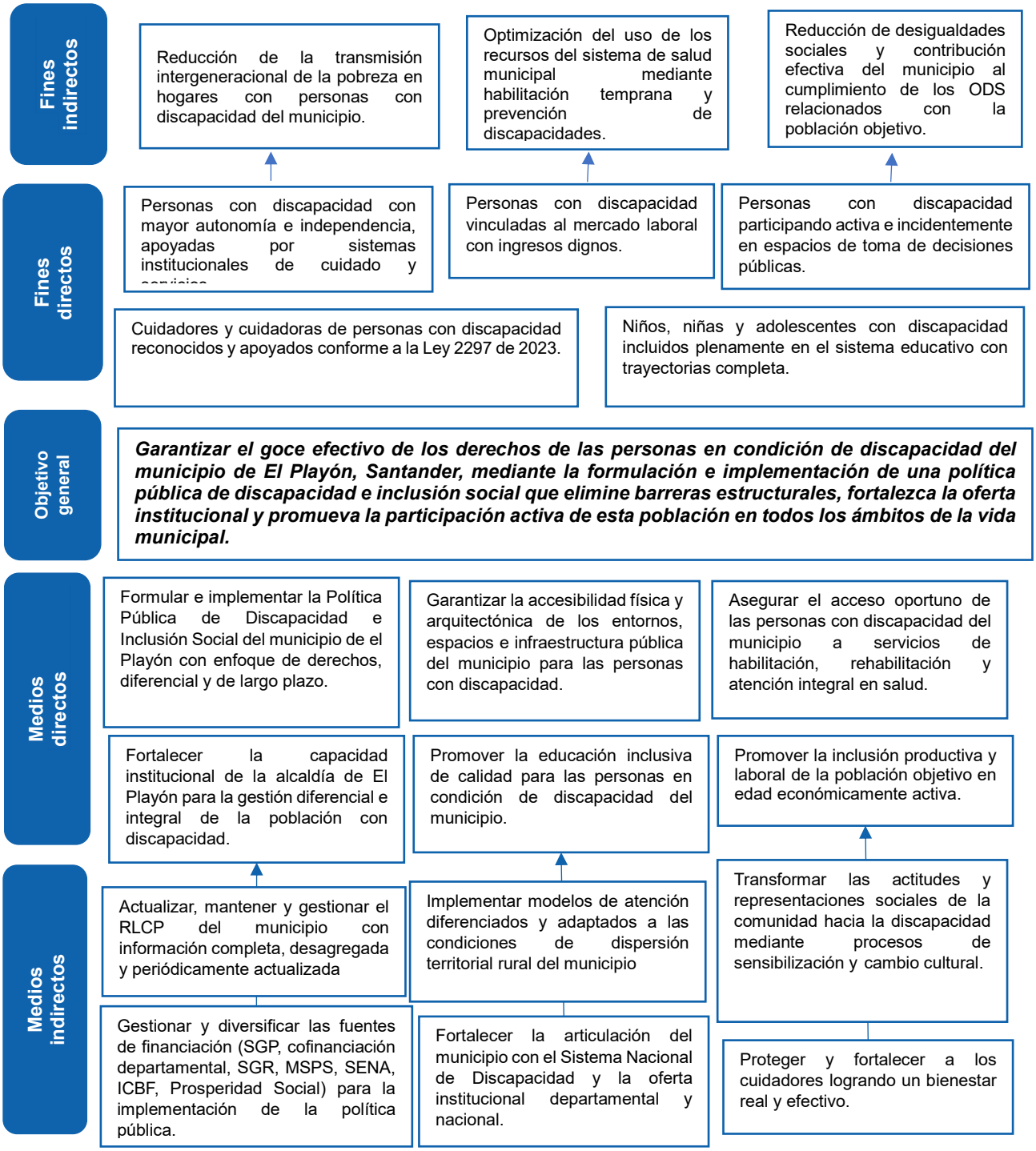
6.1. Árbol de Soluciones

A continuación, se presenta la estructura del árbol de soluciones, siguiendo la estructura visual propuesta por la MGA donde los fines se ubican en la copa del árbol, el objetivo general constituye el tronco y los medios directo e indirectos conforman las raíces.

Vigilada MinEducación

Figura 14.

Árbol de objetivos.



Fuente: elaboración propia.

6.2. Objetivo Central

Garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en el municipio de El Playón, Santander, mediante la formulación e implementación de una política pública de discapacidad e inclusión social que elimine las barreras educativas, económicas, de salud y físicas identificadas, fortalezca la capacidad institucional y promueva la participación activa de esta población en todos los ámbitos de la vida municipal, para el periodo 2026- 2036

6.3. Objetivos Específicos

✓Actualizar y ampliar el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) en el municipio de El Playón, como base para la focalización de la oferta institucional.

✓Reducir la tasa de no asistencia educativa de las personas con discapacidad en edad escolar, mediante estrategias de educación inclusiva, formación docente y dotación de materiales en las instituciones educativas del municipio.

✓Garantizar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud inclusivos, habilitación y rehabilitación, con enfoque diferencial y perspectiva de derechos.

✓Incrementar los ingresos y autonomía económica de las personas con discapacidad, articulando programas de formación para el trabajo con el SENA, apoyo a emprendimientos inclusivos y vinculación a programas de protección del orden nacional.

✓Implementar estrategias de accesibilidad universal en espacios públicos e instituciones del municipio, conforme a los estándares normativos vigente.

✓Reconocer, formar y proteger socialmente a los cuidadores de personas con discapacidad en el municipio, en aplicación de la ley 2297 de 2023.

7.Identificación y Descripción de Líneas de Acción y Actividades Asociadas

Basado en la información consultada en las plataformas oficiales y así como la suministrada por el municipio en los encuentros realizados, se ha procedido, se ha procedido a construir líneas de acción para la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de El Playón, las cuales se encuentran alineadas con los planes de desarrollo del orden nacional, departamental y municipal, pero muy especialmente con los ejes estratégicos del CONPES 166 de 2013 y la Política Publio de Discapacidad del Departamento de Santander 2023-2032, en ese orden de ideas se identifican seis líneas estratégicas.

Vigilada MinEducación

Tabla 10.

Ejes política pública nacional y líneas de acción propuestas.

Ejes Estratégicos Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social	Líneas de acción municipales propuestas política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de El Playón
Eje 1. Trasformación de lo público	**Línea 1:** Caracterización y registro de personas con discapacidad **Línea 5:** Accesibilidad universal e infraestructura incluyente **Línea 7:** Fortalecimiento administrativo e institucional
Eje 2. Garantía Jurídica	**Línea 3:** Garantía de derechos en salud, educación y protección social **Línea 6:** Atención al cuidador o asistente profesional.
Eje 3. Participación en la vida política y pública	**Línea 2:** Educación inclusiva
Eje 4. Desarrollo de la capacidad	**Línea 4:** Empleabilidad y emprendimiento inclusivo
Eje 5. Reconocimiento de la diversidad	**Línea 3:** Salud inclusiva y envejecimiento digno **Línea 2:** Educación inclusiva

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se desarrollan cada una de las líneas de acción propuestas, así:

7.1. Línea de acción 1: Caracterización y Registro de Personas con Discapacidad

✓Actualizar y ampliar el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) a través de brigadas de registro en los cinco corregimientos del municipio, articulando con el SISBEN y las EPS;

✓Realizar anualmente una jornada de certificación de discapacidad en alianza con el hospital municipal y las EPS, para facilitar la obtención del certificado de discapacidad, priorizando la población adulta mayor y la residente en zonas rurales;

✓Elaborar y publicar anualmente un informe de caracterización de la población con discapacidad con análisis diferencial por ciclos de vida, género, tipo de discapacidad, situación de víctima del conflicto y zona geográfica.

7.2. Línea de acción 2: Educación Inclusiva

✓Diseñar e implementar un programa de formación continua en educación inclusiva y atención a estudiantes con discapacidad dirigido a los docentes de las instituciones educativas del municipio, en alianza con la Secretaría de Salud Departamental.

✓Dotar a las instituciones educativas del municipio con materiales didácticos accesibles y tecnologías asistidas (textos en braille, software lector de pantalla, priorizando las sedes con mayor número de estudiantes con discapacidad matriculados.

✓Implementar una estrategia de retención y vinculación escolar para personas con discapacidad en edad escolar que incluya transporte, apoyo psicosocial y jornadas de sensibilización contra la discriminación.

✓Crear aulas de apoyo a la inclusión en las instituciones educativas con docentes de apoyo especializados, brindando atención diferenciada a estudiantes con discapacidad física, intelectual, sensorial y psicosocial, en coordinación con el ICBF para niños de 0 a 5 años.

7.3. Línea de acción 3: Salud Inclusiva y Envejecimiento Digno

✓Habilitar en el hospital municipal los servicios de fonoaudiología, terapia ocupacional y terapia física;

✓Capacitar anualmente al personal de salud del hospital y puestos rurales en atención inclusiva con énfasis en el enfoque diferencial para adultos mayores, en articulación con el programa "Salud Capacitada" de la Gobernación de Santander;

✓Implementar Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) para personas con discapacidad, con énfasis en atención domiciliaria para adultos mayores con discapacidad;

✓Diseñar e implementar un programa de salud mental y apoyo psicosocial para personas con discapacidad y sus cuidadores, con especial atención a las víctimas del conflicto armado.

7.4. Línea de Acción 4: Empleabilidad y Emprendimiento Inclusivo

✓Suscribir convenios interadministrativos para el ofrecimiento de programas de formación para el trabajo adaptados a las capacidades de las personas con discapacidades incluyendo competencias digitales, agropecuarias y de economía del cuidado.

✓Apoyar la creación y capitalización de unidades productivas individuales de personas con discapacidad, con capital semilla, asistencia técnica y acompañamiento empresarial.

✓Promover la inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector público municipal y empresa privada local, divulgando incentivos tributarios para empleadores, acompañado de sensibilización empresarial y articulado con la bolsa de empleo del SENA.

7.5. Línea de Acción 5: Accesibilidad Universal e Infraestructura Incluyente

✓Realizar diagnóstico integral de barreras arquitectónicas en espacios públicos, edificios institucionales, vías peatonales y equipamiento del casco urbano de acuerdo con las normas técnicas colombianas;

✓Ejecutar obras de adecuación de accesibilidad universal en los diferentes espacios públicos, edificaciones institucionales y vías peatonales, incorporando rampas, señalización táctil, baños adaptados, entre otros;

✓Incorporar criterios de accesibilidad universal en el proceso de revisión y ajustes del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) estableciendo como requisito que todos los proyectos de infraestructura pública, vivienda de interés social y equipamientos contemplen diseños inclusivos desde la fase de planeación.

7.6. Línea de acción 6: Atención integral al Cuidador o Asistente Personal

✓Implementar el sistema de registro de caracterización de cuidadores de personas con discapacidad, identificando su perfil sociodemográfico, carga de cuidado, condición socioeconómica y necesidad de apoyo;

✓ Diseñar e implementar un programa de formación y cualificación para cuidadores de personas con discapacidad en articulación con SENA y Cajas de Compensación, abordando competencias de primeros auxilios, técnicas de cuidado, salud mental del cuidador;

✓Gestionar la vinculación de cuidadores no remunerados al régimen subsidiado de salud y a los beneficios de la ley 2297 de 2023 con acompañamiento individualizado para el trámite de los requisitos;

✓Crear grupo de apoyo mutuo y espacios de bienestar para cuidadores, implementados encuentros trimestrales con apoyo psicosocial profesional, espacios lúdicos de descanso y orientación jurídica sobre sus derechos.

7.7. Línea de Acción 7: Fortalecimiento Administrativo e Institucional

Esta línea busca fortalecer las capacidades administrativas, técnicas y financieras de la alcaldía de El Playón para que, a través de sus dependencias, pueda ejercer de manera efectiva las competencias que la normatividad vigente le asigna en materia de discapacidad, certificar a las personas con discapacidad, crear y administrar los fondos previstos en la ley 2456 de 2025, gestionar el acceso de la población a los subsidios y programas nacionales, y garantizar la sostenibilidad institucional de la política pública a lo largo del tiempo.

✓Habilitar en la secretaria de desarrollo social y salud el proceso administrativo de certificación de discapacidad, en articulación con el Hospital Municipal, las Juntas Calificadoras de Invalidez y los lineamientos del Ministerio de Salud, de modo que la población del municipio pueda obtener su certificado sin desplazarse a la capital del departamento. Incluye la definición del protocolo institucional, la habilitación de la plataforma SISPRO para el registro y la capacitación del talento humano responsable.

✓Gestionar ante la Asamblea Departamental de Santander y Gobernación de Santander la creación del fondo departamental de protección y apoyo a personas con discapacidad y sus cuidadores. En paralelo el municipio adoptara mediante acuerdo municipal las disposiciones necesarias para articularse con el Fondo Nacional y acceder a los recursos de transferencias provenientes de renta ciudadana y del fondo para la superación de brechas de desigualdad.

✓Desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades del talento humano de la administración municipal en discapacidad, derechos humanos, enfoque diferencial, normativa vigente y gestión de subsidios nacionales para personas con discapacidad. incluye formación en el uso de plataformas SISPRO, RLCPD, SISBEN y DPS para la correcta identificación, registro y vinculación de personas con discapacidad a la oferta institucional.

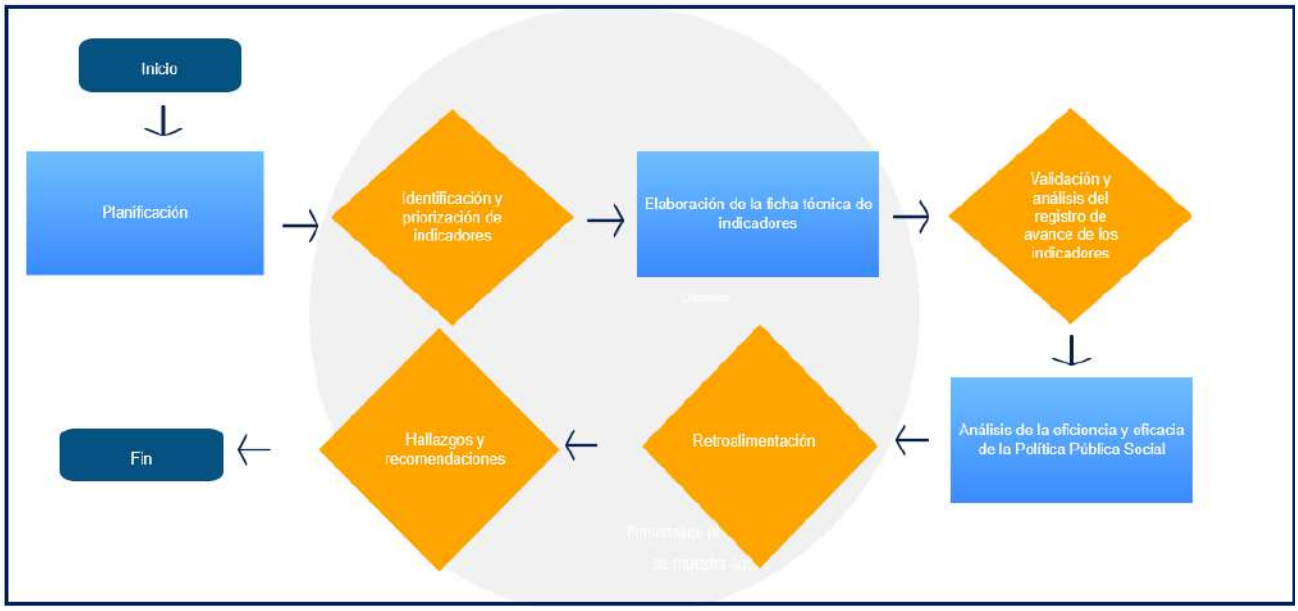
7.8. Flujograma del Proceso de Seguimiento del Plan de Acción

El seguimiento al plan de acción es una etapa fundamental del ciclo de la política pública, que permite verificar el avance de cumplimiento de metas, identificar las dificultades en la implementación y tomar decisiones de ajustes oportunas.

Vigilada MinEducación

Figura 15.

Flujograma.



Fuente: elaboración propia.

Vigilada MinEducación

8.Plan de Acción

Tabla 11.

Herramienta de referencia para identificación de los ejes y descripción de las líneas de acción.

Líneas de acción	Programas	Metas	Responsable	Corto Plazo (1>2 años)	Mediano Plazo (3>6 años)	Largo Plazo (7>10 años)	Valor estimado
Línea de acción 1: Caracterización y Registro de Personas con Discapacidad	Actualizar y ampliar el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) a través de brigadas de registro en los cinco corregimientos del municipio, articulando con el SISBEN y las EPS	10 brigadas	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	2 brigadas	4 brigadas	4 brigadas	$50.000.00
	Realizar anualmente una jornada de certificación de discapacidad en alianza con el hospital municipal y las EPS, para facilitar la obtención del certificado de discapacidad, priorizando la población adulta mayor y la residente en zonas rurales;	10 jornadas de certificación	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	2 jornadas	4 jornadas	4 jornadas	$30.000.000
	Elaborar y publicar anualmente un informe de caracterización de la población con discapacidad con análisis diferencial por ciclos de vida, género, tipo de discapacidad, situación de víctima del conflicto y zona geográfica.	10 informes	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	2 Informes	4 informes	4 informes	$10.000.000
Línea de acción 2: Educación Inclusiva	Diseñar e implementar un programa de formación continua en educación inclusiva y atención a estudiantes con discapacidad dirigido a los docentes de las instituciones educativas del municipio, en alianza con la Secretaría de Salud Departamental.	2 programas	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	1 programa	0 programas	1 programa	$5.000.000
	Dotar a las instituciones educativas del municipio con materiales didácticos accesibles y tecnologías asistidas (textos en braille, software lector de pantalla, priorizando las sedes con mayor número de estudiantes con discapacidad matriculados.	Diagnostico	Se sugiere que se realice un diagnóstico inicial que permita a la administración municipal conocer de manera clara el estado en el que en encuentran sus instituciones educativas, cuales atienden personas en situación de discapacidad, número de personas en situación de discapacidad y tipo de discapacidad, a partir de este diagnóstico establecer qué tipo de dotación se requiere.				
	Implementar una estrategia de retención y vinculación escolar para personas con discapacidad en edad escolar que incluya transporte, apoyo psicosocial y jornadas de sensibilización contra la discriminación.	1 estrategia por año	Secretaria de Gobierno, Seguridad y Movilidad	2 estrategias	4 estrategias	4 estrategias	$50.000.000
Línea de acción 3: Salud Inclusiva y	Capacitar anualmente al personal de salud del hospital y puestos rurales en atención inclusiva con énfasis en el enfoque diferencial para adultos mayores, en articulación	10 capacitaciones	Secretaria de Desarrollo	2 capacitaciones	4 capacitaciones	4 capacitaciones	$35.000.000

Envejecimiento Digno	con el programa “Salud Capacitada” de la Gobernación de Santander		Social y Salud				
	Implementar Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) para personas con discapacidad, con énfasis en atención domiciliaria para adultos mayores con discapacidad	3 rutas	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	1	1	1	$45.000.000
	Diseñar e implementar un programa de salud mental y apoyo psicosocial para personas con discapacidad y sus cuidadores, con especial atención a las víctimas del conflicto armado.	3 programas	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	1	1	1	$30.000.000
Línea de Acción 4: Empleabilidad y Emprendimiento Inclusivo	Suscribir convenios interadministrativos para el ofrecimiento de programas de formación para el trabajo adaptados a las capacidades de las personas con discapacidades incluyendo competencias digitales, agropecuarias y de economía del cuidado.	10 convenios	Secretaria de Gobierno, Seguridad y Movilidad	2 convenios	4 convenios	4 convenios	$60.000.000
	Apoyar la creación y capitalización de unidades productivas individuales de personas con discapacidad, con capital semilla, asistencia técnica y acompañamiento empresarial.	25 unidades productivas	Secretaria de Gobierno, Seguridad y Movilidad	5	10	15	$500.000.000
Línea de Acción 5: Accesibilidad Universal e Infraestructura Incluyente	Realizar diagnóstico integral de barreras arquitectónicas en espacios públicos, edificios institucionales, vías peatonales y equipamiento del casco urbano de acuerdo con las normas técnicas colombianas	1Diagnostico	Secretaria de Planeación e Infraestructura	1	0	0	$15.000.000
	Ejecutar obras de adecuación de accesibilidad universal en los diferentes espacios públicos, edificaciones institucionales y vías peatonales, incorporando rampas, señalización táctil, baños adaptados, entre otros	20 obras de accesibilidad	Secretaria de Planeación e Infraestructura	4	8	8	El presupuesto será construido acorde al resultado del diagnostico
Línea de acción 6: Atención integral al Cuidador o Asistente Personal	Implementar el sistema de registro de caracterización de cuidadores de personas con discapacidad, identificando su perfil sociodemográfico, carga de cuidado, condición socioeconómica y necesidad de apoyo	1 sistema	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	1	0	0	$8.000.000
	Diseñar e implementar un programa de formación y cualificación para cuidadores de personas con discapacidad en articulación con SENA y Cajas de Compensación, abordando competencias de primeros auxilios, técnicas de cuidado, salud mental del cuidador	60 programas	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	1	2	2	$48.000.000
	Crear grupo de apoyo mutuo y espacios de bienestar para cuidadores, implementados encuentros trimestrales con	40 encuentros	Secretaria de Desarrollo	8	16	16	$45.000.000

Vigilada MinEducación

	apoyo psicosocial profesional, espacios lúdicos de descanso y orientación jurídica sobre sus derechos		Social y Salud				
Línea de Acción 7: Fortalecimiento Administrativo e Institucional	Habilitar en la secretaria de desarrollo social y salud el proceso administrativo de certificación de discapacidad, en articulación con el Hospital Municipal, las Juntas Calificadoras de Invalidez y los lineamientos del Ministerio de Salud, de modo que la población del municipio pueda obtener su certificado sin desplazarse a la capital del departamento. Incluye la definición del protocolo institucional, la habilitación de la plataforma SISPRO para el registro y la capacitación del talento humano responsable.	Proceso de habilitación	Secretaria de Desarrollo Social y Salud	0	1	0	$30.000.000
	Desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades del talento humano de la administración municipal en discapacidad, derechos humanos, enfoque diferencial, normativa vigente y gestión de subsidios nacionales para personas con discapacidad. incluye formación en el uso de plataformas SISPRO, RLCPD, SISBEN y DPS para la correcta identificación, registro y vinculación de personas con discapacidad a la oferta institucional.	3 programas	Secretaria de Gobierno, Seguridad y Movilidad	1	1	1	$30.000.000

Fuente: ESAP-2026.
Nota: los valores señalados en la tabla son aproximados. Corresponde a la administración municipal elaborar los presupuestos en el proceso de formulación de la política pública.

9.Capacidad Institucional del Municipio

La capacidad institucional del municipio de El Playón para implementar la política pública de discapacidad se analiza desde los siguientes elementos:

La Secretaría de Desarrollo Social y Salud es el ente rector de la política social municipal, con competencias de articulación con el ICBF, SENA, Gobernación de Santander, EPS e IPS. Las Secretarías de Educación, Infraestructura y Gobierno son actores claves para las líneas de educación inclusiva, accesibilidad y participación. El Hospital Municipal es el principal prestador de salud y debe ser fortalecido en servicios especializados para personas con discapacidad, especialmente dada la demanda de servicios fonoaudiología y terapia señalada en los diálogos comunitarios realizados con ocasión de la formulación del Pla de Desarrollo Municipal.

9.1. Análisis de la Medición del Desempeño Municipal

Tabla 12.

Medición Índice de desempeño municipal.

Indicador	2020		2021		2022		2023	
	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking	Puntaje	Ranking
Componente de gestión	24,33	217/218	48,19	153/218	41,29	193/218	54,32	131/218
Componente de resultados	74,35	7/218	74,58	8/218	75,64	6/218	74,86	15/218
Ranking MDM	24,55	217/218	48,25	151/218	41,54	187/218	54,08	140/218

Fuente: elaboración propia con datos tomados del índice de Desempeño Municipal del IDM, (2024).

El MDM nos muestra que el municipio de El Playón ha mostrado una tendencia variada en los últimos cuatro años (2020-2023) con un desempeño notablemente mejor en el componente de resultados, el cual se mantiene en puntajes altos y estables entre 74,35 y 75,64 en los cuatro años medidos. En cuanto al componente de gestión ha sido el más variable ya que pasó de 24,33 en 2020 a 48,19 en 2021, luego cayó a 41,29 en 2022, y volvió a subir a 54,32 en 2023.

En cuanto al Ranking MDM aumenta en el 2021 a comparación de 2020; disminuye en el 2022 y nuevamente aumenta en el 2023 mostrando de igual forma su variabilidad.

Este análisis refleja que se han evidenciado dificultades en su capacidad administrativa, pero se ha mantenido buenos resultados en la ejecución de proyectos y políticas, recuperándose significativamente en el ranking general del 2021 indicando un esfuerzo por parte de la entidad territorial para mejorar en su desempeño municipal, sigue siendo necesario que se fortalezca la gestión para garantizar una mayor estabilidad a largo plazo.

9.2. Análisis de la Medición de Desempeño Institucional

El desempeño institucional municipal ha sido evaluado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) mediante la Medición Global del Desempeño Municipal (MGDM). Con esta medición se permite comparar a los municipios según grupos de pares, garantizando una medición equitativa que se basa en características similares como los ingresos, las capacidades administrativas y el tamaño poblacional.

Vigilada MinEducación

Tabla 13.

Índices de la gestión del desempeño institucional municipal.

Índices de la gestión del desempeño institucional municipal		
Periodo	**2022**	**2023**
Talento humano	55,3	64,3
Direccionamiento estratégico y planeación	67,8	49,7
Gestión para resultados con valores	54,0	35,2
Evaluación de resultados	65,7	41,4
Información y comunicación	49,3	29,6
Gestión del conocimiento	9,3	7,92
Control interno	61,7	80,3
Índice de desempeño institucional	54,3	49,3

Fuente: elaboración propia con información tomada de MIPG de la función pública en base a lo analizado en los años 2022-2023, (2023).

En el análisis del grupo al que pertenece el municipio de El Playón, se observa un desempeño medio en relación con los municipios pares. Estos resultados muestran que, para el año 2023, persisten áreas donde los esfuerzos no han dado los resultados esperados, solo a excepción de dos dimensiones que registraron un incremento: Talento Humano (64.3%) y Control Interno (80.3%).

En contraste, para el año más reciente de medición (2023), las dimensiones que presentaron porcentajes más bajos son:

✓Gestión del Conocimiento: Esta dimensión muestra un bajo promedio en la falta de planificación adecuada del personal administrativo, baja inversión en capacitación y desarrollo profesional; el municipio de El Playón ha enfrentado dificultades para mejorar en las competencias de sus funcionarios, limitando la eficacia de la gestión pública, lo cual incide en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

✓Información y Comunicación: Son evidentes las falencias de la administración municipal en cuanto a la divulgación, socialización y acceso a la información institucional, esto reduce la transparencia, limita la interacción con los ciudadanos y propicia la falta de confianza ciudadana en los procesos llevados a cabo por los funcionarios.

✓Gestión para Resultados con Valores: Este puntaje indica dificultades en cuanto a la integración de principios con el accionar institucional, en el marco de los valores del servicio público. Esta dimensión se entiende desde dos perspectivas: “de la ventanilla hacia adentro”; y la segunda, referente a la relación Estado Ciudadano “de la ventanilla hacia afuera” (Ministerio de Hacienda, 2024).

9.3. Análisis de la Índice de Desempeño Fiscal

El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del DNP mide la capacidad que tienen los municipios para cumplir con sus obligaciones fiscales y gestionar sus finanzas. Tomando los datos referenciados para el municipio de El Playón se encuentra en el grupo de desempeño medio, teniendo en cuenta los últimos dos años evaluados bajo la metodología del DNP.

Vigilada MinEducación

Tabla 14.

Indicadores de desempeño fiscal.

Indicadores	2022	2023
Dependencia de las transferencias	31,6	23,1
Relevancia FBKF	44,0	30,3
Endeudamiento	73,5	76,5
Ahorro Corriente	80,0	80,0
Balance fiscal primario	60,0	40,0
Holgura	100,0	100,0
Capacidad de programación y recaudo de ingresos	0,0	0,0
Capacidad de Ejecución de Inversión	80,0	100,0
Bono esfuerzo propio	0,2	0,0
Bono catastro	0,0	0,0

Fuente: tabla de elaboración propia con datos tomados del Índice de Desempeño Fiscal, (2024).

El análisis del desempeño fiscal del municipio de El Playón entre 2022 y 2023 refleja como fortalezas más notorias las relacionadas con los indicadores de Holgura y mejor Capacidad de Ejecución de Inversión, ambas con una calificación de 100 puntos en 2023, seguido de la estabilidad en el Ahorro Corriente. Asimismo, se evidencian cambios en cuanto a la reducción en el indicador de Dependencia de las Transferencias, indicando que el municipio busca fortalecer la capacidad para generar ingresos propios.

En contraste, las principales debilidades se relacionan con el Balance Fiscal Primario, el cual se reduce. Aumenta el Endeudamiento y persisten debilidades para el recaudo propio y la gestión catastral, aspectos que se reflejan en una puntuación igual a cero de sus bonos.

9.4. Análisis del Índice de Pobreza Multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) permite evaluar los niveles de pobreza que presenta un municipio, más allá de los ingresos, mide varias dimensiones que afectan la calidad de vida de la población. En este medidor se revelan tendencias que varían según cada dimensión. El IPM se compone de cinco dimensiones: salud, educación, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, servicios públicos y condiciones de viviendas.

La dimensión de educación mide variables como el rezago escolar y la asistencia de niños y adolescentes al sistema educativo. La dimensión de salud evalúa dos variables, el acceso a servicios de salud y la afiliación al sistema de seguridad social. La dimensión del trabajo incluye variables relacionadas con el desempleo y la informalidad. La dimensión de Condiciones de la niñez y la juventud evalúa aspectos como el acceso a servicios de atención a la primera infancia y la desnutrición. Por último, la dimensión relacionada con las condiciones de vivienda y servicios públicos, donde se incluyen variables como saneamiento básico y el acceso a servicios de agua potable.

Tabla 15.

Índice de pobreza multidimensional.

Privaciones por variable	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Analfabetismo	17,2	14,8	19,9
Bajo logro educativo	71,8	59,8	85,3
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	2,1	1,9	2,4
Barreras de acceso a servicios de salud	5,9	1,3	11,2
Tasa de dependencia	35,5	36,5	34,5
Hacinamiento crítico	13,7	18,3	8,4
Inadecuada eliminación de excretas	27,3	7,8	49,4
Inasistencia escolar	7,7	5,3	10,4
Material inadecuado de paredes exteriores	10,8	18,3	2,2
Material inadecuado de pisos	18	9,5	27,8
Rezago escolar	18,4	16,6	20,4
Sin acceso a fuente de agua mejorada	44,1	17,4	74,2
Sin aseguramiento en salud	13,7	15,7	11,5
Trabajo infantil	1,8	1,1	2,5
Trabajo informal	88,4	83,4	94

Fuente: elaboración propia con datos tomados de estadísticas de pobreza multidimensional, (2013).

El municipio muestra avances en algunas dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), como lo son la educación, vivienda y salud, contribuyendo a una reducción gradual de la pobreza multidimensional. Estos resultados nos indican que, a pesar de estos avances, dimensiones como trabajo, condiciones de la niñez y la juventud, presentan poca variación en los últimos años. Se evidencia que el municipio enfrenta retos importantes que deben abordarse mediante políticas públicas que se encuentren más focalizadas.

9.5. Análisis del Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado

El análisis del índice de riesgo del municipio muestra al municipio de El Playón evaluando la vulnerabilidad de los riesgos existentes, también la capacidad que tiene el municipio para enfrentar los desafíos.

Tabla 16.

Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado.

Divipola	Municipio	Código departamento	Departamento	Índice de Capacidades	Índice de Riesgo	Distancia euclidiana	Índice de riesgo ajustado por capacidades	Ranking Índice de Riesgo ajustado por capacidades
68255	El Playón	68	Santander	15,77	16,40	85	50,9	578

Fuente: tabla de elaboración propia con datos tomados del Índice Municipal de Riesgo de Desastres Ajustado, (2018).

El municipio de El Playón se encuentra en una posición intermedia en términos de riesgo, sugiriendo que se debe mejorar la capacidad de respuesta y gestión, siendo fundamental reducir el impacto de futuras amenazas, por ello, es necesario implementar programas y políticas que fortalezcan la capacidad local, lo que permitirá mejorar en el ranking del índice de riesgo ajustado.

Vigilada MinEducación

10. Identificación de Fuentes de Financiación

Con la finalidad de asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo la respectiva actualización y posterior implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social, el municipio de El Playón debe identificar diversas fuentes de financiación, entre las cuales pueden estar:

✓Recursos propios del municipio – ingresos corrientes de libre destinación: la administración municipal destinara un porcentaje especifico de estos recursos en el presupuesto para garantizar la implementación de la política pública.

✓Transferencias provenientes de la Nación – Sistema General de Participaciones (SGP): la administración municipal destinara un porcentaje especifico de estos recursos en el presupuesto para garantizar la implementación de la política pública.

En este punto el municipio puede implementar una estrategia de optimización de los recursos del SGP destinando un porcentaje de los recursos de propósito general para la creación del “Programa Municipal de Salud Integral y Rehabilitación Comunitaria". Esta estrategia aprovecha que los recursos de libre destinación del SGP pueden utilizarse para financiar programas sociales prioritarios, especialmente aquellos dirigidos a poblaciones vulnerables como las personas con discapacidad.

La sostenibilidad del programa se puede garantizar mediante la articulación con la Secretaría de Salud Departamental para acceso a especialistas, convenios con programas departamentales para complementar la oferta de ayudas técnicas, y alianza con universidades como UNISANGIL y UIS que involucren estudiantes de los últimos semestres de los programas de salud para prácticas académicas que amplíen la cobertura sin generar costos adicionales. Esta estrategia permite que el municipio desarrolle capacidades propias en salud diferencial.

✓Recursos del Sistema General de Regalías (SGR): se requiere formulación y presentación de proyectos ante el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), los proyectos deben estar alineados con el plan nacional de desarrollo y ajustarse a los requisitos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Frente a esta fuente de financiación la administración municipal puede formular un proyecto integral que permita la transformación de espacios públicos con diseño universal para ser presentado ante el OCAD departamental. Este proyecto puede incluir la adaptación del palacio municipal, la construcción de rampas y señalización táctil en el parque principal y demás dependencias públicas, y la adecuación del Hospital San Gerónimo con criterios de accesibilidad universal.

La estrategia de gestión incluirá articulación con el Plan Departamental de Desarrollo para demostrar coherencia territorial, alianza con la UIS para el componente de diseño técnico especializado, y una contrapartida municipal. Este proyecto de esta envergadura no solamente ayuda a eliminar barreras físicas críticas, sino que posicionaría al municipio como referente en accesibilidad, facilitando el acceso a recursos adicionales de cooperación internacional.

✓Ingresos del Presupuesto General de la Nación: se accede a estos recursos mediante la participación en convocatorias públicas de entidades nacionales como el ICBF, ministerios entre otros, para lo cual el municipio debe presentar proyectos que cumplan con los lineamientos sectoriales.

✓Cofinanciación del departamento: mediante convenios interadministrativos, presentando proyectos conjuntos que beneficien a la población objetivo.

✓Asociaciones público-privadas: se lleva a cabo mediante contratos de colaboración con la empresa privada.

✓Cooperación internacional: Unión Europea, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial.

✓Alianzas con fundaciones: alianzas con fundaciones nacionales o internacionales que trabajen relacionados con discapacidad e inclusión social. El municipio debe presentar propuestas de proyectos que coincidan con las líneas de acción de estas organizaciones y establecer acuerdos de cooperación técnica y financiera.

✓Alianzas con el sector privado: mediante programas de responsabilidad social empresarial empresas locales, regionales o nacionales. El municipio debe identificar empresas con interés en invertir en desarrollo social y proponer proyectos con impacto medible en la población objetivo.

En lo que respecta a esta fuente de financiación se sugiere al municipio establecer una alianza estratégica con las empresas mineras y demás que operan en la región Metropolitana para crear el "Programa de Inclusión Laboral y Emprendimiento Accesible". Esta alianza operaría mediante un convenio de responsabilidad social empresarial donde las empresas aportan un capital, el municipio proporciona la coordinación técnica y el SENA brinda la formación especializada.

Dicho programa incluiría la capacitación laboral adaptada para un número determinado de personas con discapacidad, creación de microempresas inclusivas con capital semilla. Las empresas participantes se podrán beneficiar de incentivos tributarios establecidos en la normativa nacional, el reconocimiento público y certificación en responsabilidad social, mientras el municipio accedería a recursos significativos sin comprometer su presupuesto

✓Mecanismo de obras por impuestos: las empresas privadas pueden invertir directamente en proyectos de infraestructura educativa y descontar hasta el 50% del valor invertido de su impuesto de renta. El municipio debe presentar proyectos de inversión en infraestructura educativa ante el Ministerio de Educación Nacional y gestionar el interés de empresas contribuyentes para su financiación.

En este punto, el municipio puede gestionar la implementación del mecanismo de obras por impuestos regulado por la Ley 1819 de 2016 por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones, enfocándose en el proyecto "Aulas Inclusivas: Transformación Educativa para la Diversidad". Este proyecto incluiría la adecuación de un número determinado de aulas especializadas, dotación de tecnologías asistidas, capacitación docente en pedagogías inclusivas.

Para lo cual la administración municipal debe llevar a cabo la presentación del proyecto ante el Ministerio de Educación Nacional para obtener la viabilización técnica, identificación de empresas contribuyentes con presencia regional (especialmente empresas mineras), y estructuración de convenios que permitan a las empresas descontar hasta el 50% de su inversión del impuesto de renta. El mecanismo de obras por impuesto garantiza recursos de alta calidad técnica, supervisión especializada del Ministerio de Educación.

Vigilada MinEducación

✓Universidades**:** programas de extensión social y práctica académica.

De otra parte, revisado el plan indicativo del municipio de El Playón, se encontraron las siguientes metas que se pueden articular con las líneas de acción para realizar su financiación:

Vigilada MinEducación

Tabla 17.

Metas Plan de Desarrollo Municipal, municipio de El Playón.

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Codigo de inducador de produto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrenio	Total, presupuesto	Fuente principal del recurso
El Playón	IP-7	Educación	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Educación de calidad	2201	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media	2201062	Infraestructura educativa mantenida	220106200	Sedes mantenidas	Número	10	$ 155.608.186,00	SGP Educación
El Playón	IP-8	Educación	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Educación de calidad	2201	Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media	2201052	Infraestructura educativa mejorada	220105200	Sedes educativas mejoradas	Número	30	$ 752.440.141,00	Recursos propios + SGP Educación

Vigilada MinEducación

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Codigo de inducador de produto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrenio	Total, presupuesto	Fuente principal del recurso
El Playón	IP-48	Inclusión social y reconciliación	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Paz, justicia e instituciones sólidas	4102	Desarrollo integral de la primera infancia a la juventud, y fortalecimiento de las capacidades de las familias de niñas, niños y adolescentes	4102038	Servicio dirigidos a la atención de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, con enfoque pedagógico y restaurativo encaminados a la inclusión social	410203800	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes atendidios en los servicios de restablecimiento en la administración de justicia	Número	10	$ 31.000.000,00	Recursos propios
El Playón	IP-51	Inclusión social y reconciliación	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Fin de la pobreza	4104	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar	4104014	Centros de protección social de día para el adulto mayor dotados	410401400	Centros de día para el adulto mayor dotados	Número	1	$ 1.000.000.000,00	Transferencias de capital – Nación
El Playón	IP-50	Inclusión social y reconciliación	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Fin de la pobreza	4104	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar	4104020	Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad	410402000	Personas con discapacidad atendidas con servicios integrales	Número	10	$ 83.286.833,00	Recursos propios

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Codigo de inducador de produto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrenio	Total, presupuesto	Fuente principal del recurso
El Playón	IP-52	Inclusión social y reconciliación	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Fin de la pobreza	4104	Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar	4104008	Servicio de atención y protección integral al adulto mayor	410400800	Adultos mayores atendidos con servicios integrales	Número	70	$ 1.829.958.237,74	Recursos propios + Transferencias Nación
El Playón	IP-78	Salud y protección social	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Salud y bienestar	1905	Salud pública	1905022	Servicio de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales	190502200	Campañas de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales implementadas	Número	4	$ 142.426.617,00	SGP Salud
El Playón	IP-69	Salud y protección social	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Salud y bienestar	1906	Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud	1906001	Hospitales de primer nivel de atención adecuados	190600100	Hospitales de primer nivel de atención adecuados	Número	3	$ 1.200.000.000,00	Transferencias de capital – Nación

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Codigo de inducador de produto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrenio	Total, presupuesto	Fuente principal del recurso
El Playón	IP-72	Salud y protección social	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Salud y bienestar	1906	Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud	1906022	Servicio de apoyo a la prestación del servicio de transporte de pacientes	190602200	Entidades de la red pública en salud apoyadas en la adquisición de ambulancias	Número	1	$ 404.546.312,04	Recursos propios + Transferencias Nación
El Playón	IP-88	Salud y protección social	LE-1-EL PLAYÓN REFUGIO DE PAZ E INCLUSIÓN SOCIAL	Fin de la pobreza	1906	Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud	1906028	Servicio para la habilitación y la rehabilitación funcional	190602800	Personas que reciben servicios y tecnologías de apoyo para la habilitación y rehabilitación funcional	Número	10	$ -	
El Playón	IP-171	Trabajo	LE-3-EL PLAYÓN EJE ECONOMICO RENTABLE Y SOSTENIBLE	Trabajo decente y crecimiento económico	3602	Generación y formalización del empleo	3602017	Servicio de asistencia técnica para la generación y formalización de empresa	360201700	Planes de negocio formulados	Número	4	$ 100.000,00	

Vigilada MinEducación

Entidad territorial	Código de indicador de producto (SisPT)	Sector (MGA)	Línea	ODS	N° Programa	Programa	N° Producto	Producto	Codigo de inducador de produto	Indicador de producto	Unidad de medida	Meta Cuatrenio	Total, presupuesto	Fuente principal del recurso
El Playón	IP-169	Trabajo	LE-3-EL PLAYÓN EJE ECONOMICO RENTABLE Y SOSTENIBLE	Educación de calidad	3602	Generación y formalización del empleo	3602011	Servicio de educación para el trabajo en emprendimiento	360201100	Personas capacitadas	Número	200	$ 200.000,00	Recursos propios
El Playón	IP-168	Trabajo	LE-3-EL PLAYÓN EJE ECONOMICO RENTABLE Y SOSTENIBLE	Trabajo decente y crecimiento económico	3602	Generación y formalización del empleo	3602033	Servicios de apoyo financiero para la creación de empresas	360203300	Planes de negocios financiados	Número	8	$ 100.000,00	Recursos propios
El Playón	IP-170	Trabajo	LE-3-EL PLAYÓN EJE ECONOMICO RENTABLE Y SOSTENIBLE	Trabajo decente y crecimiento económico	3605	Fomento de la investigación, desarrollo tecnológico e innovación del sector trabajo	3605012	Servicio de articulación con el sector productivo	360501200	Estrategias implementadas	Número	1	$ 100.000,00	Recursos propios

Fuente: elaboración propia con base en datos del Sistema de Planeación Territorial (SisPT), (2025).

11. Mapa de Actores

Teniendo en cuenta las mesas de trabajo realizadas con funcionarios de la administración municipal de El Playón, representantes de la población en condición de discapacidad y atendiendo la información suministrada por la administración, se ha procedido a identificar los actores que pueden resultar relevantes a la hora de formular e implementar la política pública de discapacidad e inclusión social.

Por otra parte, atendiendo los procesos de caracterización que se han adelantado por parte de la ESAP con el municipio, se ha procedido a identificar otros actores que resultan ser de gran importancia a tener en cuenta en el proceso de formulación como en el respectivo proceso de implementación. A su vez se tuvo en cuenta la revisión de documentos oficiales, base de datos, entre otros.

11.1. Levantamiento de Información

Para la construcción del mapa de actores se llevaron a cabo las siguientes estrategias de recolección de información:

✓Revisión de documentos oficiales: Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027, informes sectoriales de la Alcaldía, normativa vigente sobre discapacidad;

✓Consulta de base de datos oficiales: RLCP (SISPRO), SISBEN, reportes ICBF y Prosperidad Social para el municipio;

✓Revisión de Política Pública Departamental de Discapacidad e Inclusión Social de Santander 2023-2032;

✓Entrevistas con funcionarios del municipio;

✓Entrevista con representantes de la población en condición de discapacidad;

✓Identificación de organizaciones de personas con discapacidad y grupos de cuidadores activos en el municipio.

11.2. Identificación y Caracterización

Basados en la información suministrada por la administración municipal de El Playón en las mesas de trabaja realizado con sus funcionarios y la información validada por parte del equipo de trabajo de la línea temática, se han identificado los siguientes actores que resultan ser relevantes para llevar a cabo un adecuado proceso de formulación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, es de señalar que la lista que se presenta a continuación será ampliada en la medida que se adelanten las mesas de concertación con las comunidades en el proceso de formulación de la política pública.

En la siguiente tabla se expone la identificación de los diferentes actores a tener en cuenta en la formulación de la política pública, de igual manera se pueden evidenciar las aportes que dichos

Vigilada MinEducación

actores pueden realizar al respectivo proceso de formulación y posterior implementación; entre los actores relacionados y la administración municipal se puede establecer articulaciones que permitan una adecuada implementación, lograr una creación correcta de las rutas de atención por casos de vulneración de derechos y lograr alianzas público privadas para conseguir mayor cobertura en los programas que formarán parte de la respectiva política pública.

Tabla 18.

Características del actor.

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Nacional	Gobierno nacional	Se tiene que el gobierno nacional es el rector de las políticas públicas nacionales, entre ellas la política pública de discapacidad e inclusión social, quien es el responsable de establecer los respectivos lineamientos, marcos normativos y se encarga de transferir recursos técnicos y financieros a las entidades territoriales,	Reconoce a la población con discapacidad como prioritaria de política pública y reconoce la necesidad de llevar a cabo procesos de articulación territorial para garantizar sus derechos.	Alto	Alta	Realizar trabajo conjunto con entidad territoriales
Nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	Es el encargado de llevar a cabo el seguimiento de la implementación del CONPES 166 de 3103	Reconoce a la población con discapacidad como prioritaria de política pública y reconoce la necesidad de llevar a cabo procesos de articulación territorial para garantizar sus derechos.	Alto	Alto	Lineamientos, programas nacionales, financiación sectorial
Nacional	ICBF	Es la entidad rectora del sistema nacional de bienestar familiar a nivel nacional y por ende es responsable de bridar atención a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y a sus familias.	Reconoce que la discapacidad en niños, niñas y adolescentes un factor de vulnerabilidad que requiere una intervención integral y temprana.	Alto	Media	Coordinar de manera adecuada rutas de atención. Programas de primera infancia inclusiva. Limitada presencia territorial.
Nacional	SENA	Se encarga de llevar a cabo procesos de formación integral, incluyendo programas de inclusión laboral y formación para personas con discapacidad	Reconoce las barreras laborales como limitantes del desarrollo humano y productivo	Medio	Media	Formación técnica inclusiva. Lograr alianzas entre empresa privada para la formación de la población objetivo. Limitada oferta en especial para el sector rural

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Departamental	Gobernación de Santander	Responsable de complementar la acción municipal, brindar asistencia técnica y cofinanciar programas departamentales para las personas con discapacidad.	Reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades del municipio para lograr la atención diferencial de las personas con discapacidad.	Alto	Alta	Brindar asistencia técnica y cofinanciación de proyectos. Experiencias de existo en la actualización e implementación de su política pública departamental
Departamental	Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB	Es la autoridad ambiental del departamento, es la encarga de autorizar los diferentes emprendimientos relacionados con aprovechamiento del medio ambiente.	Reconoce la importancia de contar con instrumentos que beneficien a las comunidades menos favorecidas.	Bajo	Bajas	Impulsar y brindar acompañamiento técnico para la ejecución de proyectos amigables con el medio ambiente que puedan ser llevados a cabo por las personas en condición de discapacidad.
Municipal	Alcaldía municipal	Es la encargada de llevar a cabo el proceso de actualización e implementación de la política pública en el territorio. Asignar recurso. Mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad del municipio. Lograr la participación activa de la comunidad.	Reconoce la necesidad formular la política pública de discapacidad e inclusión social. Conoce a fondo las problemáticas a las que se enfrentan las personas con discapacidad que habitan en el municipio.	Alto	Alta	Lograr articulaciones con actores locales, departamentales y nacionales. Generar los espacios para la realización de las mesas de concertación con los grupos focales. Limitaciones técnicas y presupuestales.
Municipal	Concejo municipal	Realizar control político, aprobación del acuerdo, seguimiento a la política pública. Garantizar asignación presupuestal	Reconoce la necesidad de llevar a cabo el proceso de actualización de la política pública.	Alto	Alta	Aprobación de la política pública. Seguimiento a la implementación de la política pública. Diferencias políticas
Municipal	Comité municipal de discapacidad	Coordinación intersectorial para formular la política pública, responsable del seguimiento, evaluación de la política pública. Veeduría constante al plan de acción de la política pública.	Entiende la necesidad de realizar una participación activa en el proceso de actualización de la política publica	Alto	Media	Participación activa en proceso de actualización, implementación y evaluación. Conocedores de primera mano de las barreras y brechas que presentan las personas con discapacidad.

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
						Baja participación en procesos de actualización. No confianza institucional.
Municipal	Hospital Santo Domingo Sabio	Prestador del servicio público de salud, responsable de garantizar atención medica accesible y desarrollar programas de rehabilitación	Limitaciones en capacidad instalada para la atención especializada de población con discapacidad. personal insuficiente para la atención de la población objetivo. Dificultas para atención de la población rural.	Alto	Media	Fortalecimiento de servicios prestados. Capacitación de su personal en atención inclusiva. Limitaciones técnicas y financieras.
Municipal	Instituciones educativas	Responsable de implementar educación inclusiva, garantizar permanencia escolar de estudiantes con discapacidad	Reconoce desafíos en formación de docentes en atención diferencial	Alto	Media	Desarrollar capacitación a los docentes en educación inclusiva. Garantizar permanencia escolar de población objetivo. Recursos limitados. Infraestructura no accesible.
Regional	Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA	Formación para el trabajo para personas con discapacidad. Oferta educativa. Reducción de desempleo en población objetivo	Identifica brechas en formación y empleabilidad	Medio	Media	Implementar programas de formación.
Municipal	Policía Nacional	Garantizar la seguridad ciudadana, proteger derechos de personas con discapacidad, apoyar acciones de sensibilización comunitaria.	Reconoce la discapacidad como factor de vulnerabilidad que requiere atención diferencial en temas de seguridad	Medio	Baja	Presencia territorial, capacidad operativa, apoyo en la ejecución de programas. vínculos comunitarios.
Local	Población con discapacidad	Beneficiarios directos y protagonistas de la política pública de discapacidad e inclusión social, derecho a participar activamente en el proceso de actualización, implementación y seguimiento. Liderar participación en las mesas de concertación.	Viven directamente las barreras y limitaciones, requieren respuestas integrales a sus problemáticas.	Alto	Media	Participación activa en proceso de actualización. Veeduría en la fase de implementación. Diferencias en prioridades según tipo de discapacidad.

Nivel (*)	Nombre del actor	características, rol del actor	Percepción del actor con respecto al problema	Intereses del actor (alto, medio y bajo)	Capacidad de incidir (alta, media o baja)	Acuerdos o conflictos potenciales
Municipal	Comisaria de familia	Atención de casos de violencia contra personas en condición de discapacidad. Activación de rutas de atención. Reducción de indicadores de violencia contra NNA.	Cuenta con información de la población objetivo	Alto	Alta	Coordinar rutas de atención. Limitación de personal.
Municipal	Personería Municipal	Realizar vigilancia al cumplimiento de la política pública.	Atendiendo su competencia conoce la vulneración de los derechos de las personas con discapacidad.	Alto	Media	Trabajo conjunto con la administración municipal y actores para realizar vigilancia y control.
Privados	Familias y cuidadores	Son la principal red de apoyo, conocedores de las necesidades específicas. Aliados para la implementación de la política pública.	Entienden las barreras cotidianas y demandan apoyo para el cuidado y desarrollo de autonomía.	Alto	Media	Programas de apoyo familiar.
Privado	Organizaciones sociales	Apoyar la implementación de la política pública y generar procesos de sensibilización social.	Reconocen la necesidad de llevar a cabo procesos de inclusión social	Medio	Baja	Sensibilización social.
Privado	Cámara de Comercio	Facilitar procesos de emprendimiento inclusivo y sensibilizar sector productivo	Reconoce oportunidades de desarrollo empresarial inclusivo y responsabilidad social empresarial	Medio	Media	Programas de emprendimiento.

Fuente: elaboración propia.

11.3. Análisis e Interés de Influencia

A continuación se realiza un análisis de los actores identificados que resultan ser relevantes en el proceso de actualización y posterior implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social según sus particularidades y atendiendo su nivel de interés y su nivel de influencia en el respectivo proceso, para lo cual se ha procedido a identificar, las fortalezas, oportunidades y amenazas que pueden presentar los actores estatales, grupos de interés y actores del sector privado.

El análisis de interés e influencia entre otras permite priorizar estrategias de gestión para la implementación exitosa de la política pública:

Tabla 19.

Actores estatales (nacionales, departamentales, municipales).

Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
✓Marco normativo consolidado; ✓Recursos técnicos y financieros significativos por parte de la nación; ✓Experiencia en políticas públicas de discapacidad; ✓Programas consolidados especializados (ICBF – SENA) ✓Articulación intersectorial a nivel nacional; ✓Conocimiento del contexto regional; ✓Recursos técnicos especializados por parte del departamento; ✓Política pública de discapacidad departamental existente; ✓Conocimiento directo de la población local; ✓Información actualizada de la población objetivo.	✓Priorización de la población con discapacidad en programa renta ciudadana; ✓Enfoque diferencia en Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ✓Cooperación internacional disponible; ✓Sensibilización de derechos de las personas con discapacidad; ✓Esquemas asociativos territoriales; ✓Recursos del SGR; ✓Proyectos de inversión regional; ✓Recursos del SGP; ✓Articulaciones con entidades del orden nacional y departamental; ✓Formalización de alianzas estratégicas; ✓Participación comunitaria activa.	✓Limitada presencia en territorios municipios pequeños; ✓Desarticulación entre entidades nacionales; ✓Enfoque centralizado de programas; ✓Recursos limitados frente a demanda territorial; ✓Procesos administrativos complejos; ✓Limitada articulación con el nivel nacional; ✓Rotación de personal técnico; ✓Limitación de recursos técnicos y financieros; ✓Personal sin capacitación especializada en discapacidad; ✓Ausencia de información veraz de personas con discapacidad; ✓Infraestructura pública no accesible; ✓Limitada gestión de proyectos	✓Recortes presupuestales; ✓Cambios de gobierno; ✓Competencia por recursos entre municipios; ✓Conflictos por diferencias políticas; ✓Emergencias que desvían recursos; ✓Limitaciones presupuestales; ✓Migración personal calificado;

Fuente: elaboración propia.

Figura 16.

Actores privados (población, sector privado).

Fortaleza	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
✓Conocimiento vivencial de las necesidades; ✓Capacidad de movilización social; ✓Redes familiares y comunitarias; ✓Capacidad de generación de empleo; ✓Recursos financieros propios; ✓Responsabilidad social empresarial; ✓Vínculos con mercados y cadenas productivas; ✓Liderazgo empresarial local	✓Marco legal que garantiza participación; ✓Creciente sensibilización social sobre inclusión; ✓Fortalecimiento de emprendimientos inclusivos; ✓Acceso a educación superior; ✓Organizaciones especializadas; ✓Espacios de participación; ✓Incentivos tributarios por inclusión laboral; ✓Alianzas público-privadas, ✓Reconocimiento social por prácticas inclusivas	✓Limitada organización y articulación, ✓Limitado acceso a información y recursos; ✓Desconocimiento de capacidades de personas con discapacidad; ✓Desconocimiento de beneficios por inclusión social; ✓Pequeña escala empresarial en el municipio; ✓Falta de capacitación en inclusión social;	✓Persistencia de estigma y discriminación social; ✓Barreras económicas para participación; ✓Exclusión de espacios de tomas de decisiones; ✓Mínima oferta de empleabilidad; ✓Baja confianza en las instituciones públicas.

Fuente: elaboración propia.

12. Nivel de Articulación con Otros Instrumentos de Planeación (PDN, PDD, PDM, POT Y PP)

Con la finalidad de llevar un proceso adecuado de actualización y posterior implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social del municipio de El Playón, se hace necesario conocer las ofertas institucionales que pueden resultar relevantes o que tengan incidencia directa sobre las problemáticas que se proponen solucionar o mitigar del grupo poblacional objeto de la política pública.

A continuación, se relacionan las metas departamentales y municipales que ayudarán a enfocar esta actualización y a poder establecer metas y líneas de acción más estructuradas que a la vez ayuden a generar valor público en el municipio.

12.1. Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander"

12.1.1. Programa: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media (2201).

Objetivos del programa:

✓Garantizar la educación inicial, preescolar, básica y media de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, a través de la implementación de las diferentes estrategias para el acceso y la permanencia de los estudiantes de las instituciones

educativas de los 82 municipios no certificados en educación del departamento de Santander, con enfoque interseccional e intercultural, que incluya la población con discapacidad, víctima del conflicto, comunidades étnicas (población indígena, poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras) y demás grupos poblacionales específicos.

✓Fortalecer la calidad educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media de los establecimientos educativos no certificados del 65 Departamento de Santander, mediante estrategias de acompañamiento, formación, seguimiento y evaluación, para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje, con enfoque interseccional e intercultural, que incluya la población con discapacidad, víctima del conflicto, comunidades étnicas (población indígena, poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras) y demás grupos poblacionales específicos.

✓Fortalecer el sector educativo, a través de programas encaminados a garantizar la calidad y la cobertura educativa. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 20.

Programa Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media (2201).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de fomento para el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media, organizando la oferta educativa para las instituciones oficiales de los municipios no certificados del departamento de Santander, con estrategias que beneficien a la población estudiantil con enfoque diferencial (discapacidad, víctimas, comunidades indígenas, jóvenes del sistema de responsabilidad penal adolescente, población vulnerable)	Número de personas beneficiadas con estrategias de fomento para el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media (220101700)	10.251	11.126	Secretaría de Educación
Servicio de apoyo a la permanencia con el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que aporten a la seguridad alimentaria de los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) matriculados en las instituciones educativas rurales y no rurales de los municipios no certificados del departamento de Santander, caracterizados en el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT).	Número de beneficiarios de la alimentación escolar (220102801)	133.650	135.000	Secretaría de Educación

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

12.1.2. Programa: Calidad y fomento de la educación superior (2202).

Objetivo del programa:

✓Fomentar estrategias que faciliten el acceso a la educación superior de los jóvenes del departamento de Santander, con enfoque interseccional e intercultural, que incluya la población con discapacidad, víctima del conflicto, comunidades étnicas (población indígena, poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras) y demás grupos poblacionales específicos. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 21.

Meta de producto programa calidad y fomento de la educación superior (2202).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de apoyo financiero para la permanencia a la educación superior, en el marco de la política pública de educación superior, así mismo el acompañamiento a nuevos registros y certificaciones de calidad, observatorios, e implementación del clúster de educación superior en el departamento de Santander.	Número de beneficiarios de estrategias o programas de apoyo financiero para la permanencia en la educación superior (220206100)	486	1.000	Secretaría de Educación
Servicio de apoyo para la permanencia a la educación superior dirigido a las instituciones de educación superior Universidad Industrial de Santander (UIS), Instituto Universitario de la Paz (UNIPAZ) y Unidades Tecnológicas de Santander (UTS), financieramente y con proyectos de fortalecimiento educativo.	Número de beneficiarios de programas o estrategias de permanencia en la educación superior (220207900)	3	3	Secretaría de Educación
Servicio de asistencia técnica en calidad y pertinencia de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (ETDH) en los 82 municipios no certificados en educación del Departamento de Santander.	Número de entidades o instituciones de educación acompañadas en el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la ETDH (220203900)	19	40	Secretaría de Educación

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

12.1.3. Programa: Salud pública (1905).

Objetivo del programa: “coordinar y ejecutar las estrategias de promoción de la salud y gestión del riesgo, en busca de calidad de vida de las personas, familias y comunidades apoyados

en el Sistema de Vigilancia en Salud Pública del Departamento de Santander". (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 22.

Meta de producto programa salud pública (1905).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de certificación de discapacidad para las personas con discapacidad.	Número de personas con servicio de certificación de discapacidad (190504000).	17.501	8.000	Secretaría de Salud

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander", (2024).

12.1.4. Es tiempo de la inclusión social y la reconciliación.

✓**Objetivo sectorial:**

Promover el acceso e inclusión de todos los grupos poblacionales con un enfoque multicultural, interseccional y por curso de vida a la oferta institucional en igualdad de condiciones y oportunidades, con el fin de buscar la superación y disminución de las brechas sociales; a través del desarrollo y ejecución de políticas públicas que permitan fortalecer los mecanismos de prevención, protección, atención y asistencia y mejorar las condiciones de vida en las que se encuentran. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 23.

Metas de resultado.

Meta de resultado	Nombre del indicador	Fuente	Línea base	Meta	ODS
Aumentar en 1PP (punto porcentual) la tasa de Cobertura de atención a la población con discapacidad en el departamento Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD).	Porcentaje de cobertura de atención a población con discapacidad	Reporte Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO),2021	10%	11%	

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander", (2024).

12.1.5. Programa: Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103).6

Objetivos del programa:

✓"Garantizar el empoderamiento de proyectos y programas que mejoren las condiciones de vida de grupos étnicos y otros sectores poblacionales". (Gobernación de Santander, 2024)

✓"Adelantar intervenciones asociadas a la inclusión social y productiva para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad". (Gobernación de Santander, 2024)

✓"Reconocer y garantizar los derechos de la población en situación de vulnerabilidad que garantice la universalidad de los derechos humanos con la visión de seguridad integral que posibilite el fortalecimiento de sus capacidades individuales en todo el territorio santandereano". (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 24.

Meta producto programa: inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad (4103).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de gestión de oferta social para la población vulnerable niñas, niños, adolescentes, jóvenes, persona mayor, persona con discapacidad, con enfoque diferencial, multicultural e interseccional, mediante el desarrollo de acciones encaminadas a la atención conjunta, articulada y eficiente entre las instituciones	Número de beneficiarios de la oferta social atendidos (410305201)	40.000	45.000	Secretaría de Desarrollo Social
Servicio de entrega de raciones de alimentos para comunidades vulnerables en el departamento de Santander, con enfoque multicultural e interseccional.	Número de personas beneficiadas con raciones de alimentos (410301700)	0	2.000	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander", (2024).

12.1.6. Programa: Atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar (4104).

Objetivos del programa:

✓"Garantizar mecanismos de participación para la población en condición de discapacidad con el propósito de lograr articulación sistémica y multidimensional de las Instituciones encargadas de la promoción y respeto de los derechos

fundamentales de este sector poblacional". (Gobernación de Santander, 2024)

✓"Promover el bienestar, inclusión y atención especializada para las personas mayores, consolidando acciones que aborden de manera integral sus necesidades, fomentando la participación en la sociedad y garantizando el pleno ejercicio de sus derechos". (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 25.

Metas de producto programa: atención integral de población en situación permanente de desprotección social y/o familiar (4104).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad, garantizando la operativización del comité departamental de discapacidad en el departamento de Santander.	Número de personas con discapacidad atendidas con servicios integrales. (410402000)	16	16	Secretaría del Interior
Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad, frente al apoyo de acciones integrales para niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos con discapacidad del departamento de Santander.	Número de personas con discapacidad atendidas con servicios integrales (410402000)	1.000	1.500	Secretaría de Desarrollo Social
Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad con la entrega de ayudas técnicas, tecnológicas y de informática a personas con discapacidad en el departamento de Santander.	Número de personas con discapacidad atendidas con servicios integrales (410402000)	5.000	6.000	Secretaría de Desarrollo Social
Centros de atención integral para personas con discapacidad dotados.	Número de centros de atención integral para personas con discapacidad dotados (410404200)	3	4	Secretaría de Desarrollo Social

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental "Es Tiempo de Santander", (2024).

12.1.7. Programa: Formación y preparación de deportistas (4302).

Objetivo del programa:

✓Potenciar el desarrollo deportivo en Santander mediante la implementación de programas y planes diseñados para el deporte de alto rendimiento y competición priorizando la identificación y preparación de deportistas para su participación en los juegos nacionales, internacionales y certámenes del ciclo olímpico y paralímpico. (Gobernación de Santander, 2024)

Tabla 26.

Meta de producto programa: formación y preparación de deportistas (4302).

Producto, bien o servicio	Nombre del indicador y código	Línea base	Meta cuatrienio	Responsable
Servicio de apoyo financiero a atletas mediante incentivo económico por resultados, a deportistas que representan al departamento de Santander con proyección a los juegos Nacionales y Paranacionales, anualmente.	Número de estímulos entregados (430200200)	235	235	INDERSANTANDER
Servicio de apoyo financiero a atletas por los logros obtenidos en representación del departamento de Santander en eventos nacionales del Ministerio del Deporte y Juegos Deportivos Nacionales y Paranacionales	Número de atletas beneficiados con estímulos financieros (430200201)	125	125	INDERSANTANDER
Servicio de preparación deportiva asignando entrenadores de alto rendimiento y grupo interdisciplinario, a los deportistas con proyección en los Juegos Deportivos Nacionales, Para nacionales y eventos del Ministerio del Deporte, anualmente.	Número de atletas preparados (430200100)	1.700	1.700	INDERSANTANDER

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander”, (2024).

Como se puede evidenciar el Plan de Desarrollo Departamental 2024-2027 “Es Tiempo de Santander" establece unos programas, objetivos y metas claras para lograr una real atención de la población con discapacidad, lo que denota un compromiso institucional con la población en condición de discapacidad. Programas como los de educación inicial, preescolar, básica y media, incorporan de manera explícita a la población con discapacidad en sus objetivos, situación que garantiza el acceso y permeancia educativa con enfoque interseccional e intercultural. La meta de impactar a 11.126 personas con estrategias y programas de fomento educativo, aunado al programa de alimentación escolar, representa una gran oportunidad para asegurar que la población con discapacidad pueda acceder a este tipo de servicios sin que sean discriminados por su condición.

El programa de educación superior se integra a la visión inclusiva del departamento de Santander al contemplar apoyos financieros tendientes a lograr la permanencia en la educación superior con enfoque diferencial, como quiera que en su meta incluye específicamente a la población con discapacidad; la articulación entre educación básica y superior permite determinar que existe un compromiso del departamento de Santander a largo plazo con el acceso a la educación superior de la población con discapacidad.

En temas de salud pública, se encuentre el servicio específico de certificación de discapacidad, siendo este un tema esencial para la entrada oficial al RLCPD, este programa demuestra la comprensión de la administración departamental sobre la importancia y necesidad de contar con información veraz y actualizada de la población con discapacidad.

Finalmente, el programa deportivo planteado por el departamento contempla una oferta integral al incluir de forma directa el apoyo a los deportistas paralímpicos con la entrega de estímulos económicos y apoyos financieros para atletas con discapacidad, este tipo de programas también promueven el desarrollo integral, la autoestima y participación social, elementos estos que resultan fundamentales para una verdadera inclusión social.

12.2. Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 "El Playón Territorio en Potencia Turística y Sostenible"

El municipio de El Playón en su Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 "El Playón territorio en Potencia Turística y Sostenible" incluye en sus ejes estratégicos la inclusión social integral, reconociendo la atención a personas con discapacidad como una prioridad de su gobierno, en ese sentido se ha procedido a realizar una revisión de los programas en los que se puede apoyar la administración municipal al momento de formular su política pública de discapacidad e inclusión social.

12.2.1 Programa 4103: Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad.

Objetivo: promover la inclusión social y productiva de la población en situación de vulnerabilidad.

Tabla 27.

Programa 4103.

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(4103057) Servicio de apoyo a unidades productivas individuales para la generación de ingresos	(410305700) Unidades productivas capitalizadas	Beneficiar a (5) unidades productivas capitalizadas con servicio de apoyo individual para proyectos de generación de ingresos de población vulnerable con inclusión social	Número de unidades	0	5
(4103063) Documentos de investigación	(410306300) Documentos de investigación realizados	Adelantar (1) proceso de documento de investigación tendiente a caracterizar en temas relacionados con la inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad incluyendo personas con discapacidad, población pobre vulnerable en el municipio	Número de documento s	0	1
		Formular y actualizar (3) políticas públicas con inclusión social para			

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(4103067) Documentos de planeación	(410306700) Documentos de planeación realizados	la población en situación de vulnerabilidad, apoyo y fortalecimiento familiar y juntas de acción comunal del municipio	Número de documento s	0	3

Fuente: elaboración propia datos tomados Plan de Desarrollo Municipal del Playón, (2024).

12.2.2 Programa 4104: Atenciónintegralde poblaciónensituación permanente de desprotección social y/o familiar.

Objetivo: brindar atención integral a la población en situación permanente de desprotección social y/o familiar.

Tabla 28.

Programa 4104.

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(4104008) Servicio de atención y protección integral al adulto mayor	(410400800) Adultos mayores atendidos con servicios integrales	Garantizar atención integral a (70) adultos mayores en el municipio	Número de adultos mayores	70	70
(4104020) Servicio de atención integral a población en condición de discapacidad	(410402000) Personas con discapacidad atendidas con servicios integrales	Brindar atención integral a (10) personas con discapacidad en el municipio	Número de personas	*0*	*10*

Fuente: elaboración propia datos tomados Plan de Desarrollo Municipal del Playón, (2024).

12.2.3 Programa 2201: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, prescolar, básica y media.

Objetivo: aumentar la calidad y cobertura en las instituciones educativas fortaleciendo los procesos de la educación inicial, prescolar, básica y media.

Tabla 29.

Programa 2201.

Producto	Indicador de Producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(2201017) Servicio de fomento para el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media.	(220101700) Personas beneficiadas con estrategias de fomento para el acceso a la educación inicial,	Beneficiar a (80) niños, niñas de la primera infancia e infancia con estrategias de fomento para el acceso a la educación inicial, preescolar, básica y media	Número de personas	0	80

Producto	Indicador de Producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
	preescolar, básica y media.				
(2201032) Servicio de alfabetización	(220103200) Personas beneficiarias con modelos de alfabetización	Beneficiar a (10) personas con enfoque diferencial con modelos de alfabetización en el municipio	Número de personas	*0*	*10*
(2201033) Servicio de fomento para la permanencia en programas de educación formal	(220103300) Personas beneficiarias de estrategias de permanencia	Beneficiar a (100) estudiantes con estrategias de permanencia escolar en el municipio	Número de personas	0	100

Fuente: elaboración propia datos tomados Plan de Desarrollo Municipal del Playón, (2024).

12.2.4 Programa 1905: Salud pública.

Objetivo: Mejorar la salud pública mediante acciones preventivas, acceso equitativo a servicios de atención médica y promoción de estilos de vida saludables.

Tabla 30.

Programa 1905.

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(1905022) Servicio de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales	(190502200) Campañas de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales implementad as	Implementar (4) campañas de salud pública de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales con enfoque diferencial en el municipio	Número de campañas	0	4

Fuente: elaboración propia datos tomados Plan de Desarrollo Municipal del Playón (2024).

12.2.5 Programa 1906: Aseguramiento y prestación integral de servicios de salud.

Objetivo: Garantizar el aseguramiento y prestación integral de los servicios de salud en el municipio.

Tabla 31.

Programa 1906.

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(1906028) Servicio para la habilitación y la rehabilitación funcional	(190602800) Personas que reciben servicios y tecnologías de apoyo para la habilitación y	Brindar atención a (10) personas con servicios y tecnologías de apoyo para la habilitación y rehabilitación funcional con enfoque diferencial en el municipio	Número de personas	0	10

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
	rehabilitación funcional				
(1906044) Servicio de afiliaciones al régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social	(190604400) Personas afiliadas al régimen subsidiado	Mantener (9000) personas en el régimen de seguridad social subsidiado en el municipio	Número de personas	9000	9000

Fuente: elaboración propia datos tomados Plan de Desarrollo Municipal del Playón, (2024).

12.2.6 Programa 3602: Generación y formalización del empleo.

Objetivo: brindar garantías para la generación y formalización del empleo en el municipio.

Tabla 32.

Programa 3602.

Producto	Indicador de producto	Meta	Medido a través de	Línea base	Meta cuatrienio
(3602011) Servicio de educación para el trabajo en emprendimiento o	(360201100) Personas capacitadas	Brindar capacitación a (200) personas jóvenes, víctimas del conflicto, mujer rural, emprendedores rurales y población en general sobre temáticas de emprendimiento, generación de ingresos y desarrollo empresarial	Número de personas		200
(3602017) Servicio de asistencia técnica para la generación y formalización de empresa	(360201700) Planes de negocio formulados	Acompañar (4) procesos de emprendimiento municipal para la formulación de planes de negocio, creación de empresa y sostenibilidad promoviendo su formalización.	Número de planes		4
(3602033) Servicios de apoyo financiero para la creación de empresas	(360203300) Planes de negocios financiados	Apoyar (8) proyectos productivos para la generación de ingresos de la población vulnerable, personas en reincorporación y/o reintegración con inclusión social en el municipio	Número de planes		8

Fuente: elaboración propia datos tomados Plan de Desarrollo Municipal del Playón, (2024).

13.Sugerencias de Mecanismos de Evaluación de la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social.

La evaluación constituye una de las etapas más críticas del ciclo de las políticas públicas, puesta esta etapa le permitirá a la administración municipal de El Playón conocer los resultados reales de su intervención, retroalimentar las líneas de acción, justificar la asignación de recursos ente el Concejo Municipal y demostrar ente la ciudadanía el impacto de la política pública en la vida de las personas con discapacidad que residen en el municipio. A continuación, se describen los principales aspectos a evaluar y las metodologías recomendadas.

13.1. Aspectos a Evaluar

La evaluación de la política pública de discapacidad e inclusión social de El Playón debe abordar de manera sistemática los siguientes aspectos:

✓Cumplimiento de objetivos y metas: con la evaluación de este aspecto se pretende verificar el avance en los indicadores definidos para cada línea de acción, para lo cual se deberán lograr una respuesta a los siguientes interrogantes: ¿se redujo la tasa de no asistencia escolar del 51,17%?, ¿aumento el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad(RLCPD) del municipio de El Playón?, ¿están habilitados los servicios de fonoaudiología y terapia en el hospital?, ¿se vincularon personas con discapacidad sin ingresos a renta ciudadana o al fondo de la Ley 2456 de 2026?, ¿está creada y en funcionamiento la mesa o comité municipal de discapacidad?.

✓Utilización de recursos: al evaluar este aspecto se busca analizar la ejecución presupuestal de cada línea de acción propuesta, el porcentaje de recursos ejecutados sobre los programados, el apalancamiento de recurso complementarios como, el Sistema General de Participación, Departamento de Prosperidad Social, SENA, Gobernación de Santander, Ley 2456 de 2025, entre otros.

✓Efectos deseados en la población: medir los cambios positivos en las condiciones de vida de las personas con discapacidad, en especial a lo que se refiera a acceso a salud especializada, mejora en indicadores de educación, incremento de ingresos, mejora en la movilidad y accesibilidad, participación en espacios de toma de decisiones y calidad de vida de los cuidadores.

✓Efectos no deseados: identificar consecuencias negativas o exclusiones involuntarias, para lo cual se debe preguntar, ¿hay personas con discapacidad que quedan excluidas de los programas por barreras de registro o geografía? ¿la carga de los cuidadores se incrementó? ¿alguna intervención genera estigmatización? ¿se presenta duplicidad de beneficios en programas?

✓Capacidad institucional y fortalecimiento: con la evaluación de este aspecto, se pretende conocer el avance en la dimensión de gestión del conocimiento de índice de desempeño institucional, que en el 2023 alcanzo solo 7,92 puntos, y en la información y comunicación 29,6 puntos, áreas críticas para la gestión de la política pública. Medir la capacidad del municipio para certificar personas con discapacidad, operar el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) y gestionar los fondos de la ley 2456 de 2025.

✓Satisfacción de la población objetivo: para correcta evaluación de este aspecto, se deben realizar encuestas anuales a las personas con discapacidad, cuidadores y familiar que evalúen la pertinencia, calidad e impacto percibido de los programas que forman parte de la política pública.

✓Buenas practica y aprendizajes: documentar las acciones más exitosas de cada línea para replicarlas. Registrar también los fracasos y lecciones aprendidas para retroalimentar el proceso de formulación.

✓Articulación institucional: evaluar la calidad de la articulación entre la Administración Municipal, Hospital, instituciones educativas, ICBF, SENA y Gobernación de Santander, identificando cuello de botellas y oportunidades de mejora en la coordinación intersectorial.

13.2. Metodologías de Evaluaciones Recomendadas.

Con la finalidad de obtener unos datos reales frente a los impactos obtenidos con la adopción de la respectiva política pública de discapacidad e inclusión social, se propone una metodología que permita a la administración municipal determinar cómo estaba antes de dar inicio, el monitoreo de los avances en la ejecución, los cambios atribuibles a la política pública, el análisis de los resultados globales de la política pública, evaluación de costos – beneficios y por ultimo contar con una evaluación participativa. A continuación, se presentan las metodologías propuestas, el momento de aplicación y la descripción y aplicación:

✓Evaluación Ex Ante: esta evaluación debe ser aplicada antes de la adopción formar de la política pública. Esta herramienta permite evaluar el diseño y la coherencia de la política antes de su implementación, pertinencia frente al diagnóstico, consistencia normativa con el CONPES 166 y demás normatividad vigente, la viabilidad financiera frente al índice de desempeño fiscal del municipio.

✓Evaluación ejecutiva (seguimiento): se recomienda que su aplicación de manera trimestral y anual durante todo el periodo de implementación. Corresponde a un monitoreo continuo del avance de metas e indicadores de cada línea de acción. La mesa municipal de discapacidad realiza el seguimiento trimestral con base en los registros del SISPRO, el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD) y los informes de gestión de cada secretaria.

✓Evaluación de impacto: se recomienda que esta sea aplicada a los 5 y 10 años. Con esta evaluación se busca medir los cambios atribuibles específicamente a la política pública, para lo cual se deben responder las siguientes preguntas: ¿bajo el índice de pobreza multidimensional para las personas con discapacidad del municipio? ¿se redujo el analfabetismo? ¿aumento el empleo formal? Para la aplicación de esta metodología se recomienda apoyarse en la Gobernación de Santander o universidades como la Universidad Industrial de Santander.

✓Evaluación Ex Post: esta evaluación debe ser aplicada al finalizar la vigencia de la política pública. Analiza los resultados globales de la política pública una vez concluida la fase de implementación prevista. Determina si los objetivos fueron alcanzados y si los efectos son sostenibles en el tiempo. Resulta ser el insumo fundamental para la reformulación de la política pública.

✓Evaluación costo – beneficio: se sugiere que la misma sea aplicada cada 3 años. Se busca establecer una relación entre los recursos invertidos y los beneficios sociales generados, para lo cual se debe tener respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cuánto cuesta certificar a una persona con discapacidad vs el beneficio de acceder a subsidios? ¿Cuál es el retorno social de la formación para el trabajo?

✓Evaluación participativa: se recomienda que la misma se aplicada de manera anual en el último trimestre. Esta evaluación incluye a las propias personas con discapacidad, cuidadores y sus

familias como evaluadores, a través de grupos focales, encuestas de satisfacción y audiencias públicas. El comité municipal de discapacidad es el espacio institucional para esta evaluación.

13.3. Sistema de Indicadores para el Seguimiento

Para hacer operativa la evaluación, el municipio debe construir un tablero de indicadores que integre, como mínimo:

✓SISPRO – RLCPD: seguimiento al número de personas con discapacidad registradas y certificadas;

✓Sistema Integrado de Matricula – SIMAT: seguimiento a la tasa de asistencia escolar de personas con discapacidad;

✓Índice de Desempeño Municipal: monitoreo del componente de gestión;

✓Medición de Desempeño Institucional: Gestión del conocimiento, información y comunicación;

✓Índice de Desempeño Fiscal;

✓Acta de informe del Comité Municipal de Discapacidad: registro de sesiones, acuerdos y avances de la política.

14.Conclusiones y Recomendaciones

El municipio de El Playón se encuentra en un momento histórico y decisivo para garantizar los derechos de su población con discapacidad. Los datos resultan ser contundentes, el marco normativo es imperativo, la voluntad política este expresada en el Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027 y por parte de la Escuela Superior de Administración Pública ha realizado el acompañamiento en la construcción de este insumo. Lo que sigue depende de la determinación de la administración municipal para pasar del insumo a la acción. Las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación sintetizan los hallazgos más relevantes de todo el proceso.

14.1. Conclusiones

✓El municipio de El Playón tiene una deuda pendiente con sus 402 personas con discapacidad. De las 402 personas con discapacidad registradas en el municipio, solo 272 cuentan con certificado vigente y 130 están en proceso. Más del 51% de los que están en edad escolar no acceden a la educación, más del 60% son adultos mayores con alta dependencia, y una porción significativa no tiene ingresos ni acceso a empleo. Este cuadro de exclusión múltiple constituye una vulneración sistemática de derechos fundamentales que el estado a través del municipio tiene la obligación constitucional y legal de remediar.

✓El subregistro es el primer obstáculo a superar. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 del DANE reporta 2.599 con limitaciones permanentes en El Playón mientas el RLCPD solo registra 402. Esta brecha equivalente al 85% del total potencial no resultar ser un dato marginal,

significa que la mayoría de las personas con discapacidad del municipio son invisibles para los sistemas de información y quedan excluidas de la oferta institucional. Para que una política pública sea efectiva requiere saber a quién atiende.

✓La edad avanzada de la mayoría de las personas con discapacidad define el perfil diferencial dominante. Que más del 60% de las personas con discapacidad del municipio sean mayores de 60 años no es un dato irrelevante, es el factor que más condiciona el tipo de respuesta institucional requerida. Una política centrada solo en el empleo e inclusión productiva no daría respuesta a este grupo. El municipio necesita fortalecer urgentemente sus capacidades en salud inclusiva, cuidado domiciliario, envejecimiento digno y protección económica a adultos mayores con discapacidad como núcleo estratégico de la política.

✓La interseccionalidad conflicto - discapacidad exige una respuesta diferencial exige una respuesta diferencial urgente. El municipio tiene d149 víctimas del conflicto armado con discapacidad. Estar personas acumulan una doble condición de vulnerabilidad que demanda una articulación explicita de la política de discapacidad con la política de atención a víctimas, garantizando que ningún programa de discapacidad ignore el proceso victimizante y ninguna acción de reparación ignore la condición de discapacidad.

✓La capacidad de gestión institucional es el principal cuello de botella. La medición de desempeño municipal revela que el componente de gestión ha sido altamente variable de 24,33 en 2020 a 45,3 en 2023, y el Indicie de Desempeño Institucional muestra debilidades en gestión del conocimiento e información y comunicación. Si estas dimensiones no se fortalecen, la política pública corre el riesgo de convertirse en un documento formal sin implementación real. La línea de acción 7 de fortalecimiento administrativo es, por tanto, la condición habilitante de todas las demás.

✓Las fortalezas fiscales y de resultados son la plataforma son la plataforma sobre la que construir. El municipio muestra fortalezas notables, el componente de resultados de la Medición de Desempeño Municipal se mantiene entre los mejores 15 municipios de su categoría, el Índice de Desempeño Fiscal muestra holgura del 100% y capacidad de ejecución de inversión del 100% en 2023. Estas son plataformas solidas sobre las cuales construir la política pública de discapacidad e inclusión social, siempre que se fortalezca simultáneamente la dimensión de gestión.

✓El marco normativo y la política púbica de discapacidad e inclusión social son aliados estratégicos listos para ser activos. Colombia cuenta con uno de los marcos normativos más sólidos en la región en discapacidad, como lo son la Convención de la ONU (ley 1346 de 2009) ley 1618 de 2013, CONPES 166 de 2013, ley 2297 de 2023 y la nueva ley 2456 de 2025. La política pública departamental de 2023 y el Plan de Desarrollo Departamental “Es Tiempo de Santander” ofrecen recursos técnicos y financieros concretos (certificación de discapacidad, ayudas técnicas, educación diferencia). En ese sentido se puede decir que el municipio no se encuentra solo, tiene una arquitectura institucional de apoyo que solo necesita ser activada con la voluntad política.

14.2. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones son el resultado de la síntesis del diagnóstico, el análisis normativo, la caracterización de la población, el mapa de actores y las líneas estratégicas propuestas. Están dirigidas a la administración municipal y sus actores aliados:

✓Dar inicio de manera inmediata a la actualización del Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD). La brecha entre 402 personas registradas y 2.599 con limitaciones (DANE 2018) resulta inadmisible. Las brigadas de registro deben priorizar los cinco corregimientos rurales. Cada persona que no está debidamente registrada resulta ser una persona privada de sus derechos.

✓Formular y adoptar la política pública de discapacidad e inclusión social mediante acuerdo municipal del concejo, logrando que se asigne una partida presupuestal propia y sostenida para lo que resta del periodo de la administración actual. Sin respaldo jurídico ni presupuestal, la política pública se convierte en un documento sin consecuencias reales.

✓Crear mediante decreto el Comité de Discapacidad con representación de personas con discapacidad, cuidadores, Secretarías, Hospital, ICBF, SENA y sociedad civil. Es el espacio de legitimidad democrática de la política pública y el mecanismo de control social que garantiza que las decisiones no se tomen sin las personas más afectadas.

✓Habilitar el proceso de certificación de discapacidad en la Secretaría de Desarrollo Social y Salud. Con solo 272 personas certificadas, cada persona que logra su certificado puede acceder a renta ciudadana, los fondos de la ley 2456 de 2025 y la oferta del ICEBF, SENA y ministerios. La certificación es la llave de entrada al sistema de protección social.

✓Gestionar ante la Gobernación de Santander y la Asamblea Departamental la creación del fondo departamental de protección y apoyo a personas con discapacidad y articular al municipio con el fondo nacional. Dada la limitada capacidad fiscal propia, los fondos son una oportunidad histórica para financiar las líneas más costosas.

✓Diseñar una estrategia para reducir el 51,17% de personas con discapacidad en edad escolar sin educación, combinando formación docente, transporte escolar adaptado, materiales accesibles y aulas de apoyo. El Plan de Desarrollo Departamental cofinancia metas de educación diferencia con una meta de 11.126 beneficiarios en Santander.

✓Fortalecer las capacidades de talento humano en gestión del conocimiento e información y comunicación.

✓Rutas Integrales de Atención en Salud (RIAS) para personas con discapacidad adultos mayores con atención domiciliaria. El Hospital debe fortalecer los servicios de fonoaudiología y terapia con apoyo del Plan de Desarrollo Departamental y del programa “Salud Capacitada” de la Gobernación de Santander.

✓Incorporal trasversalmente el enfoque de género, las mujeres con discapacidad y las mujeres cuidadoras soportan una carga desproporcionada. Los programas de protección, formación e

Vigilada MinEducación

ingresos deben priorizarlas, articulando con la política de mujer y equidad de género y con los programas de los ministerios.

Para finalizar, es de señalar que la formulación e implementación de la política pública de discapacidad e inclusión social representa un paso fundamental hacia la construcción de un municipio donde todas las personas, independientemente de su condición de discapacidad, puedan desarrollar su máximo potencial y contribuir al desarrollo colectivo. Sin embargo, su éxito dependerá de la capacidad de todos los actores involucrados para trascender enfoques tradicionales asistencialistas y construir conjuntamente un modelo de inclusión que reconozca y valore la diversidad humana como riqueza social.

Las anteriores conclusiones y sugerencias constituyen una hoja de ruta integral que busca la transformación de la situación actual de exclusión en oportunidades reales de inclusión social y ejercicio efectivo de derechos para las personas con discapacidad.

Referencias Bibliográficas

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2001). *Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud.* Obtenido de Versión abreviada : https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/43360/9241545445_spa.pdf

Sistema Integrado de Información de la Protección Social [SISPRO]. (2020). *Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad [RLCP].* Obtenido de Bodega de Datos: https://rssvr2.sispro.gov.co/ObservatorioDiscapacidad/

Alcaldía municipal de El Playón. (29 de mayo de 2024). *Plan de Desarrollo Municipal 2024-2027.* Obtenido de El Playón, territorio en potencia turistica y sostenible: https://elplayonsantander.micolombiadigital.gov.co/sites/elplayonsantander/content/files/000720/35984_pdt-20242027-playon_-final-30-de-mayo-de-2024-1_compressed-1.pdf

Alcaldía Municipal de Madrid. (2021). *Politica pública de discapacidad e inclusión social del municipio de Madrid Cundinamarca.* Obtenido de Madrid equitativa, incluyente y accesible: https://madridcundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/madridcundinamarca/content/files/001452/72561_politi_1.PDF

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia.* Obtenido de Secretaria del Senado: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Banco Mundial. (03 de abril de 2023). *La inclusión de la discapacidad.* Obtenido de https://www.bancomundial.org/es/topic/disability

Comisión Interaméricana de Derechos Humanos [CIDH]. (15 de septiembre de 2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.* Obtenido de Comisión Interamericana de Derechos Humanos: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf

Congreso de la República de Colombia. (11 de octubre de 1996). *Ley 324 de 1996.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=349

Congreso de la Republica de Colombia. (30 de diciembre de 1972). *Ley 16 de 1972.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37204#:~:text=Toda%20persona%20condenada%20a%20muerte,decisi%C3%B3n%20ante%20la%20autoridad%20competente.

Congreso de la República de Colombia. (27 de enero de 1987). *Ley 12 de 1987.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14932

Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). *Ley 100 de 1993.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 115 de 1994.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html

Congreso de la República de Colombia. (09 de febrero de 1994). *Ley 119 de 1994.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14930

Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 1995). *Ley 181 de 1995.* Obtenido de Artículo 3: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0181_1995.html

Congreso de la República de Colombia. (07 de febrero de 1997). *Ley 361 de 1997.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=343

Congreso de la República de Colombia. (31 de julio de 2002). *Ley 762 de 2002.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8797

Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2003). *Ley 797 de 2003.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7223

Congreso de la República de Colombia. (02 de agosto de 2005). *Ley 982 de 2005.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17283

Congreso de la República de Colombia. (05 de enero de 2009). *Ley 1275 de 2009.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34494

Congreso de la República de Colombia. (03 de marzo de 2009). *Ley 1287 de 2009.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=35367

Congreso de la República de Colombia. (05 de junio de 2009). *Ley 1306 de 2009.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36400

Congreso de la República de Colombia. (31 de julio de 2009). *Ley 1346/2009.* Obtenido de Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=37150

Congreso de la República de Colombia. (02 de julio de 2010). *Ley 1392 de 2010.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-1392-de-2010.pdf

Congreso de la Republica de Colombia. (19 de enero de 2011). *Ley 1438 dee 2011.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/LEY%201438%20DE%202011.pdf

Congreso de la República de Colombia. (21 de enero de 2013). *Ley 1616 de 2013.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-1616-del-21-de-enero-2013.pdf

Congreso de la República de Colombia. (27 de febrero de 2013). *Ley 1618/2013.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52081

Congreso de la República de Colombia. (16 de febrero de 2015). *Ley 1751 de 2015.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=60733

Congreso de la República de Colombia. (23 de julio de 2020). *Ley 2023 de 2020.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=136891

Congreso de la República de Colombia. (2023). *Ley 2297 de 2023.* Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2297_2023.html

Congreso de la República de Colombia. (28 de Junio de 2023). *Ley 2297/2023.* Obtenido de Por medio de la cual se establecen medidas efectivas y oportunas en beneficio de la autonomía de las personas con discapacidad y los cuidadores o asistentes personales bajo un enfoque de derechos humanos, biopsicosocial, se incentiva su formación, acceso : http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2297_2023.html

Consejo Nacional de Politica Económica y Social [CONPES]. (13 de diciembre de 2013). *Documento CONPES Social 166*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/166.pdf

Cuervo Restrepo, J. I. (2007). *Ensayos sobre Políticas Públicas.* Obtenido de Universidad del externado de Colombia: https://es.scribd.com/document/466302560/ENSAYOS-SOBRE-POLITICAS-PUBLICAS

DANE. (2013). *Indice de Pobreza Multidimensional.* Obtenido de DANE: https://www.dane.gov.co/

Departamento Administrativo de la Función Pública . (2025). *Lineamientos sectoriales para la implementacion de la politica publica de discapacidad e inclusion.* Obtenido de https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703120/lineamientos-sectoriales-implementacion-politica-publica-discapacidad-inclusion-social.pdf/ce07150d-6431-4cdd-a51d-e85466ebd705?t=1737405270961

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2023). *Resultados desempeño institucional 2023*. Recuperado el 10 de Octubre de 2024, de https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzA3NjVjNDctNDVkZC00MWI0LWI0ZTQtZjhhZmY5NTg1Y2NmIiwidCI6IjUwNjQwNTg0LTJhNDAtNDIxNi1hODRiLTliM2VlMGYzZjZjZiIsImMiOjR9

Departamento Nacional de Estadistica [DANE]. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda* . Obtenido de https://systema59.dane.gov.co/bincol/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CNPVBASE4V2&lang=esp

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (mayo de 2023). *Plan Nacional de Desarrollo.* Recuperado el 22 de Abril de 2025, de Colombia, Potencia Mundial de la Vida: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Índice Municipal de Riesgo Ajustado por Capacidades.* Recuperado el 24 de Marzo de 2025, de Portal Territorial de Colombia: https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmGesRiesgo/iGesRiesgoIndice

DNP. (2025). *Sistema de Planeación Territorial SisPT.* Obtenido de https://sispt.dnp.gov.co/reportes/default-planes-sectoriales

Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico . (2023). *ABC de las políticas pública-kit para el diseño.* Obtenido de Universidad EAFIT: https://www.medellincomovamos.org/system/files/2023-04/docuprivados/20230313_KIT%20DE%20POLITICAS_1.pdf

Fundación Saldarriaga Concha. (2019). *Política de discapacidad de Sucre.* Obtenido de https://sucre.micolombiadigital.gov.co/sites/sucre/content/files/000704/35165_poliitica-publica-discapacidad-de-sucre-20192029.pdf

Gobernación de Caquetá. (2019). *Politica publica departamental de discapacidad e inclusion social del departamento de Caqueta.* Obtenido de https://caqueta.micolombiadigital.gov.co/sites/caqueta/content/files/000655/32743_documento-tecnico-politica-publica-departamental-de-discapacidad-e-inclusion-social-1.pdf

Gobernación de Santander. (2023). *Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social del Departamento de Santander 2023-2032*. Obtenido de https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=62557

Gobernación de Santander. (2024). *Plan de Desarrollo "Es Tiempo de Santander" 2024 - 2027.* Obtenido de https://santander.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fsantander.gov.co%2Floader.php%3FlServicio%3DTools2%26lTipo%3Ddescargas%26lFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D63903%26tmp%3D8cf7bef519449df944054e2e8

Gobernación del departamento del Vaupes. (2020). *Política pública de discapacidad e inclusión social.* Obtenido de https://vaupes.micolombiadigital.gov.co/sites/vaupes/content/files/000609/30414_documento--politica--discapacidadvalidado.pdf

Ministerio de Cultura. (22 de junio de 2010). *Resolución 1250 de 2010.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39966

Ministerio de Hacienda. (26 de 09 de 2024). *Procesos y Procedimientos.* Obtenido de Gestión con Valores para resultados: https://www.minhacienda.gov.co/entidad/procesos-procedimientos/gestion-con-valores-para-resultados

Ministerio de la Protección Social. (17 de julio de 2006). *Circular 20 de 2006.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20833

Ministerio de Salud y Protección Social. (31 de mayo de 2017). *Resolución 1904 de 2017.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1904-de-2017.pdf

Ministerio de Salud y Protección Social. (01 de septiembre de 2020). *Resolución1516 de 2020.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1516-de-2020.pdf

Ministerio de Salud y Proteción Social. (21 de julio de 2022). *Resolución 1239 de 2022.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=199964

Ministerio del Interior. (s.f.). *Discapacidad*. Obtenido de Ministerio del Interior: https://www.mininterior.gov.co/discapacidad-3/

ONU. (2006). *Convención sobre los derechos de la personas con discapacidad.* Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

ONU. (2023). *Informe del Secretario General: Inclusión de la discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas.* Obtenido de https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/undis_report2023-es.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (09 de diciembre de 1975). *Declaración de los Derechos de los Impedidos.* Obtenido de https://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2006.pdf

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San Jose).* Obtenido de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

Organización de los Estados Americanos [OEA]. (2000). *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.* Obtenido de https://www.ilanud.org/wp-content/uploads/2020/02/6.-Convenci%C3%B3n-eliminaci%C3%B3n-discriminaci%C3%B3n-discapacidad.pdf

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Organización de Naciones Unidas [ONU]. (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.* Obtenido de https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (14 de diciembre de 2011). *Informe munidal sobre la discapacidad.* Obtenido de https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/b5b9f7b9-4e13-4b37-af3a-16ac137891bc/content

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2013). *Informe anual* . Obtenido de https://www3.paho.org/annual-report-d-2013/Chapter2_es.html

Presidencia de la República de Colombia. (1996). *Decreto 2082 de 1996.* Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-103323_archivo_pdf.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (22 de septiembre de 1997). *Decreto 2369 de 1997.* Obtenido de https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1203

Presidencia de la República de Colombia. (19 de diciembre de 1997). *Decreto 3011 de 1997.* Obtenido de https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86207_archivo_pdf.pdf

Vigilada MinEducación

Presidencia de la República de Colombia. (30 de abril de 1998). *Decreto 806 de 1998.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=19411

Presidencia de la República de Colombia. (17 de mayo de 2005). Decreto 1538 de 2005. pág. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16540.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1075 de 2015 .* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77913

Presidencia de la República de Colombia. (29 de agosto de 2017). *Decreto 1421/2017.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87040

Presidencia de la República de Colombia. (19 de septiembre de 2019). *Decreto 1719 de 2019.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100284

Presidencia de la República de Colombia. (29 de enero de 2021). *Decreto 109 de 2021.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=157252

Presidencia de la República de Colombia. (2022). *Decreto 1652 de 2022.* Obtenido de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%20No.%201652%20de%202022.pdf

Roth Deubel, A. N. (septiembre de 2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación .* Obtenido de https://polpublicas.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf

ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Función Pública



Manual de Cartera y Cobro Coactivo

Sucre, Santander.

Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Dirección Territorial
Santander

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ESAP en sinfonía con el CAMBIO

Línea Temática:
Finanzas Públicas

Asistencia Técnica:
Manual de Cartera y Cobro Coactivo

Jorge Iván Bula Escolar
Director Nacional de la ESAP

Wilman Amaya León
Director Territorial ESAP Santander

Natalia Bedoya Duque
Líder temática Finanzas Públicas

Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Líder Asistencia Técnica Dirección Territorial Santander

Marlon Francisco Díaz Rodríguez
Profesional Especializado Dirección Territorial Santander.

Angy Julieth Serrano Vargas
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Juan Sebastián Sánchez Bohórquez
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Luis Alberto Pico Solano
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Neydy Geraldyn Sánchez Colmenares
Practicante Dirección Territorial Santander

Bucaramanga
Abril 2026

Tabla de Contenido

Presentación **7**
PRIMERA PARTE **10**
EL REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA **10**
1. Fundamento legal 10
2. Objetivos del reglamento interno de cartera 10
3. Contenidos mínimos del reglamento interno de cartera 10
4. Definición de reglamento interno de cartera 10
5. Definición de cartera 10
6. La clasificación de la cartera 11

SEGUNDA PARTE **11**
VÍA PERSUASIVA Y TRÁMITES INICIALES **11**
I. Conformación de expedientes 11
1. Recibo y radicación de documentos 11
2. Examen de los documentos 11
3. Conformación y radicación del expediente 12
4. Reparto de expedientes 13

II. Control de expedientes 13
III. Cobro persuasivo 14
1. Definición y objetivos 14
2. Aspectos preliminares de la vía persuasiva 14
3. Etapas fundamentales del cobro persuasivo 15

IV. Investigación de bienes 17
TERCERA PARTE **17**
ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO **17**
1. Definición y antecedentes 18
2. Naturaleza del proceso y de las actuaciones. Carácter de los funcionarios 18
3. Normas aplicables 18
4. Iniciación e impulso del proceso 19
5. Observancia de normas procesales 19
6. Interpretación de las normas procesales 19
7. Actuación y representación del deudor 19
8. Competencia funcional y territorial 19
9. Auxiliares de la administración 20
10. Designación de auxiliares 20
11. Contratación de expertos 21
12. Clases de auxiliares de la administración 22
13. Remoción de los secuestres 23
14. Caución que deben prestar los secuestres 24
15. Rendición de cuentas del secuestre 24
16. Exclusión de la lista de auxiliares 24
17. Honorarios para los auxiliares 25
18. Gastos para hacer efectivo el cobro 26
19. Comisiones 26
20. Custodia de bienes y dineros entregados a los secuestres 27
21. Términos procesales 27

22. Cómputo de términos 27
23. Retiro de expedientes....27
24. Acumulación....27
25. Interrupción del proceso 28
26. Suspensión del proceso 29
27. Prescripción de la acción de cobro 30
28. Interrupción del término de prescripción de la acción de cobro 31
29. Suspensión del término de prescripción y de la diligencia de remate 31
30. Régimen probatorio 32
31. Medios de impugnación....32
32. Título ejecutivo 32
33. Actuaciones....36
34. Notificación de las actuaciones 36
35. Irregularidades dentro del proceso administrativo coactivo 37
36. Examen del expediente 37
37. Cuenta de depósitos judiciales 37
CUARTA PARTE 38
ACTUACIONES PROCESALES 38
I. Mandamiento de pago 38
1. Contenido del mandamiento de pago....38
2. Notificación del mandamiento de pago 39
3. Corrección de la notificación 40
II. Medidas cautelares o preventivas....41
1. Medidas cautelares previas 41
2. Medidas cautelares dentro del proceso....41
3. Embargo 41
4. Modos de perfeccionar el embargo....42
5. Inembargabilidad 42
6. Límite del embargo 45
7. Reducción del embargo 45
8. Modos de efectuar el embargo....46
9. Concurrencia de embargos....51
10. Secuestro de bienes....52
11. Práctica del secuestro 52
12. De algunos secuestros en particular....53
13. Oposición al secuestro 55
14. Reducción de las medidas cautelares en la diligencia de secuestro. 57
15. Levantamiento de las medidas cautelares....57
III. Cauciones....58
1. Clases....58
2. Quiénes pueden o deben prestarla 58
3. Oportunidad 58
4. Procedencia....58
5. Monto de la caución....58
6. Contenido de la providencia....58
7. Trámite....59
8. Calificación y cancelación 59
9. Caución para levantar medidas cautelares después de la resolución que ordena llevar adelante la ejecución 59

IV. Excepciones 59
1. Término para pagar o proponer excepciones 59
2. Excepciones que se pueden proponer 60
3. Término para resolver 64
4. Situaciones que se pueden presentar 64
5. Recursos contra la resolución que resuelve excepciones y forma de notificación 65
6. Demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo 65
V. Liquidación del crédito y las costas 66
1. Liquidación del crédito 66
2. Liquidación de las costas o gastos de la administración 66
3. Disposición del dinero embargado 67
VI. Avalúo y remate de bienes 67
1. Avalúo de bienes 67
2. 2. Objeción del avalúo 68
3. 3. Remate de bienes 69
4. 4. Postor por cuenta del crédito 73
5. 5. Repetición del remate 73
6. 6. Remate desierto 74
7. 7. Actuaciones posteriores al remate 74
8. 8. Remate por comisionado 74
9. 9. Facultades del comisionado 75
VII. Terminación y archivo del proceso 75
1. Terminación del proceso 75
2. Terminación y archivo del proceso 76
VIII. Facilidades de pago 77
1. Generalidades 77
2. Competencia 78
3. Solicitud y trámite 78
4. Respaldo para la concesión de plazos 79
5. Otorgamiento 81
6. Modificación y reliquidación 82
7. Reliquidación por abonos extraordinarios 82
8. Modificación de garantías 82
9. Incumplimiento 82
QUINTA PARTE 85
NORMATIVIDAD APLICABLE 85
Referencias Bibliográficas 87

Listado de Tablas

Tabla 1. *Contexto normativo.* 85

Presentación

El Manual de Cartera y Cobro Coactivo (MCCC) para el municipio de Sucre es el producto del acompañamiento brindado por la estrategia de Asistencia Técnica Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales y la gestión pública orientada a resultados, con criterios de eficiencia, eficacia y transparencia. En este contexto el documento busca fortalecer las competencias especificas relacionadas con la administración de la cartera del municipio y la ejecución de los procesos de cobro coactivo, para garantizar el cumplimiento de la norma y la sostenibilidad financiera.

La actualización del manual de cartera y cobro coactivo tiene como objetivo dotar a la administración municipal de una herramienta tanto normativa como operativa, que le permita optimizar la gestión de cartera y asegurar la ejecución de los procesos de cobro coactivo, bajo los principios de legalidad, celeridad de economía y debido proceso, en concordancia con la normativa vigente y las buenas prácticas de gestión pública.

Por lo anterior, el presente documento está orientado conforme a los lineamientos del ordenamiento jurídico colombiano, en especial en las disposiciones de la Dirección General de apoyo fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, así como otras normas legales y reglamentarias de obligatorio cumplimiento que resultan pertinentes. De igual forma, integra buenas prácticas de gestión administrativa y criterios de eficiencia en materia tributaria orientados a mejorar los procesos de recaudo, fortalecer la gestión de cartera y garantizar la sostenibilidad fiscal y financiera de la entidad territorial.

Al final, se espera que la actualización del manual contribuya a la recuperación de los ingresos no percibidos, fortaleciendo tanto la confianza de la ciudadanía en la administración municipal como la credibilidad institucional en el ejercicio del cobro de cartera. Igualmente, el manual concibe como una herramienta de consulta y aplicación permanente orientada a fortalecer la gestión pública y la promoción del desarrollo territorial sostenible.

Propuesta de Acto Administrativo para la Actualización del Manual de Cartera y de Cobro Coactivo del Municipio de Sucre, Santander Resolución No.____
(fecha)

"Por la cual se Actualiza el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera y de Cobro Coactivo del Municipio de Sucre, Santander"

La Alcaldesa Municipal, en uso de sus funciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los artículos 6 y 29 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016, y demás normas concordantes profiere el presente acto administrativo con fundamento en las siguientes, y

Considerando

Que el municipio de Sucre, Santander es una entidad descentralizada territorialmente clasificado dentro del nivel de sexta categoría.

Que el artículo 209 de la Constitución Política, establece que la función administrativa debe encontrarse al servicio de los intereses generales y que se desenvuelve bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. (Constitución Política de Colombia, art. 209)

Que de conformidad con lo señalado en el artículo 211 de la Constitución Política, la ley señalará las condiciones para que las autoridades administrativas deleguen funciones en sus subalternos. (Constitución Política de Colombia, art. 211)

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1066 de 2006, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de las obligaciones a favor del Tesoro Público deberán efectuar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el propósito de obtener liquidez para el Tesoro Público. (Ley 1066 de 2006, art. 1)

Que el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006 establece que, cada una de las entidades públicas que de forma permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado, y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, establecerán por medio de normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo señalado en dicha ley, el cual deberá contener las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. (Ley 1066 de 2006, art. 2)

Que según lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas a su favor, que figuren en documentos que presten mérito ejecutivo, a efectos de lo cual se encuentran facultadas con la prerrogativa del cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes. (Ley 1066 de 2006, art. 5). (Ley 1437 de 2011, art. 98)

Que para hacer efectivas las obligaciones exigibles a favor de las entidades públicas, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, dispone que se deberá seguir el procedimiento definido en el Estatuto Tributario Nacional. (Ley 1066 de 2006, art. 5).

Que el artículo 2 del Decreto 4473 de 2006 establece el contenido y aspectos mínimos que deberá tener el Reglamento Interno de Cartera, el funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de la cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad; establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva; y la determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras. (Decreto 4473 de 2006, art. 2)

Que mediante el Decreto 445 de 2017, se adicionó el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamentó la manera en la que las entidades públicas podrán depurar la cartera a su favor cuando sea de imposible recaudo, con el fin de que sus estados financieros revelen en manera fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial. (Decreto 445 de 2017) (Decreto 1068 de 2015)

Que acorde con lo anterior, con el propósito de racionalizar las instancias internas del municipio de Sucre, Santander, cumplir con los fines estatales, en especial el de lograr que la gestión del recaudo de las obligaciones a favor de la entidad se realice de manera ágil, eficiente, eficaz y oportuna, y con el fin de obtener liquidez, resulta necesario, actualizar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, así como redefinir la conformación y funcionamiento del Comité de Cartera, en armonía con lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, el procedimiento administrativo de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario Nacional, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y, el Código General del Proceso así como las demás normas vigentes en la materia.

Que de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, se señalan como funciones al alcalde la de administrar los asuntos municipales y la prestación de los servicios públicos que determine la ley. (Ley 1551 de 2012, art. 1)

Que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, dispone que los alcaldes deben cumplir con funciones como: Dirigir, orientar y controlar la acción administrativa conducente al cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, además de ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones que se encuentren a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en la Tesorería Municipal y se ejercerá acorde con lo establecido Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que, en mérito de lo expuesto,

Decreta:

PRIMERA PARTE
EL REGLAMENTO INTERNO DE CARTERA

1. **Fundamento legal**

Con motivo de la expedición de la Ley 1066 de 2006 y su Decreto Reglamentario 4473 del mismo año, el procedimiento de cobro administrativo coactivo que adelanten las entidades territoriales debe enmarcarse dentro de un Reglamento Interno de Cartera que cada entidad está en la obligación de adoptar. De esta manera, todas las acciones que realice la administración tributaria en materia de cobro coactivo deben responder a las disposiciones que se consignen en tal reglamento interno y llevarse a cabo según el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. **Objetivos del reglamento interno de cartera**

Se identifican al menos dos objetivos del Reglamento Interno de Cartera. Uno referido a la eficiencia, asociada a la plena identificación de los procesos administrativos con los correspondientes responsables y, el otro, a la seguridad jurídica y la transparencia del ejercicio de la función administrativa de cobro a través de la definición de reglas objetivas de selección de contribuyentes sujetos de cobro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3. **Contenidos mínimos del reglamento interno de cartera**

De acuerdo con el Decreto 4473 de 2006 el Reglamento Interno de Cartera debe ser adoptado mediante acto administrativo expedido por el representante legal de las entidades territoriales (alcalde) y debe contener al menos lo siguiente: (Decreto 4473 de 2006, art. 2)

a. Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad.
b. Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva.
c. Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor, entre otras.

4. **Definición de reglamento interno de cartera**

El Reglamento Interno 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. En él, se plasman las políticas de cobro de la entidad y los procedimientos que se deben surtir por los funcionarios y por los deudores para el pago de esas obligaciones. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5. **Definición de cartera**

Como quiera que las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones recaudan rentas y tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, que el reglamento interno al que hace referencia la Ley 1066 de 2006 es el de la “cartera” resulta necesario ofrecer una definición de este término “cartera”, por lo que se propone la siguiente:

Es el conjunto de acreencias a favor del municipio, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible. Por lo tanto, 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 y por lo mismo, aún no pueden ser objeto de cobro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

6. La clasificación de la cartera

Como ya se vio, el Reglamento Interno de Cartera debe 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. Por lo anterior, se ofrecen al menos los siguientes criterios de clasificación de la misma: (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

- ✓ Según la naturaleza de la deuda
- ✓ Según la antigüedad
- ✓ Según la cuantía
- ✓ Según la gestión adelantada
- ✓ Según perfil del deudor

SEGUNDA PARTE
VÍA PERSUASIVA Y TRÁMITES INICIALES

I. Conformación de expedientes

Para efectos de desarrollar en forma eficaz la labor de cobro en sus diferentes etapas -PERSUASIVA Y COACTIVA- es necesario que los documentos objeto del cobro se organicen en forma de expedientes que permitan su correcta identificación y ubicación, siguiendo para ello, entre otros, los siguientes pasos:

1. Recibo y radicación de documentos

Recepcionados los documentos por parte del funcionario encargado para ello, se procederá de inmediato a radicarlos en el libro que para tal efecto se lleve, indicando la fecha de recepción, número y fecha del documento, clase de documento, oficina de origen, remitente, funcionario a quien se entrega, fecha de entrega y nombre y firma de quien lo recibe. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

OBSERVACIÓN. Las fechas siempre deberán sentarse en el siguiente orden:
DIA, MES, AÑO.

2. Examen de los documentos

Tal como se había manifestaba en la primera parte referida al Reglamento Interno de Cartera el procedimiento de cobro administrativo coactivo parte del reconocimiento de la existencia de una cartera por cobrar, es decir, de acreencias a favor del municipio, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible.

Así, los documentos recibidos deben ser analizados, con el fin de determinar si reúnen los requisitos para constituir título ejecutivo y si están acompañados de los anexos necesarios; en caso afirmativo, se procederá a la conformación del expediente; en caso contrario, se devolverá a la oficina de origen, con el fin de que se subsane la anomalía y se remita la documentación completa.

La devolución se efectuará mediante oficio en el cual se indiquen con claridad los motivos de la devolución, los requisitos, anexos o constancias que hacen falta. Aspectos a tener en cuenta:

Examinar que se hayan remitido todas las hojas, es decir, que el documento no esté incompleto.

Si se trata de acto administrativo, que contenga la constancia de notificación y la constancia de ejecutoria. Adicionalmente debe remitirse copia de la citación que se envío para notificar. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si la actuación administrativa fue objeto de recursos debe anexarse igualmente la providencia que los resolvió, así como copia de la citación para notificar la providencia que resuelve el recurso y la constancia de la notificación. Si la notificación se efectuó por edicto, copia del edicto con sus constancias de fijación y desfijación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3. Conformación y radicación del expediente

Verificados los documentos constitutivos de título ejecutivo se procederá a: (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.1. Organización y foliación de los documentos

Los documentos se organizan en orden cronológico y se numera cada folio en orden ascendente, de manera que los nuevos documentos que lleguen puedan ser anexados y numerados consecutivamente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.2. Determinación de los factores esenciales

Con los documentos así organizados, se determina el sujeto pasivo de la obligación identificándolo con sus apellidos y nombres o razón social, y número de identificación, se establece dirección del domicilio, la cuantía de la obligación, el período o períodos gravables a que corresponde el cobro, los documentos que constituyen el título ejecutivo, el número de folios y fecha de prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.3. Radicación del expediente

Con los datos señalados en el numeral 3.2. se procede a anotar el expediente en el libro radicador de expedientes, si el archivo se lleva manual, o en el archivo magnético, según el caso, asignándole el número de expediente que en orden consecutivo le corresponda. A cada expediente se asigna un número diferente. No es recomendable iniciar nueva numeración cada año. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.4. Elaboración de la carátula; conformación del expediente

La carátula deberá contener como mínimo:

a. Identificación de la entidad ejecutora. (Municipio).
b. Nombre, identificación y dirección del (los) ejecutado (s).
c. Cuantía y naturaleza de la obligación.
d. Descripción del título o títulos ejecutivos.
e. Número del expediente, libro, folio y fecha de radicación (se toman del libro radicador).

Elaborada la carátula, se procede a conformar el expediente con los demás documentos, sujetándolos con gancho legajador y colocándole una contracarátula con el objeto de proteger

los folios del mismo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4. Reparto de expedientes

Surtidos los pasos anteriores, el expediente se encuentra listo para ser repartido a los funcionarios encargados del cobro persuasivo o coactivo.

Cuando el volumen de expedientes lo requiera, se formarán grupos de expedientes de acuerdo al número de funcionarios que deban desarrollar la gestión de cobro, los cuales se relacionarán en planillas que contengan los siguientes datos:

a. Número de la planilla.
b. Fecha de reparto.
c. Nombre completo del funcionario que recibe el reparto (se diligencia, una vez efectuado el reparto).
d. Número y año de radicación del expediente.
e. Clase de obligación.
f. Cuantía de la obligación.
g. Períodos gravables.
h. Número de folios.
i. Firma de quien recibe el reparto.
j. Fecha de devolución.
k. Número de folios.
l. Actuación.
m. Fecha de prescripción.
n. Firma de quien recibe el expediente devuelto.
o. Firma de quien efectúa el reparto.

Elaboradas las planillas, el jefe de la oficina de cobro, con la asistencia de los funcionarios encargados de tramitar los negocios, efectuará el reparto de los mismos mediante el sistema de fichas numeradas de acuerdo con las planillas; cada funcionario sacará una ficha y los expedientes que se le asignen serán los relacionados en la planilla a que corresponda el número de la ficha. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Destino de las planillas. Las planillas se elaboran en original y dos copias que se distribuyen así:

a. Original para el archivo de la oficina.
b. Primera copia para el funcionario que recibe el reparto.
c. Segunda copia para el funcionario encargado de recepcionar los expedientes que se devuelven ya tramitados. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

II. Control de expedientes

Con el fin de llevar un adecuado control de los expedientes y de las obligaciones a cargo de cada contribuyente, las entidades con sistema manual, con base en el libro radicador de expedientes y planillas de reparto por cada ejecutado, y por cada expediente en las cuales se consignará la siguiente información:

a. Identificación del ejecutado (Cédula o NIT).
b. Nombres y apellidos o razón social.
c. Número del expediente.
d. Fecha de radicación (día, mes año).
e. Cuantía.

f. Clase de impuesto y períodos gravables, o clase de obligación.
g. Fecha de reparto.
h. Funcionario a quien se reparte.
i. Fecha de devolución.
j. Actuación. (sustanciado, libra mandamiento, dicta medidas cautelares, resuelve recurso, dicta sentencia, etc.).
k. Fecha de prescripción. (este dato se diligencia a lápiz, con el fin de poder corregir la fecha, cuando la misma varíe como consecuencia de las actuaciones procesales).
l. Número de folios con que se devuelve. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los registros deberán actualizarse a diario conforme ocurran los eventos de acuerdo con el sistema implementado en la entidad.

III. Cobro persuasivo

1. Definición y objetivos

El cobro persuasivo, como su nombre lo indica, consiste en la actuación de la administración tributaria tendiente a obtener el pago voluntario de las obligaciones vencidas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

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. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

NOTA: La vía persuasiva no constituye un paso obligatorio. No obstante, en aras del principio de economía consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. Aspectos preliminares de la vía persuasiva

Inmediatamente se reciba el expediente en reparto, el funcionario competente deberá estudiar los documentos con el fin de obtener claridad y precisión sobre el origen y cuantía de la obligación, los períodos gravables que se adeudan, la solvencia del deudor y la fecha de prescripción de las obligaciones, con el fin de determinar si es viable acudir a la vía persuasiva o es necesario iniciar inmediatamente el proceso de cobro administrativo coactivo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.1. Conocimiento de la Deuda

La deuda contenida en los documentos remitidos para cobro debe reunir los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir, que se observe que la obligación es clara, expresa y exigible. Si se trata de Actos Administrativos, deben encontrarse plenamente ejecutoriados. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Deben identificarse con precisión, los factores que determinan la cuantía de la obligación, los pagos o abonos que puedan afectar su cuantía, establecerse los intereses generados hasta la fecha, así como la naturaleza de la obligación, con el fin de encontrarse en condiciones de absolver todas las dudas que pueda plantearle el deudor en el momento de la entrevista. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.2. Conocimiento del Deudor

Localización: Inicialmente se tendrá como domicilio del deudor, la dirección indicada en el título que se pretende cobrar, la cual debemos verificar internamente con los registros que obren en la respectiva entidad territorial y en su defecto, en la guía telefónica, o por contacto con las diferentes entidades tales como SENA, ICBF, (Entidades que por su naturaleza llevan estadísticas), CÁMARA DE COMERCIO, RUT (Registro Unitario de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos Nacionales). (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Actividad del deudor: Es importante conocer si se trata de persona natural o jurídica y si es posible, la actividad que desarrolla el deudor. (Comerciante, industrial, asalariado, etc.). (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el caso de personas naturales, el conocimiento de su profesión o actividad, nos permite preparar nuestra entrevista inicial con el propósito de absolver los posibles cuestionamientos que puedan surgir.

En el caso de personas jurídicas, debemos canalizar nuestra preparación en el conocimiento de la actividad de la empresa.

3. Etapas fundamentales del cobro persuasivo

Para efectos de una correcta gestión por la vía persuasiva, el funcionario encargado deberá cumplir las siguientes etapas:

3.1. Invitación formal

Se efectúa por medio del envío de un oficio al deudor, recordándole la obligación pendiente a su cargo o de la sociedad por él representada y la necesidad de su pronta cancelación.

En este comunicado se le informará el nombre del funcionario encargado de atenderlo y se le señalará plazo límite para que concurra a las dependencias de la administración a aclarar su situación, so pena de proseguir con el cobro administrativo coactivo. Este plazo será determinado por la administración, (entre 5 y 10 días) dependiendo del volumen de citaciones que se tengan programadas para un mismo período de tiempo.

La citación deberá ser enviada por correo certificado o entregada directamente por un funcionario del despacho, dentro de los (aproximadamente) cinco (5) días siguientes al reparto del expediente o el término máximo que para realizar esta actuación haya señalado la respectiva administración municipal en sus manuales de procedimientos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.2. Entrevista

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

Lugar de la entrevista. La entrevista con el deudor debe tener lugar en las dependencias de la entidad territorial respectiva. En este aspecto, es preciso determinar con anticipación el lugar destinado a la atención de los deudores, debido a que el proceso de negociación debe efectuarse dentro de un ambiente apropiado y observando las reglas de cortesía que indudablemente permiten establecer una relación cordial, pero siempre en términos oficiales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.3. Desarrollo de la negociación

a. Resultados de la Negociación. Como consecuencia de los anteriores pasos, el deudor puede proponer las siguientes alternativas:
b. Pago de la obligación: Para el efecto se indicarán las gestiones que debe realizar y la necesidad de comprobar el pago que efectúe anexando copia del documento que así lo acredite. Al liquidar la obligación, la cuantificación debe ser igual al capital más los intereses moratorios en la fecha prevista para el pago.
c. Solicitud de plazo para el pago: Se podrán conceder plazos mediante resolución motivada o sea, los llamados acuerdos de pago. El plazo, deberá ser negociado teniendo en cuenta factores como la cuantía de la obligación, la prescripción, la situación económica, las normas que regulen en cada ente territorial los acuerdos de pago, las garantías o fianzas, etc.
d. Renuencia en el pago. Si el deudor a pesar de nuestra gestión persuasiva no está interesado en el pago de la deuda, es imperioso iniciar de inmediato la labor de investigación de bienes con el fin de obtener la mayor información posible sobre el patrimonio e ingresos del deudor que permitan adelantar en forma eficaz y efectiva el cobro por jurisdicción coactiva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.4. Evaluación del resultado

Culminado el proceso de negociación, se debe proceder a su revisión cualquiera que sea su resultado. El funcionario deberá formularse los siguientes interrogantes:

a. Si el contribuyente pagó pero hubo dificultad en la negociación. ¿Cómo puedo mejorar la misma?
b. Si se concedió plazo para el pago. ¿Por qué no pudo disminuir el plazo solicitado por el contribuyente?
c. Si hubo renuencia en el pago. ¿Por qué no pudo convencerlo de pagar?
d. De las gestiones realizadas se rendirá un informe que se incluirá en el expediente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.5. Término

El término máximo prudencial para realizar la gestión persuasiva no debe superar los dos (2) meses contados a partir de la fecha del reparto. Vencido este término sin que el deudor se haya presentado y pagado la obligación a su cargo, o se encuentre en trámite la concesión de plazo para el pago, deberá procederse de inmediato a la investigación de bienes y al inicio del proceso de cobro administrativo coactivo. Lo anterior sin perjuicio del inicio inmediato del proceso de cobro, sin la actuación por la vía persuasiva, cuando la obligación u obligaciones pendientes de pago se encuentren próximas a prescribir o se tema que el deudor se insolvente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

IV. Investigación de bienes

Culminada la etapa persuasiva sin que el deudor haya efectuado el pago, el funcionario de cobranzas iniciará la etapa de investigación de bienes. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para efectos de las investigaciones de bienes, es importante resaltar que de conformidad con lo previsto en el artículo 825-1 del Estatuto Tributario, "dentro del procedimiento administrativo de cobro los funcionarios de cobranzas, para efectos de la investigación de bienes, tienen las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización". (Decreto 624 de 1989, art. 825-1) (Ley 6 de 1992, art. 100)

Para tal efecto, solicitará de las demás dependencias públicas y privadas, e incluso al interior de la misma Administración Municipal, las informaciones necesarias que permitan establecer los bienes o ingresos del deudor.

Tales actuaciones pueden consistir en:

a. Solicitud de información respecto del impuesto de industria y comercio, establecimientos de comercio que posee, con indicación de su denominación y ubicación.
b. Solicitud a la Cámara de Comercio del Lugar sobre existencia y representación legal del deudor, para el caso de las personas jurídicas, o la calidad de comerciante de las personas naturales y su inscripción en el registro mercantil, así como información sobre los establecimientos de comercio allí registrados.
c. Solicitud a la oficina de Catastro o verificación en los archivos de la Tesorería Municipal sobre los predios de propiedad del ejecutado.
d. Verificación o solicitud de información, respecto de los vehículos registrados en la oficina de Tránsito, a nombre del ejecutado.
e. Solicitud a las Cajas de previsión social, sobre la calidad de afiliado y por cuenta de quién, del ejecutado, con el objeto de establecer si es asalariado para efectos del embargo de salarios.
f. Las demás que considere pertinentes.

OBSERVACIONES: De todas las actuaciones deberá quedar copia en el expediente, así como de las respuestas que se reciban.

Conforme lo dispone el Decreto Reglamentario 328 de 1995, artículo 2, la investigación de bienes deberá efectuarse en relación con el deudor principal y con los deudores solidarios si los hay.

En el curso de la investigación de bienes, y en todos los casos se dispondrá el embargo del dinero que el deudor o deudores puedan tener en las entidades financieras.

Se entenderá que las solicitudes de información son negativas, cuando una vez transcurridos tres (3) meses de efectuado el requerimiento por la administración, se verifica la ausencia de respuesta por parte de la persona o entidad requerida. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

TERCERA PARTE
ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COACTIVO

1. **Definición y antecedentes**

El procedimiento Administrativo Coactivo es un procedimiento especial contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, por medio del cual las Administraciones Municipales 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 obtener el pago forzado de las obligaciones fiscales o recursos a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones. (Decreto 624 de 1989, art 823).

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

Las obligaciones que pueden cobrarse por los municipios, a través del procedimiento administrativo coactivo, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 son las correspondientes a los impuestos por ellos administrados, y a las multas, derechos y demás recursos territoriales (Ley 788 de 2002, art. 59). Esta Ley extendió la aplicación del procedimiento administrativo coactivo a todas las rentas de las entidades territoriales, permitiendo racionalizar y simplificar el sistema, pues con las normas anteriores, debían aplicar a algunas de sus rentas el procedimiento del Código General del Proceso y a otras el del Estatuto Tributario, situación que generaba el manejo de dos procedimientos diferentes que eventualmente podían dar lugar a confusión e indebida aplicación de las normas.

Así mismo, resulta importante señalar que, a partir de la vigencia de la Ley 1066 de 2006, todas las entidades públicas de todos los niveles que tengan que recaudar rentas o caudales públicos, deberán dar aplicación al procedimiento de cobro administrativo coactivo establecido en el Estatuto Tributario Nacional. Del mismo modo, de conformidad con el artículo 2 de la norma en cita, deben adoptar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, el cual fue reglamentado por el Decreto 4473 del 15 de diciembre del año 2006, el cual estableció los criterios mínimos que ha de contener dicho reglamento. (Ley 1066 de 2006, art. 2) (Decreto 4473 de 2006)

2. **Naturaleza del proceso y de las actuaciones. Carácter de los funcionarios**

El proceso de cobro administrativo coactivo es de naturaleza netamente administrativa y no judicial; por lo tanto, las decisiones que se toman dentro del mismo tienen el carácter de actos administrativos, de trámite o definitivos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Por ser el proceso netamente administrativo, los funcionarios encargados de adelantarlo no tienen investidura jurisdiccional sino que son funcionarios administrativos, sujetos a la acción disciplinaria por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3. **Normas aplicables**

El Procedimiento de Cobro Administrativo Coactivo se rige de manera general por las normas contenidas en el Título VIII, artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, y por las normas del Código General del Proceso en las materias relacionadas con las medidas cautelares no

contempladas en el Estatuto Tributario y todos los demás aspectos no regulados por dicho Estatuto. Los vacíos que se presenten en la aplicación e interpretación de sus normas se llenan con las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y supletoriamente con las del Código General del Proceso.

4. Iniciación e impulso del proceso

Corresponde al funcionario ejecutor, de oficio, la iniciación e impulso del proceso, con base en los documentos que reciba y que constituyan título ejecutivo, ya que en este tipo de procesos no se requiere que exista demanda. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En este proceso no podrán debatirse cuestiones que debieran ser objeto de recursos por la vía gubernativa. (Decreto 624 de 1989, art. 829-1). Los funcionarios ejecutores deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya.

5. Observancia de normas procesales

Las normas procesales son de derecho público y de orden público y por consiguiente su cumplimiento es obligatorio y no podrán ser derogadas. Modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley. (Ley 1564 de 2012, art. 13)

6. Interpretación de las normas procesales

Al interpretar la Ley procesal el funcionario debe tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Ley sustancial. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, y se respete el derecho de defensa. (Ley 1564 de 2012, art. 11)

7. Actuación y representación del deudor

En el proceso de cobro administrativo coactivo, se siguen las reglas generales de capacidad y representación previstas en los artículos 555 y 556 del Estatuto Tributario, de tal suerte que cuando el deudor es una persona natural, puede intervenir en el proceso en forma personal, o por medio de su representante legal, o de apoderado que sea abogado. (Decreto 624 de 1989, art. 555)

Cuando se trate de personas jurídicas o sus asimiladas, el deudor podrá actuar a través de sus representantes, o a través de apoderados. (Decreto 624 de 1989, art. 556)

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

8. Competencia funcional y territorial

La competencia es la facultad que la ley otorga a un funcionario para producir un acto administrativo. En relación con el Procedimiento Administrativo Coactivo, la competencia está determinada por dos factores: el funcional, que está referido al cargo que ostenta el funcionario, y el territorial, referido al área física del territorio nacional sobre el cual se ejerce dicha competencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La competencia funcional en el ámbito municipal, de conformidad con lo previsto en el artículo 824 del Estatuto Tributario, , radica en los jefes y en los funcionarios de dichas dependencias y recaudaciones de impuestos en quienes se deleguen estas funciones.

De igual manera es necesario expresar que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 4473 de 2006 las entidades territoriales, dentro del Reglamento Interno de Cartera, deben determinar los funcionarios competentes para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad. (Decreto 4473 de 2006, art. 2)

Dentro del procedimiento administrativo de cobro, los funcionarios competentes para adelantarlo, para efectos de la investigación de bienes, tienen las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización. (Decreto 624 de 1989, art. 825-1)

La competencia territorial está circunscrita al área geográfica que comprende el respectivo Municipio, es decir, la competencia funcional se ejerce dentro de la respectiva jurisdicción municipal. En el evento en que el deudor de un Municipio resida en la jurisdicción de otro, el cobro deberá adelantarse por intermedio del funcionario de cobro del lugar del domicilio del deudor, previa comisión conferida por el funcionario de cobro del lugar donde se originó la obligación que se cobra. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

9. Auxiliares de la administración

Los cargos de auxiliares de la Administración, (peritos avaluadores, secuestres, etc.) son oficios públicos que deben ser desempeñados por personas idóneas, de conducta intachable, excelente reputación e incuestionable imparcialidad. Para el desarrollo de los oficios y funciones que correspondan a los auxiliares de la administración, se exigen conocimientos y experiencia en la respectiva área o materia en la que va a prestar los servicios, y si es del caso, título o tarjeta profesional legalmente expedidos. (Ley 1564 de 2012, art. 47)

Los auxiliares de la Administración Tributaria cesarán en sus funciones cuando hayan cumplido el encargo para el que fueron nombrados; cuando así se determine por haber incurrido en actos de irresponsabilidad en la custodia o administración de los bienes que se les han encomendado, o falta de seriedad y cumplimiento en el ejercicio de las funciones propias de su cargo. Para la designación, aceptación del cargo, calidades y exclusión de la lista, se seguirán los procedimientos previstos en el artículo 48 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 47)

10. Designación de auxiliares

En lo referente a la designación de los auxiliares de la Administración, el funcionario ejecutor deberá aplicar las normas establecidas en el artículo 843-1 del Estatuto Tributario y las normas de los artículos 47 y 48, del Código General del Proceso.
Para el nombramiento de Auxiliares, el respectivo municipio, podrá: (Decreto 624 de 1989, art. 843-1)

a. Elaborar listas propias. (Resolución 17 de 2014, DIAN).
b. Contratar expertos.
c. Utilizar la lista de auxiliares de la justicia.

Se recomienda utilizar las listas de auxiliares de la justicia de los juzgados del lugar, o adoptar la que tenga establecida la oficina de la DIAN más cercana al municipio, así como adoptar los honorarios establecidos por la citada entidad. La adopción de estos listados y la de los honorarios se deberá efectuar por acto administrativo. (Resolución o Decreto del Alcalde).

La entidad territorial también podrá utilizar las listas de auxiliares de la justicia del Juzgado de Circuito de mayor categoría o primero del lugar. En tal caso, debe solicitarse cada dos años una copia para el municipio.

A los auxiliares se les notificará su nombramiento por medio de oficio que se enviará a la dirección que figure en la respectiva lista oficial, y en éste se indicará el día y la hora de la diligencia a la cual deban concurrir con copia debidamente sellada por la oficina y se agregará al expediente. En la misma forma se hará cualquiera otra notificación. La notificación por correo electrónico u oficio por correo certificado, donde conste la designación del auxiliar de la justicia dentro del proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 48). En este evento, copia del oficio y constancia de su envío por el correo se anexarán al expediente. No obstante, la administración tributaria podrá realizar la notificación por otro medio más expedito, de lo cual deberá quedar constancia en el expediente.

La designación será rotatoria, de manera que la misma persona no pueda ser nombrada por segunda vez sino cuando se haya agotado la lista. Sin embargo, si al iniciarse o proseguirse una diligencia faltan los auxiliares nombrados, podrá procederse a su reemplazo inmediatamente con cualquiera de las personas que figuren en la lista y estén
en ese momento en condiciones de desempeño inmediato del cargo.

Los auxiliares de la Administración deberán aceptar por escrito la designación dentro de los cinco (5) días siguientes al envío del comunicado, o de la notificación efectuada por otro medio, so pena de ser excluidos de la lista; el auxiliar aceptará el cargo manifestando bajo juramento, que se entiende prestado por el hecho de su firma, que cumplirán con imparcialidad y buena fe los deberes de su cargo. Salvo en el caso de los peritos, con dicha aceptación se tendrán por posesionados. Sin embargo, si el auxiliar no manifiesta por escrito su aceptación, pero la informa al funcionario verbalmente, en la diligencia se le hará la posesión. Para el caso de los peritos, estos deberán posesionarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la aceptación.

Si la persona nombrada no se presenta, se declara impedida o se excusa, no concurre a la diligencia, no toma posesión oportuna o no cumple su encargo se procede a su reemplazo. (Ley 1564 de 2012, arts. 47. 48. 49).

11. Contratación de expertos

Cuando el caso particular exija un concepto técnico, científico o artístico amplio y detallado, se podrá contratar expertos para el caso específico, conforme lo autoriza el artículo 843-1 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 843-1) (Ley 6 de 1992, art. 90) (Ley 1564 de 2012, arts. 47. 48. 49)

El auto por el que se nombre un perito externo se motivará debidamente expresando las razones por las cuales hubo lugar a tal designación y acreditando la experiencia e idoneidad profesional del mismo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

12. Clases de auxiliares de la administración

Dentro de los procesos de cobro administrativo coactivo, hay lugar al nombramiento de dos clases de auxiliares de la justicia, a saber:

- ✓ Peritos
- ✓ Secuestres

12.1.Peritos

Son las personas versadas en arte, profesión, ciencia u oficio, a quienes se acude cuando la decisión de un determinado asunto requiera conocimientos especializados. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, generalmente se requiere el peritazgo para avaluar bienes sujetos a remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El dictamen pericial proporciona al funcionario ejecutor, elementos de convicción sobre la realidad de los hechos que interesan al proceso; busca ilustrar al funcionario del conocimiento respecto de los cuestionamientos planteados previamente. Este medio probatorio es una simple declaración de ciencia que no constituye decisión alguna, y no es obligatoria para el fallador, quien puede rechazarla, o adoptarla total o parcialmente.
Sobre un mismo punto del proceso solo se puede decretar un único peritazgo, salvo que se presenten objeciones, o el funcionario ejecutor considere que no es suficiente, casos en los cuales podrá decretarse otro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

No se requiere peritazgo, para avaluar bienes muebles cotizados en bolsa.

El peritazgo se sujetará a las reglas contenidas en los artículos 226 y siguientes del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, arts. 226 y ss)

Requisitos para la eficacia probatoria del dictamen: Para que un dictamen pericial se constituya en prueba dentro de un proceso de ejecución, debe cumplir los siguientes requisitos:

a. Que sea conducente respecto del hecho a probar;
b. Que el perito sea calificado;
c. Que no exista motivo serio para dudar de la imparcialidad y sinceridad del perito;
d. Que no se haya probado objeción por error grave;
e. Que el dictamen esté debidamente fundamentado, vale decir, que se indique la razón científica, artística o técnica del concepto. En caso de dar un dictamen sin explicación de los motivos que conducen a esas conclusiones, el dictamen carecerá de eficacia probatoria, lo mismo que si las explicaciones son contradictorias, deficientes o carentes de claridad.

Es conveniente exigirles a los peritos que aclaren o complementen su dictamen, antes de ser rechazado por deficiencia en sus motivaciones.

12.2.Secuestres

El secuestre es el depositario de los bienes y ejerce una función pública como auxiliar de la justicia y tiene la custodia de los bienes que se le entreguen (Artículos 47 al 52, 595 al 597 del Código General del Proceso). (Ley 1564 de 2012, arts. 47 y ss) (Ley 1564 de 2012, arts. 595 y ss)

La entrega de bienes al secuestre se efectuará mediante acta en la cual se relacionen los bienes que se le entregan, con indicación del estado en que se encuentran y deberá prestar caución dentro del término que le fije el funcionario ejecutor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El secuestre podrá designar bajo su responsabilidad y con autorización del funcionario ejecutor, los dependientes que sean indispensables para el buen desempeño del cargo y señalar sus funciones. La asignación del dependiente será señalada por el funcionario ejecutor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El Secuestre está obligado a tomar todas las medidas que estime pertinentes para la conservación, preservación y mantenimiento de los bienes entregados a su custodia. Al tener el encargo, al ser removido o cuando el funcionario ejecutor así lo ordene deberá restituir la cosa y no podrá alegar derecho de retención sobre ella. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el embargo de bienes muebles, los secuestres deberán depositar los bienes que reciban en la bodega que para tales efectos deben tener, y no podrá cambiarlos de lugar salvo para trasladarlos a otra que haya tenido aprobación previa del ejecutor, siempre que se hubiere solicitado la autorización mediante escrito motivado. (Ley 1564 de 2012, art. 595)

Si se trata de bienes fungibles, o sea que se consumen por el uso, y se hallen expuestos a perderse, los debe vender en las condiciones de mercado, y consignar el dinero de inmediato en las cuentas de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El secuestre deberá abstenerse de utilizar los muebles secuestrados en cualquier forma salvo para su conservación o administración y deberá presentar un informe periódico de su gestión al funcionario ejecutor, sin perjuicio de la respectiva rendición de cuentas. (Ley 1564 de 2012, art. 51)

13. Remoción de los secuestres

Habrá lugar a relevar o sustituir al secuestre en los casos contemplados en los artículos 47 al 51 y 595 y siguientes del Código General del Proceso, lo que se hace de oficio o a petición de parte. Causales:

a. Que las partes, de común acuerdo, convengan en reemplazar o sustituir al secuestre que se encuentre en el ejercicio del cargo.
b. Que el secuestre nombrado se excuse de prestar el servicio.
c. Que el secuestre designado no acepte, por escrito y dentro del término legal, su nombramiento.
d. Que el secuestre no se presente al despacho en la fecha y hora señalada, para dar comienzo a la diligencia.
e. Que el secuestre no preste caución oportunamente, estando obligado a ello.
f. Que al secuestre se le compruebe que ha obrado con negligencia o abuso en el desempeño del cargo, o violando los deberes y prohibiciones establecidos para su desempeño, lo que se determinará mediante trámite de incidentes que se decide por auto inapelable.
g. De plano, cuando deja de rendir cuentas de su administración o de presentar los informes mensuales.

La remoción de un auxiliar de la Administración se resolverá mediante Resolución motivada contra la cual procede el recurso de reposición, dentro de los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En cualquiera de los casos anteriores, el secuestre entregará los bienes que estaban bajo su cuidado a quien le indique el ejecutor, una vez comunicada la orden; de no hacerlo, el ejecutor procederá a hacer la entrega bajo su responsabilidad, para lo cual hará una relación detallada de los bienes y el estado en que se encuentran. En la diligencia de entrega no se admite oposición, ni podrá el secuestre alegar derecho de retención en ningún caso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

14. Caución que deben prestar los secuestres

La caución es una medida preventiva que tiene como finalidad preservar los bienes que se le entregan al secuestre. Conforme a los artículos 52 y 595 del Código General del Proceso, el secuestre, por regla general, debe prestar caución. El funcionario ejecutor luego que termine la diligencia de secuestro y entrega de los bienes, procederá a dictar el auto mediante el cual fija el monto de la caución y el plazo en que debe constituirse, mediante el auto que será notificado personalmente al auxiliar. Otorgada la caución, el ejecutor determinará si es suficiente y la aceptará o rechazará mediante auto. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El monto de la caución se determina a juicio del funcionario, teniendo en cuenta su finalidad y la cuantía de las pretensiones.

15. Rendición de cuentas del secuestre

Como lo expresa los artículos 51 y 52 del Código General del Proceso, el secuestre rendirá informe de su gestión, sin perjuicio del deber de rendir cuentas.

La rendición de cuentas estará acompañada de los documentos pertinentes, tales como comprobantes, facturas, recibos, entre otros, y de ella se dará traslado al deudor por el término de (10) diez días. Si acepta las cuentas expresamente o guarda silencio, el ejecutor las aprobará y ordenará el pago del saldo que resulte en favor del secuestre. Contra este auto no procede recurso alguno y presta mérito ejecutivo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El funcionario ejecutor, de oficio o a petición de parte, podrá disponer que el secuestre rinda cuentas en cualquier tiempo, y esta petición se formulará cuantas veces se estime necesario durante el ejercicio del cargo por parte del secuestre.

16. Exclusión de la lista de auxiliares

Habrá lugar a la exclusión de la lista de auxiliares de la Administración, en los siguientes casos: (Ley 1564 de 2012, art. 50)

a. A quienes por sentencia ejecutoriada hayan sido condenados por la comisión de delitos contra la administración de justicia o la Administración Pública o sancionados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o sus Seccionales.
b. A quienes se les haya suspendido o cancelado la matrícula o licencia.
c. A quienes hayan entrado a ejercer un cargo oficial.

d. A quienes hayan fallecido o se incapaciten física o mentalmente.
e. A quienes se ausenten definitivamente del respectivo distrito judicial.
f. A las personas jurídicas que se disuelvan.
g. A quienes como secuestres, liquidadores o administradores de bienes, no hayan rendido oportunamente cuenta de su gestión, o depositado los dineros habidos a órdenes del despacho judicial, o cubierto el saldo a su cargo, o reintegrado los bienes que se le confiaron, o los hayan utilizado en provecho propio o de terceros, o se les halle responsables de administración negligente.
h. A quienes no hayan realizado a cabalidad la actividad encomendada o no hayan cumplido con el encargo en el término otorgado.
i. A quienes sin causa justificada rehusaren la aceptación del cargo o no asistieren a la diligencia para la que fueron designados.
j. A quienes hayan convenido, solicitado o recibido indebidamente retribución de alguna de las partes.
k. A los secuestres cuya garantía de cumplimiento hubiere vencido y no la hubieren renovado oportunamente.

En los casos previstos en los g y j, una vez establecido el hecho determinante de la exclusión, el juez de conocimiento lo comunicará al Consejo Superior de la Judicatura, que podrá imponer sanciones de hasta veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Lo mismo deberá hacer en los casos de los literales h, i, si dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término o a la fecha de la diligencia el auxiliar no demuestra fuerza mayor o caso fortuito que le haya impedido el cumplimiento de su deber. Esta regla se aplicará a las personas jurídicas cuyos administradores o delegados incurran en las causales de los literales g, h, i, j.

Parágrafo 1o. Las personas jurídicas no podrán actuar como auxiliares de la justicia por conducto de personas que hayan incurrido en las causales de exclusión previstas en este artículo.

Parágrafo 2o. Siempre que un secuestre sea excluido de la lista se entenderá relevado del cargo en todos los procesos en que haya sido designado y deberá proceder inmediatamente a hacer entrega de los bienes que se le hayan confiado. El incumplimiento de este deber se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) en cada proceso. Esta regla también se aplicará cuando habiendo terminado las funciones del secuestre, este se abstenga de entregar los bienes que se le hubieren confiado.

En los eventos previstos en este parágrafo el juez procederá, a solicitud de interesado, a realizar la entrega de bienes a quien corresponda.

Parágrafo 3o. No podrá ser designada como perito la persona que haya incurrido en alguna de las causales de exclusión previstas en este artículo.

17. Honorarios para los auxiliares

Conforme a lo establecido en el artículo 843-1 del Estatuto Tributario, corresponde al funcionario ejecutor fijar su cuantía cuando el auxiliar haya finalizado su cometido, o una vez aprobadas las cuentas, si quien desempeña el cargo estuviera obligado a rendirlas.
La tasación se efectuará de acuerdo con las tarifas que para el efecto tenga establecidas la Administración Tributaria tomando en cuenta la naturaleza del servicio del auxiliar, la importancia de la tarea realizada, las condiciones en que se ejecuta, los requisitos profesionales o técnicos

propios del cargo, el esfuerzo del auxiliar de la justicia, la responsabilidad por él asumida, la cuantía del bien depositado, así como la duración del cargo. (Decreto 624 de 1989, art. 843-1)

El demandado y el auxiliar pueden objetar los honorarios en el término de ejecutoria del auto que los señale, y el funcionario ejecutor resolverá previo traslado a la otra parte por tres (3) días. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para su tasación se tendrán en cuenta factores tales como el esfuerzo del auxiliar de la justicia, la responsabilidad por él asumida, la cuantía del bien depositado, la duración en el ejercicio del cargo entre otros, de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del parágrafo del artículo 843-1 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 843-1)

NOTA: Una de las primeras actividades que se deben desarrollar por la Administración Municipal, antes de realizar el Cobro Administrativo Coactivo, consiste en elaborar la lista de auxiliares o en su defecto, obtener la de la jurisdicción ordinaria, y fijar mediante acto administrativo, las tarifas de los honorarios. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

18. Gastos para hacer efectivo el cobro

Se entenderán y reconocerán como gastos aquellas erogaciones estrictamente necesarias, realizadas con el fin de conservar y/o administrar o permitir el funcionamiento del bien objeto de la medida cautelar. Dentro de dichos gastos estarán entre otros, los servicios públicos, las reparaciones autorizadas, los impuestos pagados, etc. El pago de tales gastos se efectuará, previo consentimiento y bajo la responsabilidad del funcionario ejecutor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Igualmente, se consideran gastos, todas las erogaciones por concepto de publicaciones, transporte, y otras que deba efectuar el funcionario ejecutor, dentro del trámite del proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Será necesario que el realizador del gasto conserve la prueba donde se certifique el gasto realizado; así mismo conservará las garantías que se otorguen sobre reparaciones, ya sean locativas, del vehículo, maquinaria, equipos, entre otros. Estos gastos correrán por cuenta del deudor, conforme lo establece el artículo 836-1 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 836-1)

19. Comisiones

Las comisiones se confieren para la práctica de pruebas en los casos que autoriza el artículo 171 del Código General del Proceso, y para las diligencias que deban surtirse fuera de la sede del funcionario ejecutor (Artículos 37, 38, y 171 Código General del Proceso). (Ley 1564 de 2012, art. 171)

El otorgamiento y práctica de la comisión y los poderes del comisionado, se regirán por lo dispuesto en los artículos 39 y siguientes del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art 39 y ss). Obviamente, por tratarse de procesos netamente administrativos, la comisión deberá surtirse respecto de los funcionarios de cobranzas del Municipio del Domicilio del deudor o de la ubicación de los bienes, según el caso.

20. Custodia de bienes y dineros entregados a los secuestres

Para la custodia de bienes y dineros entregados a los auxiliares de la Administración, se aplicarán las normas del artículo 51 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, art. 51)

21. Términos procesales

Los términos y oportunidades señaladas en el Código General del Proceso para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia son perentorios e improrrogables. (Ley 1564 de 2012, art. 117).

El cumplimiento estricto de estos términos conlleva la seguridad jurídica sobre el momento en el cual ocurrirá la solución de un asunto, o será sometido a consideración del funcionario, así como el plazo máximo con que cuenta el ejecutado para actuar dentro del proceso.

Los términos son renunciables total o parcialmente por los interesados en cuyo favor se concedan. La renuncia deberá constar por escrito. (Ley 1564 de 2012, art. 119)

22. Cómputo de términos

Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concede. (Ley 1564 de 2012, art. 117, párrafo 3). Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario (Ley 1564 de 2012, art. 118, párrafo 8)

23. Retiro de expedientes

En el caso del proceso administrativo coactivo, no hay lugar al retiro de expedientes por los interesados. (Ley 1564 de 2012, art. 124)

24. Acumulación

La acumulación es una facultad discrecional de la Administración Tributaria que está autorizada en los artículos 825 y 826 parágrafo del Estatuto Tributario y que permite la aplicación concreta de los principios de economía procesal, celeridad y eficacia, contemplados en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se deben considerar, en cada caso, las circunstancias procesales, la posibilidad de recuperar toda la obligación y la oportunidad del recaudo de las acreencias a cargo de los contribuyentes morosos. Pueden acumularse obligaciones, o procesos. (Decreto 624 de 1989, art. 825 y 826) (Ley 1437 de 2011, art. 3)

En todo caso, es importante que la decisión de acumular no retarde innecesariamente los procesos cuyo trámite se encuentre adelantado, perjudicando la oportunidad e inmediatez de la recuperación de la cartera.

24.1.Requisitos de la acumulación

La acumulación procederá si concurren los siguientes requisitos:

a. Tipo de obligaciones: Que se trate de tributos y/o sanciones administrados por el Municipio, contenidos en los títulos ejecutivos relacionados por el artículo 828 del Estatuto Tributario lo cual significa que la acumulación procede en relación con obligaciones por diferentes conceptos y períodos; (Decreto 624 de 1989, art. 828)
b. Procedimiento: Que el procedimiento para el cobro de todas ellas sea el mismo, esto es, el administrativo coactivo.
c. Estado del Proceso: Que no haya sido aprobado el remate en los procesos a acumular. La administración a discreción puede decretar la acumulación de oficio o a petición de

parte, quien tomará en consideración no solo las razones de economía procesal, sino también las de conveniencia y oportunidad del recaudo

1. 24.2.Acumulación de obligaciones

El parágrafo único del artículo 826 del Estatuto Tributario consagra la acumulación de obligaciones, que consiste en involucrar en un mismo mandamiento de pago varias obligaciones del deudor. (Decreto 624 de 1989, art. 826)
En el evento en que se hubiere proferido mandamiento de pago sobre algunas de las obligaciones y aún se encuentre sin notificar, es posible la acumulación de otras obligaciones, evento en el cual, se librará un nuevo mandamiento de pago con el total de las obligaciones.

2. 24.3.Acumulación de procesos

Esta figura la contempla el Estatuto Tributario, en el artículo 825, y consiste en tratar como un solo proceso varios procesos administrativos coactivos que se adelantan simultáneamente contra un mismo deudor. (Decreto 624 de 1989, art. 825)

En lo pertinente, este trámite se sujetará a lo dispuesto por las normas del Código General del Proceso, así:

El proceso más adelantado se suspenderá hasta que los demás se encuentren en la misma etapa procesal, momento a partir del cual se decreta la acumulación para tramitarlos todos como un solo proceso.

Para saber a qué proceso se acumulan los demás se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a. Si en ninguno de los procesos existen bienes embargados, la acumulación se hará al proceso más antiguo, circunstancia que se determinará por la fecha de notificación de los mandamientos de pago;
b. Cuando en uno de los procesos existan bienes embargados, la acumulación se hará a dicho proceso;
c. Cuando en varios procesos existan bienes embargados, la acumulación se hará al proceso que ofrezca mayores ventajas para la realización del remate.

3. 24.4.Acumulación de obligaciones a procesos

También es posible frente a un proceso ya iniciado y notificado el mandamiento de pago, acumular obligaciones respecto de las cuales no se ha iniciado proceso
.
En este evento, se dicta mandamiento de pago únicamente con las nuevas obligaciones: si en el primer proceso no se ha dictado la resolución que resuelve las excepciones, en la misma providencia se resolverá sobre todas. Si ya se han resuelto las excepciones del primer mandamiento de pago, se resolverá sobre las excepciones contra el nuevo mandamiento de pago, y se ordenará la acumulación para efectos de dictar una sola resolución que ordene llevar adelante la ejecución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

25. Interrupción del proceso

La interrupción del proceso administrativo coactivo es un fenómeno jurídico diferente a la interrupción del término de la prescripción, aunque eventualmente puedan estar relacionados. En el primer caso, para nada se afecta la obligación tributaria sino el procedimiento; en cambio, en el caso de la interrupción de la prescripción sí se afecta la obligación misma, en la medida en

que se amplia el tiempo para su extinción, e incluso, la interrupción de la prescripción puede darse sin existir proceso de cobro, como por ejemplo cuando se otorga una facilidad de pago.
La interrupción del proceso consiste en la paralización de la actividad procesal, por la ocurrencia de un hecho al que la ley le otorga tal efecto. El Código General del Proceso regula este fenómeno en sus artículos 159 y 160, donde se establece, entre otras: (Ley 1564 de 2012, arts. 159 y 160)

a. Por muerte o enfermedad grave del demandado (ejecutado) cuando no haya actuado con apoderado.
b. Por muerte o enfermedad grave del apoderado judicial del demandado o exclusión del ejercicio de la profesión de abogado o suspensión en él.
c. Por muerte del deudor en el caso contemplado en el artículo 159 del Código General del Proceso.

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

Debe ser declarada mediante auto una vez se conozca la muerte del deudor; en la misma providencia debe ordenarse la notificación de los mandamientos de pago a los herederos, siguiendo el procedimiento indicado por el artículo 826 del Estatuto Tributario, esto es, personalmente o, si ello no es posible, por correo. (Decreto 624 de 1989, art. 826). Obviamente, son aplicables en este caso las demás normas que sobre notificación trae el Estatuto Tributario, en sus artículos 563 y siguientes. (Decreto 624 de 1989, art. 563 y ss)

La notificación a los herederos del mandamiento de pago contra el causante, ya notificado éste, no interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro, pues los herederos toman el proceso en el estado en que se encuentra lo cual significa que no debe volverse a librar mandamiento de pago contra ellos. Así, si el causante no había propuesto excepciones y aún no ha vencido dicho término, los herederos podrán proponer las que consideren pertinentes. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

26. Suspensión del proceso

La suspensión del proceso o del procedimiento, al igual que la interrupción, implica la paralización temporal del mismo. Es decir, mientras dure la suspensión, no se dictarán las actuaciones administrativas tendientes a seguir el curso normal del proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el presente tema son de recibo las aclaraciones hechas al comienzo del numeral anterior, pues en este caso también es diferente la suspensión del proceso, de la suspensión del término de la prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

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

a. Cuando el funcionario ejecutor reciba la comunicación sobre la apertura de un proceso de reestructuración de pasivos.
b. Facilidad de Pago: Cuando se le otorga al ejecutado o a un tercero, en su nombre, una facilidad de pago, lo que puede ocurrir en cualquier etapa del Proceso Administrativo

Coactivo, antes del remate, de acuerdo con los artículos 814 y 841 del Estatuto Tributario. En este evento, es discrecional para la Administración el levantamiento o no de las medidas cautelares que se hubieren adoptado, y la suspensión va hasta la ejecutoria de la resolución que declare el incumplimiento de la facilidad. (Decreto 624 de 1989, art. 814 y 841)

c. Liquidación obligatoria. Cuando el deudor entre en proceso de liquidación obligatoria de que trata la Ley 222 de 1995, caso en el cual la administración deberá hacerse parte en dicho proceso.
d. Prejudicialidad. Cuando iniciado un proceso penal, el fallo que corresponda dictar haya de influir necesariamente en el proceso de cobro administrativo coactivo, (Ley 1564 de 2012, art. 162) por ejemplo, con recibos de pago que el funcionario tacha de falsedad, o con liquidaciones privadas que el ejecutado manifiesta no haber firmado. En este caso, la suspensión se produce hasta la ejecutoria de la sentencia de justicia penal.
   En este caso, se dicta el auto de suspensión del proceso tan pronto se tenga conocimiento del hecho.
e. Acumulación: Cuando hubiere lugar a la acumulación de procesos, en cuyo evento habrá lugar a suspender el proceso más adelantado, de acuerdo con las reglas que fueren pertinentes del artículo 150 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, art. 150)
f. Toma de posesión de establecimiento financiero: De conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993, el proceso ejecutivo se suspende también cuando se produce la toma de posesión de un establecimiento financiero. En este evento, la Administración se hará parte dentro de dicho proceso.
   En estos casos, se dicta el auto de suspensión del proceso tan pronto se tenga conocimiento del hecho.

27. Prescripción de la acción de cobro

La prescripción de la acción de cobro, trae como consecuencia la extinción de la competencia de la Administración Tributaria para exigir coactivamente el pago de la obligación.

Dispone el artículo 817 del Estatuto Tributario, la acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

a. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
b. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
c. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
d. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La nueva norma del Estatuto tributario, sujeta la prescripción a la existencia de una declaración tributaria, o a la existencia de un acto administrativo de determinación oficial de la obligación. Ello significa, que para que las entidades territoriales puedan contabilizar el término de prescripción en todos aquellos casos en que la normatividad vigente no exige la presentación de una declaración tributaria, la entidad territorial estará obligada a liquidar oficialmente el tributo mediante acto administrativo, dentro de los términos que el Estatuto Tributario trae para la determinación oficial del mismo.

Competencia

El Estatuto Tributario Nacional asigna la competencia para decretar la prescripción a los Administradores de Impuestos y Aduanas respectivas, por lo cual, consideramos que para el caso de las entidades territoriales, la competencia radica en principio en el respectivo Alcalde, o en el funcionario que conforme a la estructura administrativa y funcional tenga asignada dicha función, con la particularidad incluida por la ley 1066 de 2006, que la misma será decretada de oficio o a petición de parte.

28. Interrupción del término de prescripción de la acción de cobro

La interrupción de la prescripción trae como efecto, que no se tome en consideración el término transcurrido anteriormente.
El artículo 818 del Estatuto Tributario, consagra las causales de interrupción de la prescripción, así:

a. Por la notificación del mandamiento de pago.
b. Por el otorgamiento de facilidades para el pago.
c. Por la admisión de concordato.
d. Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción comenzará a correr de nuevo, desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato, o desde la liquidación forzosa administrativa. (Decreto 624 de 1989, art. 818)

29. Suspensión del término de prescripción y de la diligencia de remate

El artículo 818 del Estatuto Tributario establece tres (3) causales de suspensión del término de la prescripción, que no conllevan a la suspensión del Proceso Administrativo Coactivo sino la suspensión de la diligencia de remate. (Decreto 624 de 1989, art. 818)

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

a. Solicitud de revocatoria directa: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición;
b. Corrección de actuaciones enviadas a dirección errada: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición.
c. Demanda ante Jurisdicción contenciosa: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria del fallo del contencioso administrativo que resuelve la demanda contra Resolución que decide sobre las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución.

El término transcurrido con anterioridad a la fecha en que se dicte el auto de suspensión de la diligencia de remate, se contabiliza y mantiene su vigencia para efectos de la prescripción, NO desaparece como en el caso de la interrupción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En estos tres eventos, como no se suspende el Proceso Administrativo Coactivo, el funcionario puede ejecutar acciones propias del proceso como continuar investigando otros bienes, decretar su embargo, practicar su secuestro, ordenar su avalúo, entre otros, si el bien que fue objeto de la suspensión de la diligencia de remate no cubre la totalidad del crédito objeto del proceso. La prescripción respecto del saldo a pagar determinado en la liquidación privada, corre a partir de la fecha de vencimiento señalada por el reglamento o a partir de la fecha de presentación cuando

se trata de declaración extemporánea, o de la corrección cuando se hubieren determinado mayores valores a pagar; para los mayores valores. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si dentro del proceso existieren embargadas sumas de dinero representadas en títulos judiciales, estos no se aplicarán hasta tanto haya decisión definitiva sobre la revocatoria, corrección de actuaciones enviadas a dirección errada o fallos de la Jurisdicción Contenciosa. Si no se propusieron excepciones y tampoco hay pendiente decisión sobre alguna de las circunstancias anteriores, los títulos judiciales se aplicarán al pago de las obligaciones cobradas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

30. Régimen probatorio

Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho. (Ley 1564 de 2012, art. 164).

La prueba tiene por objeto llevar al funcionario a la convicción sobre la ocurrencia de los hechos discutidos dentro de un proceso jurídico, judicial o administrativo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los medios de prueba que se pueden aceptar dentro del Proceso Administrativo de Cobro son los que establece el Código General del Proceso, al igual que los criterios para decretar las pruebas, practicarlas y valorarlas, tales como los relacionados con la conducencia, que es la idoneidad para probar un determinado hecho, por ejemplo, la representación de una sociedad comercial se prueba con la certificación de la Cámara de Comercio y no con otro medio probatorio; la pertinencia, que es la relación del medio probatorio con el hecho que se pretende probar, por ejemplo, un testimonio para probar la posesión, entre otros. Así mismo, debe tenerse presente que el Estatuto Tributario Nacional en sus artículos 747 y siguientes se refiere a algunos medios de prueba como la confesión, el testimonio y los indicios y presunciones, los cuales resultan igualmente aplicables al procedimiento administrativo de cobro de que trata dicha normatividad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

31. Medios de impugnación

En cuanto a la Impugnación de los actos procesales, de conformidad con lo previsto en el artículo 833-1 del Estatuto Tributario, las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo coactivo de cobro son de trámite y contra ellas no procede ningún recurso, salvo en aquellos casos en que la norma en forma expresa lo señale para las actuaciones definitivas. No obstante, en los casos en que por remisión deban aplicarse las normas del Código General del Proceso, la jurisprudencia ha determinado que proceden los Recursos previstos en dichas normas. Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado que todos los actos administrativos posteriores a la resolución que decide las excepciones también son demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32. Título ejecutivo

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

De conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo en el procedimiento de cobro administrativo coactivo de las entidades territoriales, los siguientes: (Decreto 624 de 1989, art. 828)

a. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación;
b. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas;
c. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la respectiva entidad territorial, para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas;
d. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administre la respectiva entidad territorial, siempre que correspondan a las obligaciones que pueden ser cobradas por los municipios a través del procedimiento administrativo coactivo.
e. Los demás actos de la Administración Municipal, debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a su favor.

Es necesario expresar que dentro de estos actos administrativos podrían encuadrarse aquellas facturas que se expidan en ejercicio de la atribución otorgada a municipios por el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, de acuerdo con el cual, y respecto a tributos sobre la propiedad, tales entidades están autorizadas para establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo. Lo anterior bajo el presupuesto de que tales facturas llenen los requisitos de los actos de liquidación oficial y se les respete el debido proceso a los contribuyentes. (Ley 1819 de 2016, art. 354)

Según el parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario, para efectos del cobro de los valores contenidos en las liquidaciones privadas y liquidaciones oficiales, basta con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales; igualmente, para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La certificación sobre los valores adeudados, que no consten en una declaración del contribuyente o en una liquidación oficial, no constituye título ejecutivo.

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

Otros títulos ejecutivos

a. La certificación sobre la existencia de la deuda fiscal exigible por concepto de contribución de valorización que expida el Jefe de la Oficina a cuyo cargo se encuentre la liquidación de estas contribuciones, o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador. (Decreto 1222 de 1986, art. 183) (Decreto 1333 de 1986, art 241)
b. Los demás actos administrativos o jurisdiccionales ejecutoriados en los cuales consten sumas líquidas de dinero a favor de las entidades territoriales, aunque no se refieran a impuestos. (Ley 788 de 2002, art. 59)
c. En este punto resulta necesario señalar que el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, autorizó a los Municipios para establecer sistemas de facturación que constituyan

determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo, de manera que, una vez adoptados y reglamentados por parte de las entidades territoriales, las facturas emitidas se tendrán por títulos ejecutivos con los cuales podrá darse inicio a la acción de cobro.

32.1.Títulos simples y títulos complejos

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

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

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

La anterior clasificación interesa para cuando la ejecución se adelante con base en un acto administrativo, una garantía, o una providencia judicial, eventos en que se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado en cada caso, así:

Cuando se trate de actos administrativos, el título estaría conformado por el acto administrativo inicial junto con los que resuelven los recursos en la vía gubernativa si fueren necesarios. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Respecto de una obligación para cuyo cumplimiento se había otorgado una garantía, el título lo conforman el acto administrativo que declara su incumplimiento y el documento que contiene la garantía.

Cuando se trate de sentencia, a ella se unirá el acto administrativo al que se refiera, lo mismo que los que se produjeron en la vía gubernativa. No sobra señalar que cuando se trate de sentencias inhibitorias, por no pronunciarse sobre el fondo del asunto, éstas no constituyen título ejecutivo; su incorporación al proceso de cobro solo serviría para acreditar la falta de ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, durante el tiempo que dure el proceso contencioso administrativo; también serviría para acreditar la afectación del término de prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.2.Características de los títulos ejecutivos

Los títulos ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva, tienen las siguientes características:
Siempre son documentales, es decir, se trata de documentos escritos.

a. La obligación consiste en pagar una suma líquida de dinero.
b. Si se trata de acto administrativo, éste debe encontrarse ejecutoriado para ser exigible. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.3.Requisitos esenciales del título ejecutivo

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

a. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos. Para el caso de los impuestos, que se encuentre plenamente identificado el deudor, la naturaleza de la obligación, los factores que la determinan.
b. Que sea expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada la obligación sin que sea necesario realizar un análisis lógico para inferirla.

c. Que sea exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, que se encuentre agotada la vía gubernativa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.4. Títulos ejecutivos contra deudores solidarios

Son deudores solidarios las terceras personas a quienes la ley llama a responder por el pago del tributo, junto con el deudor principal. De tal forma, el artículo 793 del Estatuto Tributario Nacional establece que responden con el contribuyente por el pago del tributo las siguientes personas:

a. Los herederos y los legatarios, por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, a prorrata de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y sin perjuicio del beneficio de inventario; (Decreto 624 de 1989, art. 793)
b. En todos los casos los socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorcios responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. La solidaridad de que trata este artículo no se aplicará a las sociedades anónimas o asimiladas a anónimas; (Ley 633 de 2000, art. 51)
c. La sociedad absorbente respecto de las obligaciones tributarias incluidas en el aporte de la absorbida; (Decreto 624 de 1989, art. 793)
d. Las sociedades subordinadas, solidariamente entre sí y con su matriz domiciliada en el exterior que no tenga sucursal en el país, por las obligaciones de esta; (Decreto 624 de 1989, art. 793)
e. Los titulares del respectivo patrimonio asociados o copartícipes, solidariamente entre sí, por las obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica; (Decreto 624 de 1989, art. 793)
f. Los terceros que se comprometan a cancelar obligaciones del deudor. (Ley 0006 de 1992, art. 82)
g. Las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria. (Ley 2010 de 2019, art. 72)
h. Quienes custodien, administren o de cualquier manera gestionen activos en fondos o vehículos utilizados por sus partícipes con propósitos de evasión o abuso, con conocimiento de operación u operaciones constitutivas de abuso en materia tributaria. (Ley 2010 de 2019, art. 72)

Parágrafo 1. En todos los casos de solidaridad previstos en este Estatuto, la Administración deberá notificar sus actuaciones a los deudores solidarios, en aras de que ejerzan su derecho de defensa.

Parágrafo 2. Los auxiliares de la justicia que actúan como liquidadores o interventores en la liquidación judicial de procesos concursales, de intervención por captación ilegal y en los casos en que de acuerdo con la ley deban ser designados por la Superintendencia de Sociedades, solo responden de manera subsidiaria por el incumplimiento de las obligaciones formales que se deriven de las obligaciones sustanciales que se originen con posterioridad a su posesión.

De igual manera, el artículo 30 de la Ley 863 de 2003 establece que los socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica

de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes o participaciones en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. (Ley 863 de 2003, art. 30)

La vinculación de los deudores solidarios, de conformidad con el artículo 828-1 del Estatuto Tributario Nacional se hará mediante la notificación del mandamiento de pago, el cual deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Ley 006 de 1992, art. 83). Esta norma fue adicionada por el artículo 9 de la Ley 788 de 2002, a partir de cuya vigencia ya no se requiere la constitución de títulos individuales adicionales contra los deudores solidarios y subsidiarios, y, por el contrario, los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán también contra los deudores solidarios y subsidiarios. (Ley 788 de 2002, art. 9)

La vinculación de los deudores solidarios, de conformidad con el artículo 828-1 del Estatuto Tributario Nacional se hará mediante la notificación del mandamiento de pago, el cual deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Ley 6 de 1992, 1992). Esta norma fue adicionada por el artículo 9 de la Ley 788 de 2002, a partir de cuya vigencia ya no se requiere la constitución de títulos individuales adicionales contra los deudores solidarios y subsidiarios, y, por el contrario, los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán también contra los deudores solidarios y subsidiarios, notificándoles como lo indicado por el procedimiento en el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Ley 788 de 2002, art. 9).

32.5. Ejecutoria de los actos administrativos

Cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado, lo cual, según el artículo 829 del Estatuto Tributario ocurre:

a. Cuando contra ellos no procede recurso alguno;
b. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto, o no se presenten en debida forma;
c. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos;
d. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se hayan decidido en forma definitiva, según sea el caso. (Decreto 624 de 1989, art. 829)

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

33. Actuaciones

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

34. Notificación de las actuaciones

Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente. (Ley 1111 de 2006, art. 45)

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica. (Ley 2010 de 2019, art. 104)

35. Irregularidades dentro del proceso administrativo coactivo

El artículo 849-1 del Estatuto Tributario, establece la posibilidad de corregir las irregularidades procesales que se presenten dentro del Proceso Administrativo Coactivo, en cualquier tiempo, hasta antes de proferirse la providencia que aprueba el remate de los bienes. (Ley 0006 de 1992, art. 79)

Las irregularidades saneables se subsanarán de oficio o a petición de parte, y de plano, esto es, sin necesidad de tramitar incidente. Según la norma citada, las irregularidades se considerarán saneadas cuando a pesar de ella, el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no violó el derecho de defensa. (Ley 0006 de 1992, art. 79)

Las irregularidades pueden ser absolutas, que no son susceptibles de sanearse, y relativas, las que admiten dicha posibilidad. Uno u otro carácter se definirán siguiendo las reglas que para tal efecto establece el Código General del Proceso en sus artículos 133 y siguientes. (Ley 1564 de 2012, art 133)

36. Examen del expediente

De conformidad con lo previsto en el artículo 849-4 del Estatuto Tributario, los expedientes de las Oficinas de cobranzas solo pueden ser examinados por el contribuyente o su apoderado legalmente constituido, o por los abogados autorizados mediante memorial presentado personalmente por el contribuyente. (Decreto 624 de 1989, art. 849-4)

37. Cuenta de depósitos judiciales

Como quiera que los dineros que se embargan, y los que se consignan a título de garantía o caución, o para el pago a los auxiliares de la Administración, no son de la entidad territorial y se reciben es a título de depósito, no pueden manejarse en las cuentas ordinarias de la respectiva entidad territorial; por lo tanto, para efecto del depósito de esos dineros, el funcionario ejecutor deberá abrir una Cuenta de Depósitos Judiciales en el Banco Agrario de su localidad o de la localidad más cercana. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los títulos de depósito Judicial únicamente pueden ser pagados por orden del funcionario ejecutor.

Para efectos del pago, bien sea a favor de la entidad territorial según los resultados del proceso, o a favor del perito o secuestre, o a favor del ejecutado cuando deben devolvérsele sumas de dinero, el funcionario ejecutor debe mediante endoso ordenar el pago del título de depósito a favor del beneficiario, y de ser necesario, podrá ordenar al banco la conversión o fraccionamiento del título de depósito judicial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

CUARTA PARTE
ACTUACIONES PROCESALES

I. Mandamiento de pago

El MANDAMIENTO DE PAGO es el acto administrativo procesal que consiste en la ORDEN DE PAGO que dicta el FUNCIONARIO EJECUTOR para que el ejecutado cancele la suma líquida de dinero adeudada contenida en el título ejecutivo, junto con los intereses desde cuando se hicieron exigibles y las costas del proceso.

1. Contenido del mandamiento de pago

El mandamiento de pago deberá contener:

1.1.Parte considerativa

a. Nombre de la entidad ejecutora.
b. Ciudad y fecha.
c. Identificación de cada una de las obligaciones por su cuantía, concepto, periodo y el documento que la contiene. El mandamiento de pago alusivo a un título ejecutivo complejo deberá enunciar todos los documentos que lo conforman.
d. La identificación plena del deudor o deudores, con su nombre o razón
e. social, Nit o cédula de ciudadanía, según el caso.
f. Constancia de ejecutoria de los actos administrativos o judiciales que conforman el título.
g. Competencia con que se actúa.
h. Valor de la suma principal adeudada (impuesto y sanciones).

1.2.Parte resolutiva

a. La orden de pago por la vía administrativa coactiva a favor del Tesoro Municipal, según el caso, y en contra de la persona natural o jurídica que aparezca en la parte motiva, con su número de identificación y que consiste en la orden expresa de pagar dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación, el impuesto, las sanciones, los intereses moratorios calculados desde la fecha en que se venció la obligación u obligaciones y hasta cuando se cancelen, la actualización y las costas procesales en que se haya incurrido.
b. La orden de citar al ejecutado para que comparezca a notificarse del auto de mandamiento de pago dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de introducción al correo del oficio de citación y la orden de notificar por correo si no comparece dentro del término para notificar personalmente.
c. La posibilidad de proponer excepciones dentro del mismo termino para pagar, ante el funcionario ejecutor a cargo del proceso. (Decreto 624 de 1989, arts. 830 y 831)
d. La Orden de: NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.
e. La firma del Funcionario ejecutor.

Nota. Cuando se trate del cobro de garantías, en el auto de mandamiento de pago, también se ordenarán las medidas cautelares, tal como lo establece el artículo 814-2 del Estatuto Tributario; en los demás casos, las medidas cautelares se decretan en acto administrativo separado. (Decreto 624 de 1989, art. 814-2)

Cuando la ejecución se dirija contra una persona jurídica, debe obrar dentro del expediente la certificación sobre su existencia y representación legal expedida por la entidad competente. La ejecución contra un ente jurídico será válida aun cuando se encuentre en estado de liquidación,

en cuyo evento su representante legal es el liquidador; luego de concluida la liquidación, la ejecución se adelantará contra los responsables solidarios. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. Notificación del mandamiento de pago

La notificación es el acto mediante el cual se pone en conocimiento del deudor la orden de pago. El mandamiento de pago deberá notificarse en forma personal y para tal efecto deberá citársele a las oficinas de la administración.

La forma de notificar el mandamiento de pago se encuentra prevista en el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los pasos que se deben seguir para efectuar la notificación son los siguientes:

2.1. Citación para notificar

El deudor deberá ser citado para efectos de la notificación personal del mandamiento de pago. Tal citación deberá efectuarse:

a. Por correo a la última dirección reportada en los registros de contribuyentes establecidos en la administración para el respectivo impuesto, y a falta de ésta a la dirección que establezca la respectiva administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria, tal como lo prevé el artículo 563 del Estatuto Tributario. Cuando el deudor haya fallecido y deba notificarse el título a los herederos, deberá notificarse el título a la dirección declarada en el respectivo proceso de sucesión, o a la que posea o establezca la respectiva entidad territorial conforme a las reglas ya citadas. Para el efecto, la norma señala que podrá hacerse uso de los diferentes servicios de correo, es decir, a través de la red oficial de correos o cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente. (Decreto 624 de 1989, art. 563)
b. Por publicación en un periódico de circulación nacional o regional, cuando no haya sido posible establecer la dirección del deudor una vez agotadas la búsqueda en todos los medios de información.

2.2. Notificación personal

Si dentro de los diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la introducción al correo del oficio, el citado, su representante legal o su apoderado comparecen, la notificación del mandamiento de pago se surtirá personalmente mediante la entrega de una copia del mandamiento de pago al notificado, previa suscripción del acta de notificación que deberá contener:

a. Fecha en que se efectúa la diligencia.
b. Presencia del ejecutado en el despacho, o de su representante legal o apoderado especial y calidad en que actúa. Si el deudor actúa a través de apoderado especial, éste debe tener la calidad de abogado de acuerdo a lo señalado por el artículo 25 del Decreto 196 de 1971; en tal caso exhibirá el poder correspondiente.
c. La representación legal se acreditará con el documento idóneo, por ejemplo por medio del certificado de la Cámara de Comercio tratándose de personas jurídicas comerciales; o la sentencia judicial cuando se trata de tutor o curador de bienes.
d. Identificación de quien se notifica.
e. Providencia que se le notifica (mandamiento de pago de fecha xxx) y constancia de la entrega de una copia del mandamiento de pago, como lo indica el artículo 569 del Estatuto Tributario.

f. Firma del Notificado y del notificador.

Nota. Verifique que el notificado no se retire sin firmar el acta de la diligencia de notificación.

El expediente no puede ser facilitado para su examen antes de la notificación del mandamiento de pago. (Ley 1564 de 2012, art 123)

2.3.Notificación por correo

Vencidos los diez (10) días sin que se hubiere logrado la notificación personal, se procederá a efectuar la notificación por correo mediante el envío de una copia del mandamiento de pago a la dirección de que disponga la Administración, siguiendo el procedimiento indicado en los artículos 565, 567 y 568 del Estatuto Tributario.

Información adicional. El inciso segundo del artículo 826 establece que cuando la notificación se haga por correo, adicionalmente se deberá informar por cualquier medio de comunicación del lugar “la omisión de está formalidad, no invalida la notificación efectuada”. (Decreto 624 de 1989, art. 826)

2.4.Notificación por publicación

Según el inciso final del artículo 563 del Estatuto Tributario, cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor, o declarante, por ninguno de los medios señalados en el inciso anterior, los actos de la Administración le serán notificados por medio de la publicación en el portal de la web de la DIAN, que deberá incluir mecanismos de búsqueda por número identificación personal. (Decreto 624 de 1989, art. 563).

Al expediente se incorporará la hoja del diario donde se hizo la publicación y un informe del funcionario, sobre el hecho de no haberse localizado la dirección del deudor.

2.5.Notificación por aviso

Difiere de la notificación por publicación en que en este caso sí se posee una Dirección del contribuyente pero el documento enviado a notificarse es devuelto por el correo. La notificación se surte publicando un aviso en el cual conste que se ha librado mandamiento de pago, identificando al deudor, la naturaleza de la obligación, la cuantía, y la fecha de la actuación. En este evento, el término se contará desde la publicación del aviso o de la corrección de la notificación. (Ley 1437 de 2011, art. 69)

2.6.Notificación por conducta concluyente

Este tipo de notificación la establece el artículo 301 del Código General del Proceso y el 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para los actos administrativos. En consecuencia es válida la notificación del mandamiento de pago por este medio; esto es, cuando el deudor manifiesta que conoce la orden de pago o lo menciona en escrito que lleva su firma o propone excepciones. En este caso se tendrá por notificado personalmente el deudor, en la fecha de presentación del escrito respectivo. (Ley 1564 de 2012, art. 301) (Ley 1437 de 2011, art. 72)

3. Corrección de la notificación

Según el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la falta de notificación, o la notificación efectuada en forma defectuosa, impide que el acto administrativo produzca efectos legales y las actuaciones posteriores a tal notificación

estarán viciadas de nulidad. Para subsanar tales irregularidades, el artículo 849-1 del Estatuto Tributario permite que se puedan subsanar en cualquier momento y hasta antes de aprobar el remate, en la forma como se explicó anteriormente. Obviamente la corrección de la notificación deberá subsanarse antes de que se produzca la prescripción. (Decreto 624 de 1989, art. 849-1)

Cuando la irregularidad recaiga sobre la notificación del mandamiento de pago, una vez declarada la nulidad toda la actuación procesal se retrotraerá a la diligencia de notificación inclusive, lo cual significa que todas las providencias posteriores a ella son nulas y habrá necesidad de rehacerlas. Las únicas actuaciones que no se afectan por la irregularidad procesal en cuestión son las medidas cautelares, las que se mantendrán incólumnes, pues se tomarán como previas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

II. Medidas cautelares o preventivas

Las medidas cautelares o preventivas tienen como finalidad garantizar la conservación de los bienes, los perjuicios que puedan ocasionarse con el proceso, o la efectividad del crédito perseguido. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007) (Ley 1564 de 2012, arts. 588 y ss)

1. Medidas cautelares previas

Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, las medidas cautelares previas aquellas que se adoptan antes de notificar el mandamiento de pago al deudor, e incluso, antes de librar el mandamiento de pago, o concomitantemente con éste, a diferencia de lo que no ocurre en la justicia ordinaria, donde necesariamente debe haberse dictado el mandamiento de pago. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. Medidas cautelares dentro del proceso

Son aquellas que se pueden tomar en cualquier momento del proceso, después de notificado el mandamiento de pago. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Esta diferenciación la contempla el Estatuto Tributario en el parágrafo del artículo 836, y artículo 837; de igual manera se prevén por los artículos 590 del Código General del Proceso. (Decreto 624 de 1989, art. 836 y 837) (Ley 1564 de 2012, art. 590)

3. Embargo

Es una medida cautelar o preventiva cuya finalidad es la de inmovilizar los bienes del deudor, impidiendo el traspaso o gravamen de los mismos, para que una vez determinados e individualizados y precisado su valor mediante el avalúo, se proceda a su venta o adjudicación, principio consagrado en el artículo 2492 del Código Civil, el cual dispone que, salvo las excepciones relativas a bienes inembargables, los acreedores podrán exigir que se vendan todos los bienes del deudor hasta la concurrencia de sus créditos incluidos los intereses y las costas de cobranza, para con su producto se satisfaga íntegramente el crédito si fuere posible. (Ley 87 de 1873, art. 2492)

Según el artículo 1521 del Código Civil el bien queda fuera del comercio y por tal se constituye en objeto ilícito de enajenación o gravamen. (Ley 87 de 1873, art. 1521). Del bien sólo podrá disponer el Estado por intermedio del Juez u otro funcionario investido de jurisdicción o competencia, quien autoriza la venta o adjudicación a terceros o su restitución al ejecutado. Para

el caso del procedimiento administrativo coactivo, la competencia radica en el funcionario ejecutor.

4. Modos de perfeccionar el embargo

El Código General del Proceso en los artículos 593 y 594, establece los siguientes modos para perfeccionar el embargo:

4.1.Por inscripción

Para bienes sujetos a Registro, el embargo se perfecciona por la inscripción de la orden de embargo en el Registro Público donde por Ley deba estar inscrito o registrado el bien. Así por ejemplo, cuando se trate de bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos, el embargo se registrará en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; en el caso de aeronaves, la inscripción se efectuará en la capitanía de puerto donde se encuentra matriculada la nave, o por el asentamiento en el libro de registro de aeronaves de la Oficina de Registro Aeronáutico Nacional (Decreto 410 de 1971, arts. 1441 y ss, y 1908). Cuando lo embargado sea el interés social, el registro se efectuará en la Cámara de Comercio.

En el caso de vehículos automotores, el embargo se perfeccionará con la inscripción de la parte pertinente de la Resolución de embargo, en el registro Terrestre automotor de la Oficina de Tránsito donde se encuentra matriculado el vehículo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.2.Por notificación o comunicación a un tercero

Otra forma de perfeccionar el embargo es por notificación o comunicación a un tercero, para que retenga el bien o se abstenga de entregarlo al deudor, o para que efectué el pago al secuestre o efectúe el depósito en la cuenta de depósitos judiciales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.3.Por secuestro o aprehensión material

Esta última forma de perfeccionar el embargo se aplica a todos aquellos bienes muebles no sujetos a registro, incluidas las acciones, títulos y efectos públicos al portador y efectos negociables nominativos a la orden o al portador. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5. Inembargabilidad

Por regla general todos los bienes son embargables. No obstante, en algunos casos específicos la Ley ha prohibido el embargo en razón a la naturaleza de los bienes o de las personas o entidades poseedoras de los mismos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Constitucionalmente, los bienes de uso público son inembargables, imprescriptibles e inenajenables. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

a. El salario mínimo mensual legal o convencional, y las cuatro quintas partes del excedente es inembargable, salvo que se trate de créditos con cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias. En ambos casos, la excepción opera hasta un monto

del 50% del respectivo salario o excedente. Es embargable hasta una quinta (1/5) parte de lo que exceda del salario mínimo legal o convencional. (Código Sustantivo de Trabajo, art. 153, 154 y 155);

b. Las prestaciones sociales cualquiera sea su cuantía, salvo los créditos a favor de las cooperativas legalmente constituidas y los provenientes de pensiones alimenticias, hasta el límite máximo del 50%. (Código Sustantivo de Trabajo, art. 344);
c. Las sumas depositadas en depósitos electrónicos a los que se refiere el artículo 2.1.15.1.1. del Decreto 2555 de 2010 o en la sección de ahorros no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965. (Ley 1555 de 2012, art. 4);
d. Los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad. (Ley 100 de 1993, art. 134);
e. Los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida y sus respectivas reservas. (Ley 100 de 1993, art. 134);
f. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del régimen de ahorro individual con solidaridad, y sus respectivos rendimientos. (Ley 100 de 1993, art. 134);
g. Las sumas destinadas a pagar los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo régimen de ahorro individual con solidaridad. (Ley 100 de 1993, art. 134);
h. Las pensiones y demás prestaciones que reconoce esta Ley, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia. (Ley 100 de 1993, art. 134);
i. Los bonos pensionales y los recursos para el pago de los bonos y cuotas partes de bono de que trata la presente Ley. (Ley 100 de 1993, art. 134);
j. Los recursos del fondo de solidaridad pensional. (Ley 100 de 1993, art. 134);
k. Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, las cotizaciones voluntarias y sus rendimientos financieros solo gozarán de los mismos beneficios que la Ley concede a las cuentas de ahorro en UPAC, en términos de inembargabilidad. (Ley 100 de 1993, art. 134);
l. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
m. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
n. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
o. Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
p. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
q. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no

hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

r. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
s. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
t. Los uniformes y equipos de los militares. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
u. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
v. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
w. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
x. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
y. Los derechos personalísimos e intransferibles. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
z. Los derechos de uso y habitación. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
aa. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
bb. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales. (Ley 1564 de 2012, art. 594);
cc. Los anímales domésticos de compañía y de soporte emocional de los que trata el artículo 687 del Código Civil. (Ley 2473 de 2025, arts 3 y 2)

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

6. Límite del embargo

Como el embargo tiene como finalidad garantizar la satisfacción de la obligación que se cobra, y su efecto es el de sacar los bienes del comercio de tal manera que no puedan ser trasladados a un tercero, con el fin de evitar un perjuicio injustificado al ejecutado, los embargos y secuestros deberán estar limitados a lo necesario. Para el cobro administrativo coactivo, el límite máximo está previsto en el artículo 838 del Estatuto Tributario. “El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses, incluidas las costas prudencialmente calculadas”. (Decreto 624 de 1989, art. 838) (Ley 1819 de 2016, art. 264)

Tratándose de un bien que no se pueda dividir sin sufrir menoscabo o disminuir gravemente su valor o utilidad, deberá ordenarse su embargo aun cuando su valor supere el límite antes anotado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

De otra parte, el artículo 9 de la Ley 1066 de 2006, (Ley 1066 de 2006, art. 9) adicionó un artículo al Estatuto Tributario Nacional, el 837-1, el cual se ocupa, entre otras cosas, de establecer un nuevo límite de inembargabilidad, esta vez relacionado con las cuentas de ahorro, de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente. Así mismo, dispuso que dicho límite no sea aplicable en el caso de procesos de cobro coactivo adelantados contra personas jurídicas (Decreto 624 de 1989, art 837-1). En relación con este último caso, limita la posibilidad de disposición de los dineros embargados en cuentas bancarias por parte de la entidad ejecutora cuando el valor en ejecución sea objeto de discusión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La entidad ejecutora podrá disponer del dinero objeto de embargo una vez haya quedado demostrada la acreencia a su favor, o bien porque se hayan vencido los términos legales de los que dispone el interesado para ejercer las acciones judiciales procedentes. Es posible también que el pago de la obligación en ejecución se garantice mediante caución prestada u ofrecida por el ejecutado a satisfacción del ejecutante. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

7. Reducción del embargo

El artículo 838 del Estatuto Tributario establece que, si efectuado el avalúo de los bienes, su valor excediere del doble de la deuda más sus intereses, el funcionario ejecutor deberá reducir el embargo de oficio o a solicitud del interesado. (Decreto 624 de 1989, art. 838).

Esta reducción procede una vez esté en firme el avalúo de los bienes pero, tratándose de dinero o de bienes que no necesitan avalúo, como aquellos que se cotizan en bolsa, basta la certificación de su cotización actual o del valor predeterminado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La reducción deberá producirse antes que se decrete el remate, mediante providencia que se comunicará al deudor, al secuestre si lo hubiere, y a las personas o entidades que deban cumplir

con la orden de embargo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

La reducción podrá efectuarse siempre que no implique división de un bien indivisible o que siendo divisible, la división no genere menoscabo o disminución grave de su valor o utilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

No habrá lugar a reducción de embargos respecto de bienes cuyo remanente se encuentra solicitado por autoridad competente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8. Modos de efectuar el embargo

Cuando se proceda a dictar una medida cautelar previa o dentro del Proceso Administrativo Coactivo, debe producirse una providencia, que según se deduce del artículo 839 del Estatuto Tributario, es una RESOLUCIÓN. (Decreto 624 de 1989, art. 839)

Tratándose de embargo previo, en la parte considerativa debe expresarse por lo menos la renuencia del deudor, la obligación u obligaciones por las cuales se procede, enunciando los títulos ejecutivos, conceptos, períodos gravables y el valor. Si el embargo se ordena dentro del Proceso Administrativo de Cobro, no será necesaria tal enunciación, sino que se hará remisión al mandamiento de pago. En la parte resolutiva se decretará la medida, identificando claramente el bien, y ordenando el envío de las comunicaciones pertinentes a las entidades que deban inscribirla y dar cumplimiento a lo ordenado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El trámite a seguir para efectos del embargo de bienes sujetos a registro, saldos bancarios, y prelación de embargos, es el señalado en el artículo 839-1 del Estatuto Tributario. En los demás eventos, se aplicarán las normas del artículo 593 del Código General del Proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

No obstante, en todos los casos, las personas y entidades a quienes se les comuniquen los embargos, que no den cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.1. Embargo de inmuebles

Aplicando el artículo 593 del Código General del Proceso y el artículo 839 del Estatuto Tributario, una vez establecida la propiedad del inmueble en cabeza del deudor mediante el certificado de propiedad y tradición, expedido por el respectivo Registrador de Instrumentos Públicos de la jurisdicción en la que se encuentra el bien, el funcionario ejecutor ordenará su embargo mediante Resolución que deberá contener las características del inmueble, ubicación, número de matrícula inmobiliaria, y todos los datos identificadores del bien y la orden de registrar la medida. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Expedida la Resolución, se procederá a comunicarla mediante oficio a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para su inscripción, remitiendo copia de la Resolución y solicitando que una vez inscrito el embargo, el registrador así lo informe al Funcionario Ejecutor, y remita certificado de propiedad y tradición donde conste su inscripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.2.Embargo de vehículos automotores

El artículo 2 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, dispone:
"Registro terrestre automotor: Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros". (Ley 769 de 2002, art. 2)

A su vez, el artículo 47 de la misma Ley, determina "Tradición del dominio. La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo. (Ley 769 de 2002, art. 47)

Si el derecho de dominio sobre el vehículo hubiere sido afectado por una medida preventiva decretada entre su enajenación y la inscripción de la misma en el organismo de tránsito correspondiente, el comprador o el tercero de buena fe podrá solicitar su levantamiento a la autoridad que la hubiere ordenado, acreditando la realización de la transacción con anterioridad a la fecha de la medida cautelar". (Ley 769 de 2002, art. 47)

Con fundamento en las normas transcritas, para efectos del embargo y secuestro de vehículos automotores es necesario que se obtenga por parte del funcionario ejecutor el certificado de la respectiva oficina de tránsito del lugar en que se encuentre matriculado el vehículo a embargar con el fin de determinar la propiedad del mismo. Con fundamento en este certificado, el funcionario ejecutor dictará la correspondiente Resolución en la que se enunciaría las características, tales como clase, marca, modelo, tipo, color, placas; se ordenará además, librar los oficios a la respectiva oficina de tránsito para su inscripción en el registro terrestre automotor y la orden de enviar copia de la resolución de embargo, tal como lo prevé el artículo 839 del Estatuto Tributario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Recibida la respuesta donde conste la anotación, se librara oficio a la SIJÍN, indicando, si es posible, la dirección donde pueda encontrarse el vehículo para para su aprehensión material, es decir secuestro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.3.Embargo de naves y aeronaves

La propiedad de naves y aeronaves se encuentra sujeta a registro conforme al artículo 1908 del Código de Comercio, por lo que su propiedad se establece mediante el correspondiente certificado de matrícula, expedido por el Capitán de Puerto respectivo, si se trata de Naves, o en la Oficina de Registro Aeronáutico si se trata de Aeronaves. (Decreto 410 de 1971, art. 1908)

Decretado el embargo se comunicará mediante oficio a la Oficina respectiva, para que se lleve a cabo su inscripción; al comunicado se anexará copia de la providencia que lo ordenó, que debe además contener las características del bien embargado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Es importante precisar que, cuando el crédito no goce de privilegio marítimo o no corresponda a crédito hipotecario, la nave o aeronave solo se podrá embargar mientras se halle en el puerto de su matrícula. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La nave que ha recibido autorización de zarpe, no podrá ser secuestrada sino por obligaciones contraídas para aprovisionarla para el viaje. (Decreto 410 de 1971, arts. 1449, 1450, 1451 y 1453).

8.4.Embargo del interés de un socio en sociedades

La cuota parte de interés que una persona posea en una sociedad, conforme al certificado de la Cámara de Comercio, puede ser embargada.

Este embargo se comunicará mediante oficio a la Cámara de Comercio del lugar donde tenga el domicilio principal la sociedad, anexándole copia de la Resolución de embargo, tal como lo prevé el artículo 839 del Estatuto Tributario, con el fin de que sea inscrito en el libro correspondiente; a partir de ese momento la Cámara de Comercio debe abstenerse de registrar cualquier transferencia, gravamen o reforma que implique la exclusión del socio demandado o la disminución de sus derechos en ella. Este embargo se extiende a los dividendos, utilidades, intereses y demás beneficios que al derecho embargado corresponda. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para el perfeccionamiento de la medida, se requiere la notificación al representante legal de la sociedad, mediante la entrega del oficio en el que ésta se comunica, y se le informará que todos los pagos a favor del socio, que se encuentren cobijados por la medida, deberán realizarse a favor del Municipio, en la cuenta depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En la misma forma se perfeccionará el embargo del interés de un socio en sociedades civiles sometidas a las solemnidades de las sociedades comerciales. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 7).

8.5.Embargo de acciones, bonos, certificados, títulos valores y similares (art. 593 numeral 6 de la Ley 1562 de 2012 y arts. 414 y 415 del Decreto 410 de 1971.)

El embargo de acciones, bonos, certificados nominativos de depósito, unidades de fondos mutuos, títulos similares, efectos públicos nominativos se debe comunicar al gerente, administrador o liquidador de la respectiva sociedad o empresa, para que tome nota. El embargo se entiende perfeccionado desde la fecha de recibo del oficio y a partir de ésta, no podrá aceptarse ni autorizarse la transferencia ni gravamen alguno.

El representante legal, administrador o liquidador de la Empresa, está obligado a dar cuenta a la oficina de cobranzas del cumplimiento de la medida, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del oficio, so pena de responder solidariamente con el deudor.

Cuando se trate de documentos a la orden y al portador, el embargo se perfeccionará con la entrega de los mismos al secuestre.

Estos embargos se extienden a los dividendos, utilidades, intereses y demás beneficios que al derecho embargado correspondan, los que se consignarán oportunamente por la persona a

quien se comunicó la medida, a órdenes de la Tesorería Municipal en la respectiva cuenta de depósitos judiciales.

8.6. Embargo de bienes muebles no sujetos a registro

Tratándose de bienes muebles, salvo en los casos específicos planteados, es necesario decretar su embargo y secuestro coetáneamente, por cuanto su embargo sólo se perfecciona en el momento que la cosa mueble es aprehendida y secuestrada. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 4)

8.7. Embargo de mejoras o cosechas

El embargo de los derechos que posea una persona originados en mejoras o cosechas realizadas en predio de propiedad de otra, se perfeccionará con la práctica del secuestro, previniendo al mejorista obligado al pago y al dueño del terreno que en adelante se entiendan con el secuestre para todo lo relacionado con las mejoras y sus productos o beneficios.

Cuando se trate de embargo de derechos que el deudor tenga respecto de mejoras plantadas en terrenos baldíos, se notificará al deudor para que se abstenga de enajenarlos o gravarlos. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 2)

8.8. Embargo de créditos y otros derechos semejantes

Se perfecciona con la notificación al deudor, mediante entrega del oficio en que se comunica el embargo, en el cual, además, se le advertirá que debe efectuar el pago a órdenes de la Tesorería Municipal en la cuenta de depósitos judiciales, una vez se haga exigible. En el oficio debe transcribirse, además, la parte pertinente de la resolución que ordena el embargo, y se le prevendrá que informe por escrito al funcionario ejecutor dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del mismo, sobre los siguientes hechos: Si existe el crédito o derecho, fecha de exigibilidad, valor si fuere posible, si con anterioridad se le ha comunicado otro embargo, si se le notifica alguna cesión o la aceptó, indicando nombre del cesionario y la fecha. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En caso de que el deudor no consigne el dinero oportunamente, el ejecutor designará secuestre, quien podrá adelantar proceso judicial para tal efecto. Si la obligación era de dar bienes diferentes a dinero, necesariamente deberá efectuarse el nombramiento del secuestre y proceder a la realización de la diligencia. Este procedimiento es válido para decretar el embargo sobre rendimiento de patrimonios autónomos a favor de terceros deudores, de derechos generados en contratos de fiducia mercantil. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 4)

8.9. Embargo de derechos que se reclaman en otro proceso

Los derechos o créditos que se tienen o persiguen en otro proceso por el ejecutado pueden ser:

- ✓ El derecho de herencia;
- ✓ Los derechos litigiosos que en cualquier proceso tenga el ejecutado; y
- ✓ Los créditos que esté cobrando el ejecutado dentro de otro proceso ejecutivo.

El embargo se perfecciona comunicando la medida, mediante oficio, a la autoridad que conoce del otro proceso, para que tome nota y el ejecutado no pueda ceder los derechos o créditos, enajenarlos ni renunciar a ellos mediante desistimiento. El embargo queda consumado en la fecha y hora en que el oficio haya sido entregado al respectivo despacho, que estará en obligación de poner a disposición del ejecutor los pagos, que con ocasión del proceso llegaren a efectuarse. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.10.Embargo de salarios

En la resolución de embargo se ordenará la comunicación al empleador o pagador, para que retenga al empleado las cuotas pertinentes de los salarios devengados o por devengar, de acuerdo con la proporción determinada en la ley, (Código Sustantivo de Trabajo, art. 153, 154 y 155), y que haga oportunamente las consignaciones en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 9). El empleador, o pagador responderá solidariamente con el trabajador (deudor) en caso de no hacer los respectivos descuentos y consignaciones (Decreto 624 de 1989, art. 839, parágrafo).

8.11.Embargo de dinero en cuentas bancarias y entidades similares

En la resolución que decrete el embargo se deberá señalar la suma a embargar, que no podrá exceder del doble de la obligación insoluta más sus intereses conforme lo dispone el artículo 838 del Estatuto Tributario.

El embargo deberá comprender no solamente las sumas de dinero que en el momento estén dispuestas a favor del contribuyente sino de las que se llegaren a depositar a cualquier título en la entidad de crédito. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El embargo se comunicará mediante oficio a la entidad respectiva advirtiendo que deberá consignar las sumas retenidas en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial al día siguiente de la fecha en que se reciba la comunicación y deberá informar lo pertinente al funcionario ejecutor. (Ley 006 de 1992, art. 86, numeral 2)

El embargo se perfecciona en el momento en que se haga entrega a la entidad financiera del oficio comunicando la medida de lo cual se dejará constancia, señalando fecha y hora si fuere posible. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando no se conocen las entidades donde el ejecutado tiene depositadas las sumas de dinero, el embargo se comunicará a la casa matriz de todos los bancos, corporaciones y entidades similares en el país. (Ley 1564 de 2012, art. 593); (Decreto 410 de 1971, art. 1387)

La suma retenida deberá ser consignada al día siguiente del recibo de la comunicación en la cuenta de depósitos que se señale. Si el ejecutado no posee cuentas en la entidad financiera, ésta así deberá comunicarlo a la Administración Tributaria, dentro del mismo término. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

NOTA. Cuando la orden de embargo se imparte a diferentes entidades financieras, es muy probable que se embargue sumas superiores a las ordenadas en la ley, por lo cual, el funcionario ejecutor, de oficio, y con la finalidad de no perjudicar al ejecutado, ordenara el levantamiento de los embargos que excedan del límite legal. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.12.Embargos de derechos proindiviso

El de derechos proindiviso en bienes muebles se comunicará a los otros copartícipes, advirtiéndoles que en todo lo relacionado con aquellos deben entenderse con el secuestre. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 11)

8.13.Embargo y secuestro de bienes del causante

Cuando se ejecuta por obligaciones del causante antes de liquidarse la sucesión, solo podrán embargarse y secuestrarse bienes de su propiedad. Cuando se ejecuta por obligaciones del causante, pero ya se ha liquidado la sucesión, deben perseguirse los bienes de los herederos que hayan aceptado la herencia y hasta por el monto que se les haya adjudicado, si la han aceptado con beneficio de inventario, previa vinculación al Proceso Administrativo Coactivo conforme lo establece el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 826)

9. Concurrencia de embargos

La concurrencia de embargos es una situación procesal en la cual, sobre un mismo bien, recaen dos (2) o más embargos; los artículos 839-1 del Estatuto Tributario y 465 del Código General del Proceso prevén está situación. (Ley 1564 de 2012, art. 465)

La norma del Estatuto Tributario establece que cuando se decrete el embargo de un bien mueble o inmueble, y sobre él ya existiere otro embargo legalmente practicado, la oficina competente del respectivo registro, si fuere el caso, lo inscribirá y comunicará a la Administración de Impuestos o quien haga sus veces y al juez que haya ordenado el embargo. Debe tenerse en cuenta que si el crédito que ordene el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario continuará con el proceso de cobro informando de ello al juez respectivo y, si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que origina el embargo anterior es de grado superior al del fisco el funcionario se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la recuperación de la deuda con el remanente del remate del bien embargado en dicho proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si se trata de bienes no sujetos a registro, la diligencia de secuestro realizada con anterioridad, es válida para el proceso coactivo, y el proceso se adelantará en las mismas condiciones que en el caso de los bienes que si estén sujetos a la solemnidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El artículo 465 del Código General del Proceso, establece que al existir medidas cautelares decretadas sobre un mismo bien por diferentes jurisdicciones, habiéndose embargado previamente por un juez civil éste lo llevará a remate y antes de proceder al pago de la obligación por la cual se inició el proceso, debe solicitar a las demás autoridades la liquidación definitiva y en firme de los demás créditos, con el fin de cancelar las acreencias respetando la prelación, de acuerdo con el orden establecido en el artículo 2494 y siguientes del Código Civil. Esta norma es aplicable en el evento que en el proceso civil ya se haya decretado el remate de los bienes; la entidad territorial, atendiendo el principio de economía procesal, comunicará la liquidación del crédito para que la autoridad civil proceda de conformidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando existan dos (2) o más Procesos Administrativos Coactivos contra un mismo deudor, y uno de ellos se encuentre listo para remate, o no se considere conveniente la acumulación, se podrán adelantar los procesos independientemente, embargando los remanentes que puedan resultar de las diligencias de remate a favor de los otros procesos, con el fin de garantizar la recuperación de las obligaciones de manera oportuna. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

10. Secuestro de bienes

El secuestro es un acto procesal por el cual el funcionario ejecutor mediante auto, entrega un bien a un tercero (secuestre) en calidad de depositario quien adquiere la obligación de cuidarlo, guardarlo y finalmente restituirlo en especie, cuando así se le ordene, respondiendo hasta de la culpa leve, en razón a que es un cargo remunerado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El objeto del secuestro es impedir que por obra del ejecutado se oculten o menoscaben los bienes, se les deteriore o destruya y se disponga de sus frutos o productos, inclusive arrendamientos, en forma de hacer eficaz el cobro de un crédito e impedir que se burle el pago que con ellos se persigue, o de asegurar la entrega que en el juicio se ordene. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
Para el trámite del secuestro se aplicará lo dispuesto en el artículo 839-3 del estatuto Tributario y artículo 595 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 595)

Tratándose de bienes sujetos a registro, la medida solo debe decretarse después que el embargo ha sido registrado; en los bienes corporales muebles no sujetos a registro, el secuestro perfecciona el embargo, lo que implica que los dos fenómenos jurídicos son simultáneos y se ordenan en la misma providencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

11. Práctica del secuestro

En la fecha y hora señalada en el auto que decretó el secuestro, se iniciará la diligencia en el despacho del funcionario competente; si el secuestre no se ha posesionado, se le dará posesión; el funcionario competente junto con el secuestre se trasladan a la dirección que se ha fijado para la diligencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En caso de que el secuestre no comparezca, se procederá a nombrar otro de la lista de auxiliares, u otra persona que cumpla con los requisitos de idoneidad para el desempeño inmediato del cargo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Una vez en el lugar, se enterará a sus habitantes del motivo de la diligencia, y a partir de allí se hará en el acta un relato de todas las circunstancias presentadas, tales como la identificación de las personas que atendieron la diligencia, la descripción de los bienes por su ubicación, linderos, nomenclatura, títulos de propiedad, entre otros, tratándose de bienes inmuebles, y para los bienes muebles por su peso, medida, características, número, calidad, cantidad, entre otros; en ambos casos, es recomendable describir el estado en que se encuentran. (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 4)

Si se presentan oposiciones, deben resolverse de plano previa práctica de las pruebas conducentes, salvo que existan pruebas que no se puedan practicar en la misma diligencia, caso en el cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes, como lo prevé el artículo 839-3 del Estatuto Tributario. Si son resueltas en forma adversa a los proponentes, o cuando no han sido formuladas, el despacho declarará legalmente embargados y secuestrados los bienes y hará entrega de ellos al secuestre quien, con la anuencia del funcionario ejecutor, podrá dejarlos en depósito a quien estime conveniente. (Ley 1564 de 2012, art 593 y 595)

Al secuestre o depositario se le harán las prevenciones sobre el cuidado de los bienes y la responsabilidad civil y penal derivadas de su incumplimiento. Así mismo el ejecutor hará constar

en el acta, el procedimiento y actos que debe realizar el secuestre; se le advertirá que solamente puede designar, previa autorización del ejecutor, los dependientes que sean necesarios para el desempeño del cargo, a quienes les asignará funciones. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Tratándose de vehículos de servicio público, se le indicará que estos deben continuar prestando servicio en la forma usual con la empresa a la que se encuentran vinculados; cuando el secuestro se practica en almacenes o establecimientos de comercio, se le entregarán en bloque para que haga inventario de ellos, copia del cual se anexará al expediente, y se le indicará al secuestre que debe llevar a cabo la administración de los
mismos, permitiéndole al dueño o gerente, ejercer funciones de asesoría o vigilancia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el caso de fincas con cosechas pendientes o futuras, deberá consignarse en el acta que el secuestre está facultado para administrar el inmueble, adoptando las medidas conducentes para la recolección y venta de las cosechas y frutos en las condiciones usuales del mercado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para cada caso concreto y según la clase de bienes secuestrados, se deberá hacer al secuestre las prevenciones consignadas tanto en el Código Civil como en el Código General del Proceso, sobre la forma y modo de administrar los bienes que le han sido entregados, cuándo puede disponer de ellos, qué debe hacer con los dineros, entre otros.

12. De algunos secuestros en particular

El artículo 595 del Código General del Proceso, prevé en forma específica el secuestro de determinados bienes, así:

12.1.Secuestro de derechos proindiviso

El de derechos proindiviso en bienes muebles se comunicará a los otros copartícipes, advirtiéndoles que en todo lo relacionado con aquellos deben entenderse con el secuestre. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 11) (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 5).

12.2.Secuestro de muebles y enseres

Una vez identificados plenamente los bienes, el funcionario ejecutor los declarará secuestrados y ordenará su entrega al secuestre, quien procederá de inmediato a depositarlos en la bodega de que disponga, la cual debe ofrecer las garantías de seguridad adecuadas para la conservación y mantenimiento de los mismos; si no dispone de bodega deberá depositar los bienes en un almacén general de depósito o en otro lugar que ofrezca las garantías requeridas. El secuestre debe informar al funcionario ejecutor a más tardar al día siguiente, el sitio en donde depositará los bienes que le fueron entregados. (Ley 1564 de 2012, art 595, numeral 6)

12.3.Secuestro de vehículos

Como los vehículos automotores son bienes muebles sujetos a registro, el secuestro sólo podrá efectuarse una vez inscrito el embargo, y expedido el certificado correspondiente por la autoridad de tránsito competente. La diligencia se remitirá una vez aprehendido el vehículo por la autoridad de policía, o cuando el funcionario lo tenga a disposición. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Tratándose del secuestro de vehículo automotor que pertenezca a un particular que se encuentre prestando un servicio público, el secuestre debe asumir la dirección y explotación del vehículo, procurando mantener el sistema de administración vigente; los dineros que produzca deberán ser entregados al secuestre, quien los depositará oportunamente en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

12.4.Secuestro de bienes muebles necesarios para el ejecutado

Los bienes muebles de la sala y del comedor de la casa de habitación del ejecutado, que el funcionario ejecutor estime estrictamente necesario para su servicio, se dejarán en depósito al ejecutado o a uno de sus familiares, y no serán retirados por el secuestre, sino cuando haya sido decretado el remate. En el acta de la diligencia se hará constar las obligaciones del depositario y la obligación de restitución, una vez decretado el remate. (Ley 1564 de 2012, art 595, numeral 6).

12.5.Secuestro de semovientes y bienes depositados en bodega

Inicialmente, el secuestre debe dejar los bienes en el lugar donde se encuentran, puede venderlos en las condiciones ordinarias del mercado o explotarlos de acuerdo con su naturaleza, sin pedirle licencia al funcionario ejecutor para esas ventas o manejo (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 7).

12.6.Secuestro de almacenes y similares

Una vez secuestrado el almacén o establecimiento comercial, el funcionario ejecutor lo entregará en bloque al secuestre, después de resueltas las oposiciones, si las hubiere. El secuestre procederá inmediatamente a hacer un inventario detallado de todos los bienes y allegará copia de éste al expediente, suscrita por todos los que intervinieron en su elaboración. No es necesario que el funcionario ejecutor permanezca durante el inventario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El secuestre continuará administrándolo y realizando las operaciones comerciales propias del negocio y con los mismos dependientes que estuvieren trabajando en la empresa; si decide cambiarlos y hacer nuevos nombramientos deberá solicitar autorización del funcionario ejecutor. Los dineros que vaya recolectando deberá consignarlos en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva Tesorería Municipal (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 8), una vez sufragados los gastos necesarios para el funcionamiento del establecimiento.

Cuando los bienes almacenados en bodega hacen parte de una explotación industrial el secuestre asumirá la dirección y manejo de la empresa, procurando seguir el sistema de administración vigente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

12.7.Secuestro de empresas industriales y máquinas

Si lo secuestrado es una empresa industrial, el secuestre asumirá la dirección y manejo de la empresa, procurando seguir el sistema de administración vigente. La maquinaria que esté al servicio de una empresa, negocio o industria se le dejará en depósito al gerente, representante o propietario en el mismo lugar donde esté prestando el servicio, pero el secuestre tomará las medidas necesarias para su conservación, funcionamiento y seguridad, y sólo podrá retirarla una vez decretado el remate, o con autorización del ejecutor cuando aporte prueba sumaria de

circunstancias que hagan temer su deterioro o pérdida. Si el retiro de la maquinaria se impidiere, se acudirá al auxilio de las autoridades de policía. (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 8)

La maquinaria que no esté en servicio se entregará al secuestre quien podrá retirarla inmediatamente. (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 8).

12.8.Secuestro de naves y aeronaves

Tratándose de Aeronaves matriculadas en Colombia, y que presten servicio público de transporte de pasajeros, el secuestro no podrá realizarse sino luego de ejecutoriada la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, salvo que se encuentre fuera de servicio, conforme al artículo 1908 del Código de Comercio. (Decreto 410 de 1971, art. 1908) Tratándose de otras aeronaves, se seguirá la regla general de secuestro de los bienes sujetos a registro.

Respecto de las Naves, y conforme al artículo 1451 del Código de Comercio, no podrán zarpar del puerto, una vez notificada la resolución de embargo y secuestro, salvo que se preste caución por el doble del crédito a favor de la respectiva entidad territorial. (Decreto 410 de 1971, art. 1451) La diligencia de secuestro se verificará conforme al procedimiento establecido en el artículo 1452 del Código de Comercio que permite que la nave se entregue en secuestro al capitán de la misma, previo inventario de todos sus elementos, practicado con asistencia del armador o del capitán. (Decreto 410 de 1971, art. 1452)

13. Oposición al secuestro

En la diligencia de secuestro pueden presentarse manifestaciones contrarias a que se lleve a efecto o que de llevarse no se despoje al tenedor, del bien. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La oposición es una acción procesal de un tercero, que busca protección de los tenedores de un derecho. Si su derecho proviene de la persona contra quien se decretó la medida, y es nuevo tenedor, no se constituye en una verdadera oposición sino en la advertencia para que dentro de la práctica del secuestro, se respete el derecho del tercero. En sentido estricto, la oposición proviene de un tercero poseedor, quien puede ejercer su derecho directamente o por interpuesta persona. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El opositor sólo podrá alegar posesión material del bien. No discute su dominio o propiedad. Se podrán presentar oposiciones el día en que el funcionario ejecutor identifique los bienes objeto de la diligencia, es decir que cuando la diligencia se prorroga durante varios días. Solamente se tendrán en cuenta las oposiciones formuladas el día que el ejecutor identifique los bienes muebles o el sector del inmueble e informe de la diligencia a las personas que en él se encuentren, pasada está oportunidad, precluye la posibilidad de hacerlo. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 2).

En la misma diligencia de secuestro se practicarán las pruebas necesarias y conducentes y se decidirá sobre las oposiciones presentadas, a menos que existan pruebas que no puedan practicarse en la misma diligencia, caso en el cual, la decisión se tomará dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación de la diligencia. (Decreto 624 de 1989, art. 839-3)

1. 13.1.Oposición de un tenedor del ejecutado

De acuerdo con el artículo 596 del Código General del Proceso, en este evento el opositor es un tercero que tiene el bien en nombre del ejecutado; está ejerciendo el derecho de tenencia

derivado de convención, sea por arrendamiento, depósito, mandato, prenda o cualquier otro título. Esta figura no constituye una oposición abierta a la diligencia de secuestro, ya que no busca impedirlo; sino que el tenedor defiende su derecho a conservar el bien en la calidad que demostró, respetándose el contrato en las condiciones inicialmente pactadas. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 1)

El tenedor deberá, en el momento de la diligencia de secuestro, demostrar al menos sumariamente la existencia del contrato y que este provenga del ejecutado, que debe haber sido celebrado antes de ésta. De todas maneras, la diligencia se lleva a cabo declarándose el bien legalmente embargado y secuestrado, sin despojar al tenedor de su derecho teniendo como nuevo contratante al secuestre quien ejercerá sus derechos, y con la copia del acta, pudiendo exigir que se suscriba un nuevo contrato con él. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. 13.2.Oposición de un tenedor que deriva sus derechos de un tercer poseedor

El opositor deberá demostrar al menos sumariamente la calidad de tenedor y la posesión del tercero. La posesión se define como una relación de hecho, jurídicamente protegida entre una persona y una cosa, que debe establecer por medios probatorios idóneos. La sola prueba documental no basta para acreditarla; se requiere además de otras pruebas como testimonios, inspección judicial y prueba indicativa; en definitiva, al ejecutor se le debe demostrar en la diligencia que existe un título que justifica la tenencia de quien se opone, y necesariamente se acreditará que la persona de quien deriva la tenencia es tercero poseedor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El auto que admite la oposición se notificará personalmente al poseedor en la dirección que indique el tenedor y si no se conoce se deberá emplazar al poseedor sin necesidad de auto que así lo ordene. En lo demás se aplicará lo dispuesto por el artículo 839 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 839)

3. 13.3.Oposición del poseedor

En este caso, quien se opone es un tercero que no alega ninguna dependencia del ejecutado; asume el carácter de poseedor sin reconocer dominio ajeno, independientemente de los derechos que el ejecutado pueda tener sobre la cosa embargada. En este caso la ley no permite que las pruebas se encaminen a demostrar el derecho de dominio; basta con probar la posesión material por cuanto se trata es de proteger al poseedor, para lo cual se exigirá al menos prueba sumaria, testimonios u otra prueba idónea, que lleven al funcionario al convencimiento de los hechos que se alegan. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 2).

Si la oposición no se admite porque se estima que carece de respaldo probatorio, el secuestro se practica. Si la oposición prospera y se trata de bienes sujetos a registro, el funcionario ejecutor podrá perseguir los demás derechos del ejecutado en el bien, como puede ser el dominio de éste desprovisto de la posesión, vale decir, la nuda propiedad.
En este caso, dentro de los tres (3) días siguientes a la providencia favorable al opositor, en la que se ordene levantar el secuestro, el funcionario ejecutor insistirá en perseguir los derechos del ejecutado en tales bienes. La ausencia de manifestación expresa en éste sentido dentro del término mencionado, dará lugar a que se ordene el levantamiento del embargo. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 3)

Si se opta por perseguir los derechos inscritos u otros que pueda tener el deudor sobre el bien, se ordenará el avalúo de ellos y su posterior remate, previa advertencia a los postores, que una vez aprobado el remate, se hará la entrega de los derechos inscritos y no del bien. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

14. Reducción de las medidas cautelares en la diligencia de secuestro.

El funcionario ejecutor, en el momento de estar practicando la diligencia del secuestro (y se entiende que esta facultad la tiene también el funcionario que actúa como comisionado), puede de oficio limitar los secuestros cuando observa que el valor de los bienes excede notoriamente el valor del crédito calculado sobre la base del criterio ya expuesto; por ello resulta útil que en los despachos comisorios para realizar secuestros se incluyan los datos referentes al valor del crédito cobrado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

De otro lado y tratándose de sumas de dinero embargadas en establecimientos bancarios, en razón a que el embargo se comunica a todos ellos, el funcionario ejecutor debe ordenar en forma inmediata la devolución de dineros cuando estos superan el monto que inicialmente se ordenó embargar. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

15. Levantamiento de las medidas cautelares

Se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares en los siguientes casos:

a. Cuando se encuentren probadas las excepciones; artículo 833 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art 833);
b. Cuando en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones, artículo 833 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989, art 833);
c. Cuando el deudor demuestra que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Decreto 624 de 1989, art. 837);
d. Cuando es admitida la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, siempre y cuando se preste garantía bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado, (Decreto 624 de 1989, art. 837, parágrafo, inciso 2);
e. Opcionalmente en cualquier etapa del procedimiento se podrán levantar las medidas cautelares por otorgamiento de una facilidad de pago, lo cual implica, que el deudor ha prestado garantía que respalda suficientemente el cumplimiento de su obligación, (Decreto 624 de 1989, art. 841);
f. Tratándose de embargo de bien sujeto a registro, cuando del certificado del registrador aparezca que la parte contra quien se profirió la medida no es la titular del dominio del respectivo bien. (Decreto 1564 de 2012, art. 597, numeral 7);
g. Cuando prospere la oposición;
h. Cuando en la reducción de embargos así se ordene, respecto de los bienes embargados en exceso;
i. Cuando, por cualquier medio, se extinga la obligación;
j. Cuando se hubieren embargado bienes inembargables, respecto de estos bienes;
k. Cuando en un proceso concordatario, la autoridad impulsora lo ordene.
l. Cuando se suscriba el Acuerdo de Reestructuración de pasivos a que se ha acogido el deudor.

III. Cauciones

En conformidad con los artículos 602 y 603 del Código General del Proceso, las cauciones que la Ley ordena prestar pueden ser de varias clases.

1. **Clases**

a. En dinero efectivo. (Se ordena consignar en la cuenta de depósitos judiciales).
b. En pólizas de compañías de seguros o bancarias.
c. En títulos de deuda pública, bonos, certificados de depósito a término, etc. (Sin reglamentación). (Ley 1564 de 2012, art. 603)

2. **Quiénes pueden o deben prestarla**

a. El demandante para que se decreten embargos y secuestros previos.
b. El demandado para impedir o levantar embargos y secuestros. (Por el monto que el funcionario ejecutor señale).
c. El secuestre. (Por el monto que el funcionario ejecutor señale).

3. **Oportunidad**

Para impedir o levantar embargos y secuestros, desde el momento en que se presente la demanda ejecutiva. En este tipo de procesos, por no existir demanda, desde el momento que llega para el cobro el documento que constituye el título ejecutivo.

En relación con el demandado y los secuestres, el funcionario ejecutor les fijará la caución y el término para prestarla.

Dentro del proceso de cobro coactivo administrativo, también procede admitir la caución para levantar embargos y secuestros. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4. **Procedencia**

a. En dinero: En todos los casos.
b. Bancaria o de compañía de seguros: Cuando las medidas cautelares no se hayan practicado aún. Cuando los bienes embargados lo estén en varias ejecuciones o se encuentre embargado el remanente, las cauciones solo se aceptarán si se acredita la cancelación y levantamiento de los demás embargos y secuestros. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5. **Monto de la caución**

El valor del crédito, los intereses y las costas. (Ley 1564 de 2012, art 602), (Decreto 624 de 1989, art 837).

6. **Contenido de la providencia**

En la providencia que ordene prestar la caución se indicará su cuantía y el plazo en que debe constituirse, cuando la ley no las señale. Si no se presta oportunamente, el juez resolverá sobre los efectos de la renuencia, de conformidad con lo dispuesto en el Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 603)

7. Trámite

El funcionario ejecutor resolverá inmediatamente sobre la solicitud de la caución mediante auto contra el cual no procede recurso alguno. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8. Calificación y cancelación

Prestada la caución, el funcionario ejecutor calificará su suficiencia y la aceptará o rechazará. (Ley 1564 de 2012, art. 604)

Si no se presta oportunamente, se resolverá sobre los efectos de la renuencia.

Las cauciones se cancelarán mediante auto una vez extinguido el riesgo que amparen o cumplida la obligación que de él se derive, o una vez consignado su valor a órdenes de la entidad territorial, en la cuenta de depósitos judiciales, cuando su naturaleza fuere diferente y se reemplace por dinero. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

NOTA. El Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha conceptuado que la caución que se presta ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es admisible en el proceso ejecutivo, por cuanto obedece a motivos y procesos diferentes. En efecto: Mientras que en lo contencioso se presta para cubrir posibles perjuicios, en el ejecutivo se presta para evitar o levantar embargos.

9. Caución para levantar medidas cautelares después de la resolución que ordena llevar adelante la ejecución

De conformidad con el parágrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario, el deudor puede prestar caución consistente en garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado, con el fin de que se le levanten las medidas cautelares, cuando acredite que le ha sido admitida demanda por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución. (Decreto 624 de 1989, art 837).

IV. Excepciones

Las excepciones son mecanismos procesales de defensa que puede proponer el deudor en las oportunidades previstas en la Ley. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

1. Término para pagar o proponer excepciones

En virtud del artículo 830 del Estatuto Tributario, una vez notificado el mandamiento de pago, el deudor tiene quince días (15) siguientes para cancelar el monto de la deuda y sus respectivos intereses, o para proponer excepciones. Este término se cuenta a partir del día siguiente al de la notificación. (Decreto 624 de 1989, art. 830)

Lo anterior significa que el ejecutado, luego de la notificación puede asumir básicamente tres tipos de conductas:

a. La de pagar
b. La de guardar silencio.
c. La de proponer excepciones

1.1.Pago total

Cuando el deudor paga la totalidad de las obligaciones involucradas en el mandamiento de pago, se dictará un AUTO en el que se dará por terminado el proceso, se levantarán las medidas cautelares, se resolverá cualquier situación pendiente dentro del proceso, como devolución de títulos de deposito judicial, por ejemplo, etc., y se dispondrá el archivo del expediente. Este auto se dictará luego de verificar la autenticidad del pago. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

1.2.Silencio del deudor

Si el deudor no paga ni propone excepciones, se dictará una RESOLUCIÓN en la que se ordenará seguir adelante la ejecución, conforme lo ordena el artículo 836 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 836). Dicha providencia se dictará dentro del mes siguiente al vencimiento del término para pagar y en ella se ordenará avaluar y rematar los bienes embargados y secuestrados o de los que posteriormente lleguen a serlo, al igual que practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al deudor. Contra está resolución no procede recurso alguno. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

El parágrafo de la citada norma autoriza que, en la misma resolución, se decreten medidas cautelares respecto de los bienes ya identificados de propiedad del deudor y que no se hubieren embargado previamente. En caso contrario, se ordenará la investigación de los mismos, sin que por el hecho de omitirla la Administración se encuentre impedida para promover o continuar posteriormente la investigación de bienes hasta encontrar alguno para llevarlo a remate. (Decreto 624 de 1989, art. 836)

1.3.Excepciones

Las excepciones pueden estar referidas a las obligaciones o al proceso. En el primer caso son hechos que modifican o extinguen, total o parcialmente la obligación u obligaciones contenidas en el mandamiento de pago, como por ejemplo, la prescripción; en el segundo caso, son hechos que afectan simplemente el trámite del proceso, como por ejemplo, la falta de competencia, pero no afectan la obligación en sí misma. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los artículos 830, 832 y 833 del Estatuto Tributario establecen el trámite de las excepciones. De estas normas se deduce que ellas deberán proponerse por escrito dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago. (Decreto 624 de 1989, art. 830, 832, 833)

El escrito de excepciones debe presentarse personalmente en la Administración, y anexarse la prueba de la representación, el poder y las pruebas en que se apoyen los hechos alegados, según el caso, de acuerdo con los artículos 555 a 559 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 559 y ss)

2. Excepciones que se pueden proponer

Las excepciones que pueden proponerse dentro del Proceso Administrativo de Cobro están taxativamente enumeradas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, lo cual significa que no pueden presentarse otras diferentes a ellas. (Decreto 624 de 1989, art. 831). Tales excepciones son:

a. El pago, entendiendo la compensación como una forma de pago efectivo;
b. La existencia de acuerdo de pago;
c. La falta de ejecutoria del título;

d. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente;
e. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o del proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo;
f. La prescripción de la acción de cobro;
g. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió;
h. La calidad de deudor solidario;
i. La indebida tasación del monto de la deuda del deudor solidario.

2.1.La excepción de prescripción

La permanente solicitud de la declaración de prescripción de sus obligaciones tributarias, por parte de los sujetos pasivos de los tributos de los municipios, hace necesario el análisis de esta institución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La prescripción y la incompetencia temporal en materia de liquidación, son modos de extinguir la obligación tributaria, que requieren para su operancia el transcurso del término de cinco años contados a partir de cada caso en particular, la inacción por parte de la administración territorial y la renuencia al pago por parte del contribuyente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La prescripción no se interrumpe por la notificación del acto de determinación oficial del tributo, toda vez que existen causales expresas tales como el otorgamiento de facilidades de pago, la notificación del mandamiento de pago y el hecho de que el sujeto pasivo se vea incurso en un proceso concursal o en una liquidación forzosa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.2.Concepto de prescripción extintiva

Las obligaciones tributarias, están sujetas al paso del tiempo para su nacimiento, determinación de su vigencia y exigibilidad. Para la regulación de lo último, se prevé la prescripción extintiva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La prescripción extintiva de acuerdo con lo establecido en el Código Civil es un modo de extinguir las acciones o derechos ajenos, por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto tiempo. (Ley 84 de 1873, art. 2512)

En este orden de ideas, la prescripción extintiva se constituye en una presunción del desinterés del acreedor –entidad territorial– para reclamar su derecho y destruye el vínculo entre éste y su deudor –sujeto pasivo o contribuyente–. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.3.Requisitos para que opere la prescripción

La prescripción extintiva o liberatoria se materializa cuando concurren tres elementos:

a. El transcurso del tiempo requerido para su operancia. Una vez determinada la obligación ya sea por el contribuyente (a través de declaración) o por la administración municipal (a través de acto administrativo), comenzará a correr el término para que opere la prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).
b. La inacción por parte de la entidad territorial –acreedor de la obligación–. La administración municipal una vez cuenta con la determinación del monto de una

obligación pecuniaria a cargo de una persona determinada a través de un título ejecutivo que puede ser una declaración o un acto administrativo, no adelanta dentro del término previsto en el ordenamiento las actuaciones tendientes al cobro de la obligación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

c. Negación de la obligación y rehusarse al pago por parte del deudor. Es necesario que el sujeto pasivo de la obligación alegue la prescripción de su obligación, es decir, que desconozca la validez y se rehúse al pago de la obligación, a título de ejemplo se podrían utilizar el derecho de petición y la excepción en un proceso de cobro coactivo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Así las cosas, en los casos de solicitud de prescripción, siempre y cuando se verifique el transcurso del tiempo y los requisitos a que haya lugar, se recomienda a las administraciones tributarias la declaratoria de la prescripción, toda vez que de esta forma se evita acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se agiliza el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y deudores de la entidad territorial; además se evitan posibles procesos de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa por los daños que una renuencia injustificada por parte de la administración en la declaratoria de la prescripción pueda producir. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

En lo que respecta a la declaratoria de prescripción, esta será decretada por el funcionario competente de acuerdo con la norma interna del municipio. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

2.4.Contabilización del término de prescripción

El término de prescripción establecido para las obligaciones tributarias de las cuales es acreedora una entidad territorial es el establecido en el Estatuto Tributario Nacional, es de cinco (5) años, con base en el artículo 59 de la ley 788 de 2002. (Ley 788 de 2002, art. 59)
El término de cinco (5) años se cuenta a partir de los siguientes casos señalados en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional:

a. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.
b. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.
c. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.
d. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte. (Ley 1739 de 2014, art. 53)

2.5.Competencia temporal para la determinación de las obligaciones tributarias

Por efecto de la aplicación del procedimiento del Estatuto Tributario, el término para determinar las obligaciones tributarias es de cinco (5) años, el cual deberá contabilizarse a partir de:

a. Cuando existe el deber formal de declarar y no se cumple con este deber formal, la administración cuenta con cinco (5) años contados a partir del vencimiento del término para declarar. Este caso supone la existencia de un calendario tributario.

b. Cuando corresponde a la administración liquidar el tributo, el término de los cinco años para hacerlo se cuenta a partir de: (i) si existe calendario tributario, a partir del vencimiento del plazo de pago; (ii) si no existe calendario, desde el momento de causación del tributo que en el caso del impuesto predial será el primero de enero de cada año.

En cualquier caso, con la operancia de la prescripción o de la incompetencia de la administración territorial para establecer el monto de la obligación tributaria, operaría el fenómeno de la extinción de la obligación, el cual debe ser manifestado a través de acto administrativo debidamente motivado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.6.Actos que interrumpen el término de prescripción de la acción de cobro

Es generalizada la creencia en las administraciones territoriales consistente en que la prescripción se interrumpe con la notificación del acto administrativo de determinación oficial del gravamen o la resolución en la que se impone una sanción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Lo anterior no tiene fundamento legal, motivo por el cual resulta forzoso tener como referente para este aparte el artículo 818 del Estatuto Tributario Nacional que establece:
“El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.” (Ley 0006 de 1992, art. 81)

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa. (Ley 0006 de 1992, art. 81)

Así lo que se interrumpe es la acción de cobro que impone la existencia de un título ejecutivo, motivo por el cual la expedición del mismo no puede interrumpirlo.

Para precisar la idea resulta necesario advertir que tienen que presentarse los siguientes casos para que se interrumpa el término de prescripción:

a. Notificación del mandamiento de pago. Una vez se inicia el proceso de cobro administrativo coactivo, al deudor se le notifica el mandamiento de pago en los términos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y sólo hasta el momento en que se logre realizar la notificación se podrá hablar de la interrupción del término de prescripción que se encontraba corriendo.
b. Otorgamiento de facilidades para el pago. Estas facilidades deben concederse en los términos señalados en el mismo Estatuto Tributario Nacional, como quiera que esta es una norma de interrupción especial dadas las especiales circunstancias previstas en este texto normativo; motivo por el cual no resultan admisibles la concesión de plazos adicionales, las amnistías, y otros instrumentos diferentes como formas de interrumpir la prescripción.
c. Admisión del sujeto pasivo en procesos concursales y las liquidaciones forzosas administrativas. Lo que se pretende es que una vez se inicia un proceso concursal, respecto de la totalidad de las acreencias se interrumpa el término de prescripción. Aunado a lo anterior, se considera relevante mencionar que la interrupción de la

prescripción implica no solo que se paralice la cuenta del término, sino que se prescinde del tiempo ya transcurrido y se elimina su efecto. La interrupción de la prescripción implica borrón y cuenta nueva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3. Término para resolver

El término que tiene la Administración para resolver las excepciones es de un (1) mes contado a partir de la presentación del escrito mediante el cual se proponen. Cuando se hubieren solicitado pruebas se ordenará previamente su práctica (puede ser de oficio), pero en todo caso, las excepciones se resolverán en el término señalado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4. Situaciones que se pueden presentar

En el trámite de las excepciones se pueden presentar varias situaciones a saber:

a. Que se encuentren probadas todas las excepciones respecto de todas las obligaciones, evento en el cual así lo declarará la resolución, ordenando en la misma providencia dar por terminado el proceso y el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren decretado.
b. Que prosperen parcialmente las excepciones, evento en el cual se ordenará seguir adelante la ejecución respecto de las obligaciones o valores no afectados por las excepciones.
c. Que se declare no probada ninguna de las excepciones, en cuyo caso se ordenará seguir adelante la ejecución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si la excepción que prosperó es la de pago, y con posterioridad a la Resolución que así lo declara se comprueba falsedad en los recibos, procede la revocatoria de dicho acto administrativo, por medio del cual se declaró probada la excepción de pago y se dispuso el archivo del expediente, inclusive sin el consentimiento del ejecutado, conforme a lo dispuesto por el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de continuar la ejecución hasta obtener el recaudo de la obligación. Adicionalmente se pondrá el hecho en conocimiento de la Justicia Penal Ordinaria. (Ley 1437 de 2011, art. 97)

No sobra señalar que el mandamiento de pago no será objeto de modificaciones, pues se entiende que el proceso se adelantará por las obligaciones indicadas en la Resolución que ordena su continuación. Por esta razón, dicha resolución tendrá la suficiente motivación y la identificación específica de cada una de las obligaciones, tanto aquellas respecto de las cuales el proceso termina, como de las que dan lugar a continuarlo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Es importante señalar que el ejecutor puede declarar de oficio probado cualquiera de los hechos que dan lugar a las excepciones que establece el Estatuto Tributario, esto es, así no la hubiere propuesto el ejecutado, cuando en el curso del proceso tuviere formalmente conocimiento del hecho que la constituye, como el pago, la prescripción, etc., mediante resolución o auto según el caso, y continuar adelante con la ejecución de las obligaciones cobrables. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5. Recursos contra la resolución que resuelve excepciones y forma de notificación

La resolución que ordena seguir adelante la ejecución carece de recursos, salvo cuando resuelva desfavorablemente excepciones, caso en el que procede el recurso de reposición tal como lo prevé artículo 834 del Estatuto Tributario, ante el mismo funcionario que la profirió, quien para resolverlo dispone de un (1) mes contado a partir de su interposición en debida forma. (Ley 0006 de 1992, art. 80)

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica. (Ley 2010 de 2019, art. 104)

6. Demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo

El artículo 835 establece que sólo serán demandadas dentro del Proceso Administrativo Coactivo, ante el Contencioso Administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; esto significa que, cuando el ejecutado no propone excepciones y en la resolución simplemente se ordena seguir adelante con la ejecución, tal providencia no puede ser demandada ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por no ser procedente, como se ha anotado. (Decreto 624 de 1989, art. 835)

La prueba de haberse demandado la resolución de excepciones será una copia autenticada del auto admisorio de la demanda o, en su defecto una certificación sobre el hecho de haberse dictado dicha providencia, y será obligación del ejecutado aportarla al proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El efecto de la demanda contra la resolución que resuelve las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, es el de suspender la diligencia de remate hasta cuando exista pronunciamiento definitivo de la jurisdicción contencioso administrativa, esto es, sentencia ejecutoriada. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La suspensión de la diligencia de remate se ordenará mediante auto, lo que implica para la Administración el abstenerse de dictar la providencia que fija fecha para su realización; pero si tal cosa ya hubiere ocurrido la suspensión se producirá a más tardar antes de la diligencia de remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La sentencia del Contencioso Administrativo puede proferirse en cuatro sentidos diferentes:

a. Declarar la nulidad de la resolución, porque el Contencioso encuentra probada la existencia del hecho constitutivo de la excepción, evento en el cual se dará por terminando el Proceso Administrativo Coactivo, respecto de las obligaciones frente a las cuales fueron probadas las excepciones.
b. Modificar la resolución por prosperar parcialmente una excepción, lo que da lugar a continuar con la ejecución en los términos indicados por la sentencia.
c. Rechazar las pretensiones de la demanda, caso en el que el proceso continuará hasta lograr el remate, pues la resolución se mantiene inmodificable y,
d. Sentencia inhibitoria, evento en el que también continuará el trámite normal del proceso.

Sin interesar cual fuere el sentido de la sentencia, una vez se aporte formalmente al proceso ejecutivo, se dictará un auto para ordenar el cumplimiento de lo resuelto en ella.

V. Liquidación del crédito y las costas

Ejecutoriada la resolución que ordena llevar adelante la ejecución, se procede a liquidar el crédito y las costas, actuación que consiste en sumar los valores correspondientes a cada uno de estos conceptos, con el fin de saber con certeza cual es la cuantía que se pretende recuperar con el remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Esta primera liquidación es provisional, particularmente en relación con los intereses pues, luego de producido el remate, habrá de practicarse una nueva liquidación para, en ese momento sí establecer de manera definitiva dichos valores, y efectuar correctamente la imputación en el recibo de pago. Es conveniente contabilizar por separado, aunque dentro del mismo auto, los valores del crédito y las costas, así:

1. Liquidación del crédito

Para efecto de la liquidación el crédito, se debe partir de la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, pues eventualmente puede ocurrir que por efecto de la prosperidad de alguna de las excepciones, la ejecución se lleve adelante por una suma inferior a la determinada en el mandamiento de pago. En el evento en que la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución haya sido objeto de demanda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, se tomará en consideración lo dispuesto en la providencia que resuelve la misma. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Dentro de la liquidación del crédito, deberán descontarse los pagos o abonos que el ejecutado haya efectuado con posterioridad a la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución. Sobre este particular asunto debe llamarse la atención sobre el cambio en las reglas de imputación que introdujo la Ley 1066 de 2006.

El artículo 6 de la Ley 1066 de 2006, modifica la imputación de los pagos realizados por los deudores de obligaciones frente a los pagos que se realicen a partir de su entrada en vigencia. En este sentido, al impuesto y período señalados por el contribuyente el pago se imputa a las sanciones, los intereses y el capital en la proporción en la que estos participan en el total de la obligación al momento del pago.

Cada obligación se identifica por el concepto, periodo y cuantía por impuesto y sanción.

En relación con los intereses de mora resulta necesario revisar la Ley 1819 de 2016 en sus artículos 278 y 279. (Ley 1819 de 2016, arts. 278 y 279).

No sobra señalar que, no pueden incluirse en la liquidación obligaciones respecto de las cuales no se promovió el Proceso Administrativo Coactivo, pues ello implicaría violar el derecho de defensa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. Liquidación de las costas o gastos de la administración

Las costas son todos los gastos en que incurre la Administración para hacer efectivo el crédito, tales como honorarios de secuestre, peritos, gastos de transporte, publicaciones, entre otros, y a su pago se debe haber condenado al ejecutado en la resolución que ordena seguir adelante la ejecución. (Ley 0006 de 1992, art. 89)

La liquidación del crédito y de las costas está contenida en un auto de trámite contra el que no procede recurso alguno. No obstante, de ella se dará traslado al ejecutado por el término de tres

(3) días, para que formule las objeciones que a bien tenga y aporte las pruebas que estime necesarias. Para tal efecto, dicha providencia se notificará por correo. Posteriormente, mediante auto que no admite recurso, se aprueba la liquidación, bien en la forma inicial, o bien con las modificaciones que resulten de las objeciones viables presentadas por el ejecutado. (Ley 1564 de 2012, art. 366)

3. Disposición del dinero embargado

Ejecutoriada la resolución que ordena seguir adelante la ejecución y en firme la liquidación del crédito y las costas, se aplicará a la deuda el dinero embargado, hasta concurrencia del valor liquidado, y el excedente se devolverá al ejecutado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Este procedimiento resulta de lo dispuesto por el artículo 447 del Código General del Proceso, perfectamente compatible con el Proceso Administrativo Coactivo en este punto. Cuando lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se aplicarán a la deuda las sumas que se retengan, hasta cubrir la totalidad de la obligación. (Ley 1564 de 2012, art. 447)

La aplicación a la deuda del dinero embargado no es posible hacerlo antes de ejecutoriarse la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, a menos que el deudor autorice por escrito se le abonen dichos dineros a su obligación. Tampoco debe abonarse antes del término de caducidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

VI. Avalúo y remate de bienes

1. Avalúo de bienes

El avalúo es la estimación del valor de una cosa en dinero; es decir, fijar un precio a un bien susceptible de ser vendido o comerciado, que debe efectuarse en cualquier momento una vez practicados el embargo y secuestro de los bienes y en todo caso antes de que se ordene el remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La práctica del avalúo es innecesaria y no hay lugar a ella cuando es dinero lo embargado o bienes muebles que se coticen en bolsa, en donde basta allegar una certificación actualizada sobre su valor en bolsa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el proceso administrativo de cobro es preciso diferenciar dos clases de avalúos, que se dan en dos momentos procesales diferentes:

1.1.Avalúo preliminar

Es el que efectúa el funcionario ejecutor al momento de efectuar el embargo y/o practicar el secuestro, previsto en el inciso primero del artículo 838 del Estatuto Tributario, norma cuya finalidad es evitar que el valor de los bienes embargados exceda del doble de la deuda más los intereses, limitación que puede estar contenida en la providencia de trámite mediante la cual se dispone el embargo de los bienes. (Decreto 624 de 1989, art. 838)

De este avaluó no se levanta acta, ni se hace a través de perito; es un cálculo aproximado que, del valor de los bienes secuestrados, hace el funcionario, y contra el cual no procede recurso alguno; no obstante, el ejecutado podrá aportar dentro de la diligencia de secuestro las facturas

de compra, libros de contabilidad, u otros documentos que den una noción del valor de los bienes, que le permitan solicitar reducción de la medida cautelar. (Ley 1564 de 2012, art. 599)

1.2.Avalúo con fines de remate

Es el avalúo que se practica dentro del proceso con el propósito de fijar el valor por el que los bienes saldrán a remate. Este avaluó debe ordenarse cuando los bienes se encuentren debidamente embargados, secuestrados y resueltas las eventuales oposiciones. La oportunidad procesal en que se práctica es posterior a la ejecutoria de la resolución que ordena seguir adelante la ejecución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El Estatuto Tributario se refiere a este avalúo en el parágrafo del artículo 838, de donde se desprende además que puede efectuarlo la misma Administración, esto es, un funcionario de ella o, incluso, el mismo funcionario ejecutor que esté adelantando el proceso, si tiene los suficientes conocimientos sobre la materia evento este último en el que no será necesaria providencia que lo designe como perito y le fije término para rendir el dictamen. (Decreto 624 de 1989, art. 838)

Cuando se designe a un funcionario distinto del ejecutor o a un auxiliar de la justicia, el nombramiento debe hacerse mediante acto administrativo, en el que se fijará un término prudencial para rendir el dictamen, vencido el cual si no cumpliere con el encargo se podrá relevar al avaluador; en igual forma, se procederá si el perito estuviere impedido para desempeñar el cargo, se excusare de prestar el servicio o no tomare posesión. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El nombramiento se comunica personalmente al perito, pero si no pudiere hacerse dentro del día siguiente a la notificación del auto que lo designa, se hará por telegrama enviado a la dirección que se tenga de él. Al posesionarse, el perito deberá expresar bajo juramento que no se encuentra impedido y prometerá desempeñar bien y fielmente los deberes de su cargo, y manifestará que tiene los conocimientos necesarios para rendir el dictamen. Durante la diligencia de posesión podrá solicitar que se amplié el término para rendir el dictamen. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los honorarios los fijará el ejecutor de acuerdo con las tarifas que la administración establezca, en uso de las facultades que le da el artículo 843-1 Estatuto Tributario y en su defecto teniendo en cuenta la naturaleza del servicio, la importancia de la tarea, la complejidad del asunto, las condiciones en que se desarrolla, los requisitos profesionales o técnicos propios del cargo, y atendiendo en lo pertinente a lo dispuesto por los artículos 363 y 364 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, ars. 363 y 364)

2. 2.Objeción del avalúo

Una vez rendido el avalúo, se dará traslado al deudor mediante providencia que se notificará personalmente o por correo; en ella se fijarán los honorarios del auxiliar y al deudor se le advertirá que si no está de acuerdo podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, su aclaración, complementación u objeción por error grave. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el último caso procederá un nuevo avalúo con intervención de un perito particular designado por la Administración, tal como lo prevé el artículo 838 del Estatuto Tributario, para lo cual se utilizaran profesionales expertos que pueden ser elegidos de la lista de auxiliares elaborada por

la Administración o en su defecto de las listas del juzgado civil de mayor categoría del lugar. (Decreto 624 de 1989, art. 838)

En la providencia que designe al nuevo perito se fijarán provisionalmente sus honorarios, los que deben ser cancelados por el deudor antes de la posesión de aquel. Para este efecto los consignará en la cuenta de depósitos judiciales a la orden de la Administración, a quien le entregará el título correspondiente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3. 3.Remate de bienes

Una vez ejecutoriada la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, y elaborada la liquidación del crédito y las costas, aun cuando este no se encuentre en firme, se fijará fecha para la realización del remate, siempre y cuando concurran los siguientes requisitos:

a. Que el bien o bienes se encuentren debidamente embargados, secuestrados y avaluados;
b. Que estén resueltas las oposiciones o peticiones de levantamiento de medidas cautelares;
c. Que se encuentren resueltas las peticiones sobre reducción de embargos o la condición de inembargable de un bien o bienes;
d. Que se hubieren notificado personalmente o por correo a los terceros acreedores hipotecarios o prendarios, con el fin de que puedan hacer valer sus créditos ante la autoridad competente;
e. Que se encuentre resuelta la petición de facilidad de pago que hubiere formulado el ejecutado o un tercero por el, en caso de haberse presentado solicitud en tal sentido;
f. Que en el momento de fijarse la fecha del remate, no obre dentro del proceso la constancia de haberse demandado ante el Contencioso Administrativo la Resolución que rechaza las excepciones y ordene seguir adelante la ejecución, pues en tal evento no se dictará el auto de fijación de fecha para remate, sino de suspensión de la diligencia, conforme al artículo 835, en concordancia con el 818, inciso final del Estatuto Tributario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Conforme lo dispone el artículo 839-2 del Estatuto Tributario, en esta materia se observarán las disposiciones del Código General del Proceso, que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes, el cual prevé en su artículo 448 los requisitos necesarios para dictar el auto que fija fecha para llevar a cabo la diligencia del remate, y que básicamente son los antes enunciados. (Ley 1564 de 2012, art 448)

En la providencia que fija fecha para el remate se indicará el día, la hora y lugar en el que se llevará a cabo la diligencia; los bienes objeto de remate debidamente identificados y la base de la licitación que corresponde. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.1.Aviso de remate

El artículo 450 del Código General del Proceso exige la publicación de un aviso que anuncie el remate al público, el cual debe ser fijado en un lugar visible del Despacho del funcionario ejecutor y de acceso al público, durante los diez (10) días anteriores al del remate, circunstancias sobre las cuales deberán darse las respectivas constancias, tanto de fijación como de desfijación del mismo. Si tal constancia se deja con posterioridad a la realización del remate, este hecho no invalida la diligencia. El remate no podrá celebrarse antes de que finalice el término de los diez

(10) días a que antes nos referimos, por lo que recomienda la norma fijar la fecha con la debida antelación con el fin de cumplir esta formalidad. (Ley 1564 de 2012, art. 450)

Por otra parte, el aviso en mención se publicará por una vez, con antelación no inferior a diez (10) días a la fecha señalada para el remate en un periódico de amplia circulación en el lugar y en una radiodifusora local si la hubiere. La página del diario y la constancia auténtica del administrador de la emisora sobre su transmisión, se deben agregar al expediente antes del día señalado para el remate. El funcionario ejecutor deberá obtener un certificado de tradición y libertad del inmueble, actualizado, con no menos de cinco (5) días de expedición a la fecha prevista para el remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Tratándose de remates de naves, se requiere además la fijación de avisos visuales a la nave, en la capitanía de puerto de matrícula, y en la capitanía de puerto del lugar donde se halle la nave (Decreto 410 de 1971, art. 1454).

3.2. Contenido del aviso

El aviso de remate contendrá al menos la siguiente información:

a. El lugar (Indicando la dirección, y el número de la oficina), la fecha y hora en que se iniciará la licitación que necesariamente deben corresponder a los consignados en el auto que ordena la diligencia de remate;
b. Los bienes materia del remate con indicación de su clase, especie y cantidad si son muebles o inmuebles, la matrícula de su registro, el lugar de ubicación, nomenclatura o nombre, y sus linderos;
c. El avalúo correspondiente a cada bien o grupo de bienes;
d. La base de la licitación, la cual será del 70%, 50% o 40%, según el caso;
e. El porcentaje que deba consignarse para hacer postura, que será del 40% del valor total del avalúo del bien o bienes a rematar;

En todo caso es indispensable advertir que el remate se hará sobre los bienes descritos, en el estado en que se encuentran. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.3. Diligencia de remate

Conforme lo indica el artículo 839-1 del Estatuto Tributario, el remate de bienes se llevará a cabo con sujeción a las normas que para tal efecto prevé el Código General del Proceso, en su artículo 448 y subsiguientes, (Ley 1564 de 2012, art. 448) “En los aspectos compatibles y no contemplados en el Estatuto Tributario”. No obstante, a continuación se hacen algunas observaciones:

La diligencia de remate se lleva a cabo en el lugar indicado en el aviso; y comienza a la hora exacta y en la fecha que se fije en providencia, debe tener una duración mínima de dos horas, contadas a partir de su inicio y en horas hábiles. Vencido este tiempo, la diligencia debe continuar si aún se están formulando posturas, así finalice en horas no hábiles, pero en este último caso debe habilitarse dentro de la misma acta las horas no laborales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
Los postores pueden ser personas naturales o jurídicas que actúen a nombre propio o en representación de otra. Cuando un tercero actúe a nombre de otro debe presentar el poder debidamente autenticado. Si la postura se hace a nombre de una sociedad, es requisito

indispensable que el representante legal adjunte el certificado de cámara de comercio con una vigencia no superior a tres (3) meses, con el fin de acreditar la existencia y representación de la persona jurídica la facultad y cuantía para realizar transacciones o, en ausencia de este último requisito, allegar el acta de junta de socios en la cual lo facultan para participar en la diligencia de remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Las personas que pretendan participar en la subasta deberán consignar en dinero, previamente y a órdenes de la Tesorería Municipal, el cuarenta por ciento (40%) del avalúo del respectivo bien y entregar el título de depósito judicial o copia de la consignación al ejecutor, quien revisará que esté hecha en debida forma. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El funcionario competente tomará nota de todos los postores e identificará los títulos del depósito judicial y/o consignaciones correspondientes. Así mismo, llevará un estricto control de las ofertas que se hagan en el curso de la diligencia, aunque en el acta es suficiente con anotar las dos (2) últimas posturas. Cada postura se anunciará en voz alta; la última oferta que supere todas las anteriores debe ser anunciada por tres veces y de no existir otra que la supere dará lugar a declarar cerrada la licitación y adjudicar el bien objeto de la subasta al mejor postor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si no hubiere postores, se declarará cerrada la licitación y desierto el remate; de todo lo anterior se dejará constancia en el acta. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.4.Acta de remate

Efectuado el remate se extenderá un acta en que se hará constar:

a. Fecha y hora en que tuvo lugar la diligencia.
b. Designación de las partes en el proceso.
c. Las dos (2) últimas ofertas que se hayan hecho y el nombre de los postores.
d. La designación del rematante, la determinación de los bienes rematados, y la procedencia del dominio del ejecutado si se trata de bienes sujetos a registro.
e. El precio del remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si la licitación quedare desierta por falta de postores, de ello se dejará constancia en el acta. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Por otra parte, es necesario dejar constancia en el acta de la fecha de fijación y desfijación del aviso, como de las publicaciones que se hicieron en prensa y radio. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Usualmente, en la misma acta de remate debe ordenarse que se devuelvan los títulos judiciales a los postores vencidos, menos, claro está, el correspondiente al cuarenta por ciento (40%) de la persona a quien se le adjudicó el bien, pues dicho dinero se tiene como abono al precio, por lo que el título correspondiente deberá guardarse con las debidas seguridades. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.5.Actuaciones posteriores a la diligencia de remate

El rematante, o sea, aquel postor que ofreció la más alta suma por el bien y obtuvo su adjudicación tiene la obligación de consignar el saldo del precio descontada la suma que depositó para hacer postura, dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia.

Vencido dicho término sin que se hubiere hecho la consignación del saldo y del impuesto del cinco por ciento (5%) de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1743 de 2014, el funcionario ejecutor improbará el remate y decretará la pérdida de la mitad de la suma depositada para hacer postura, a título de multa (Ley 1743 de 2014, art. 12). (Ley 1564 de 2012, art. 453)

3.6.Aprobación del remate

Conforme lo dispone el artículo 455 del Código General del Proceso, consignado oportunamente el saldo del precio, más el impuesto previsto en el artículo 12 de la Ley 1473 de 2014, se proferirá el auto aprobatorio del remate, siempre y cuando se hubieren observado todas las formalidades previstas en los artículos 448 al 454 ibídem. En el auto que apruebe el remate se dispondrá entre otros:

a. La cancelación de los gravámenes prendarios* o hipotecarios, y de la afectación a vivienda familiar y el patrimonio de familia, si fuere el caso, que afecten al bien objeto del remate;
b. La cancelación del embargo y del secuestro;
c. La expedición de copia del acta de remate y del auto aprobatorio dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del auto aprobatorio del remate. Si se trata de bienes sujetos a registro, dicha copia se inscribirá y protocolizará en la Notaría correspondiente al lugar del proceso. Copia de la escritura se agregará luego al expediente;
d. La entrega por el secuestre al rematante de los bienes rematados para cuyo efecto se le enviará una comunicación en tal sentido. Si este no acata la orden impartida dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación, el funcionario competente procederá a hacer la respectiva entrega sin que prospere oposición alguna;
e. La entrega al rematante de los títulos de la cosa rematada que el ejecutado tenga en su poder;
f. La expedición o inscripción de nuevos títulos al rematante de las acciones o efectos públicos nominativos que hayan sido rematados, y la declaración de que quedan cancelados los extendidos anteriormente al ejecutado;
g. La entrega del producto del remate al acreedor hasta concurrencia de su crédito y las costas y del remanente al ejecutado, si no estuviere embargado. Sin embargo, del producto del remate el juez deberá reservar la suma necesaria para el pago de impuestos, servicios públicos, cuotas de administración y gastos de parqueo o depósito que se causen hasta la entrega del bien rematado. Si dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega del bien al rematante, este no demuestra el monto de las deudas por tales conceptos, el juez ordenará entregar a las partes el dinero reservado.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituye falta disciplinaria gravísima. (Ley 1564 de 2012, art. 455)

3.7.Improbación del remate

El rematante deberá consignar el saldo del precio dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia a órdenes del juzgado de conocimiento, descontada la suma que depositó para hacer

postura, y presentar el recibo de pago del impuesto de remate si existiere el impuesto. (Ley 1564 de 2012, art. 453)

Vencido el término sin que se hubiere hecho la consignación y el pago del impuesto, el juez improbará el remate y decretará la pérdida de la mitad de la suma depositada para hacer postura, a título de multa. (Ley 1564 de 2012, art. 453)

3.8.Invalidez del remate

Cuando el remate se hubiere realizado con violación de alguna de las formalidades legales, se declarará sin valor y, en la misma providencia, se ordenará devolver al rematante el precio pagado. Según artículo 455 del Código General del Proceso deberán cumplirse con formalidades previstas en los artículos 448 al 454 ibídem como son:

a. Señalamiento de fecha para el remate; (Ley 1564 de 2012, art. 448)
b. Cuando se trate del procedimiento indicado para remate de interés social embargado o el indicado por el artículo 458 ibídem respecto de títulos inscritos en bolsa; (Ley 1564 de 2012, art. 449)
c. El remate se anunciará al público por aviso; (Ley 1564 de 2012, art. 450)
d. Todo el que pretenda hacer postura en la subasta deberá consignar previamente en dinero a órdenes del juzgado, el veinte por ciento 40% del avalúo del respectivo bien; (Ley 1564 de 2012, art. 451)
e. Que la licitación se haga en lugar, fecha u hora diferente a la indicada en el aviso. (Ley 1564 de 2012, art. 452)

4. 4.Postor por cuenta del crédito

El artículo 453 del Código General del Proceso autoriza que el acreedor ejecutante participe como rematante, por cuenta de su crédito, en las siguientes condiciones: (Ley 1564 de 2012, art. 453)

a. Quien sea único ejecutante o acreedor ejecutante de mejor derecho podrá rematar por cuenta de su crédito los bienes materia de la subasta sin necesidad de consignar porcentaje, siempre que aquel equivalga por lo menos al cuarenta por ciento (40%) del avalúo en caso contrario consignará la diferencia; (Ley 1564 de 2012, art. 451)
b. Cuando fueren varios ejecutantes, quienes pretendan hacer postura por cuenta del crédito, deberán presentar autorización escrita de los otros, autenticada;
c. Cuando el rematante fuere acreedor de mejor derecho, el remate sólo se aprobará si consigna el valor de las costas causadas con interés general de los acreedores, a menos que exista saldo del precio suficiente para el pago de ellas;
d. Si quien remató por cuenta del crédito no presenta oportunamente los comprobantes de consignación del saldo del precio del remate y del impuesto de remate, se cancelará dicho crédito en el equivalente al veinte por ciento (20%) del avalúo de los bienes por los cuales hizo postura; si fuere el caso, por auto que no tendrá recurso, se decretará la extinción del crédito del rematante. (Ley 1564 de 2012, art. 453)

5. 5.Repetición del remate

Conforme al artículo 457 del Código General del Proceso, cuando se declare improbado o se anule el remate, se repetirá la diligencia y la base para hacer postura será la misma que para la anterior. (Ley 1564 de 2012, art. 457)

6. **6.Remate desierto**

El artículo 457 del Código General del Proceso establece que, el remate será desierto Cuando no hubiere remate por falta de postores, el juez señalará fecha y hora para una nueva licitación. Sin embargo, fracasada la segunda licitación cualquiera de los acreedores podrá aportar un nuevo avalúo, el cual será sometido a contradicción en la forma prevista en el artículo 444 ibidem. La misma posibilidad tendrá el deudor cuando haya transcurrido más de un (1) año desde la fecha en que el anterior avalúo quedó en firme. Para las nuevas subastas, deberán cumplirse los mismos requisitos que para la primera. (Ley 1564 de 2012, art. 457)

7. **7.Actuaciones posteriores al remate**

Luego de la aprobación del remate deben agotarse los trámites necesarios para garantizar la satisfacción de las obligaciones objeto del proceso, y al rematante el disfrute del bien o derecho adquirido en la licitación. Dichos trámites son:

a. Mediante oficio se ordena al secuestre que entregue al rematante el bien o bienes rematados, orden que debe cumplirse dentro de los tres (3) días siguientes; si ello no ocurriere, o el secuestre se negare a hacerlo, será el ejecutor quien efectúa la entrega. Según el artículo 456 del Código General del Proceso, en esta diligencia no se admitirán oposiciones, ni derechos de retención por parte del secuestre. Si fuere necesario, la entrega se producirá por la fuerza, para cuyo efecto se pedirá la asistencia de la Policía Nacional. (Ley 1564 de 2012, art. 456)
b. Se efectuará una nueva liquidación del crédito y las costas, con el fin de impulsar correctamente a la obligación u obligaciones los dineros producto del remate.
c. Cuando otros acreedores hubieren promovido ejecución que diere lugar a la acumulación de embargos, en los términos indicados por el artículo 465 del Código General del Proceso, se procederá a efectuar la entrega del producto de la venta a los despachos que lo hayan requerido, de acuerdo con la prelación legal. (Ley 1564 de 2012, art 465)
d. Se aplica el producto del remate al pago de costas procesales, y al crédito fiscal, conforme a la imputación de pagos establecida en el artículo 804 del Estatuto Tributario.
e. Se entregará el eventual remanente al ejecutado, a menos que se encontrare embargado en cuyo caso se pondrá a disposición del juez correspondiente.
f. Finalmente, se dictará el auto mediante el cual se da por terminado el proceso y se dispone el archivo del expediente, en caso de haber quedado completamente satisfecha la obligación.

8. **8.Remate por comisionado**

El artículo 37 del Código General del Proceso, permite comisionar a un juez del lugar donde estén situados los bienes, si lo pide cualquiera de las partes; en tal caso el comisionado procederá a efectuarlo previo cumplimiento de formalidades legales. Dicho comisionado queda facultado para recibir los títulos de consignación para hacer postura y saldo del precio del remate, los cuales deberán hacerse a la orden del comitente y enviarse a éste por el comisionado junto con el despacho comisorio.

Cuando haya lugar a comisiones, los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva deberán conferirlas de preferencia a otro empleado de la misma clase, de igual o inferior categoría, sin perjuicio de que puedan comisionar a los jueces municipales.

Por otra parte, el artículo 840 del Estatuto Tributario autoriza la contratación de entidades especializadas en la materia. (Ley 1819 de 2016, art. 266) Dicho de otra manera, el remate lo puede adelantar:

a. El funcionario ejecutor, quien por derecho propio es la autoridad que de ordinario adelanta esta diligencia;
b. Una entidad pública o privada, en cuyo caso los costos deben sufragarse del producido del remate.
c. Cuando se trate de títulos inscritos en bolsa, los que se venden por intermedio de las bolsas de valores debidamente autorizadas, según el artículo 458 del Código General del Proceso, en firme la liquidación del crédito, a petición de cualquiera de las partes podrá el juez ordenar la venta de títulos inscritos en las Bolsas de Valores debidamente autorizados, por conducto de las mismas, tratándose de títulos nominativos, para que se autorice la venta se requiere de su entrega al juzgado. Transcurridos quince (15) días si no se hubiere realizado la venta, los bienes se podrán rematar conforme a las reglas generales, a menos que las partes insistan en que su enajenación se efectúe en la forma anteriormente descrita, dentro del término que indiquen.
d. Mediante comisión a un juez municipal, cuando los bienes se encuentren en lugar diferente al de la Administración Municipal.

Cuando se opte por comisionar, la decisión se tomará por medio de providencia en la que se indicará claramente el objeto de la comisión, se ordena librar el despacho comisorio, sin establecer término para el encargo, o fijando uno prudencial para no generar limitaciones al comisionado a quien se le envían, copia de la providencia que ordena la comisión, de la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución, y de las demás piezas procesales que se consideren necesarias. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

9. 9.Facultades del comisionado

El Comisionado para efectuar un remate tiene las siguientes facultades:

a. El funcionario sólo podrá adelantar las diligencias propias del remate es decir, deberá dictar la providencia donde se fije la fecha para su realización; ordenar la expedición del aviso y las publicaciones de que trata artículo 450 del Código General del Proceso; realizar la diligencia, recibir los títulos judiciales de consignación para hacer postura y del saldo del precio por el que se rematen los bienes; estas consignaciones se harán a la orden del comitente. (Ley 1564 de 2012, art. 450)
b. El despacho comisorio se devolverá al comitente una vez cumplida la comisión esto es, cuando se hubiere completado el saldo del precio del remate, junto con los títulos judiciales respectivos. Si el rematante no consigna oportunamente el saldo, el comisionado dejará constancia de dicha circunstancia antes de devolver los documentos, sin que le sea dable declarar la improbación del remate.
c. La aprobación, improbación, declaratorias de nulidad o de invalidez del remate, así como la aplicación de los respectivos títulos judiciales a la obligación, deben ser resueltas por el comitente. Lo que si puede hacer el comisionado es declarar desierto el remate, cuando hay ausencia de postores, y proceder a efectuar las licitaciones siguientes, como lo ordena el artículo 457 de Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 457)

VII. Terminación y archivo del proceso

1. Terminación del proceso

El proceso de cobro administrativo coactivo puede terminar por diferentes causas, así:

a. Por el pago de la totalidad de las obligaciones en cualquier etapa del proceso, hasta antes del remate, caso en el cual, el funcionario ejecutor dictará AUTO DE TERMINACIÓN del

proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros si no tuviere embargado el remanente; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

b. Por revocatoria del título ejecutivo, lo cual puede suceder cuando el demandado ha solicitado por la vía administrativa la revocatoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo y le fallaron a favor. En este evento, el funcionario ejecutor procederá a Revocar el mandamiento de pago, declarando terminado el proceso y ordenando el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo del proceso; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
c. Por prosperar una excepción en relación con todas las obligaciones y los ejecutados, caso en el cual la TERMINACIÓN DEL PROCESO se ordenará en la misma resolución que resuelve las excepciones; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
d. Por haber prosperado las excepciones; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
e. Por encontrarse probados alguno de los hechos que dan origen a las excepciones, aunque estos no se hubieren interpuesto, caso en el cual se dicta un AUTO DE TERMINACIÓN, que además de dar por terminado el proceso, ordena el levantamiento de las medidas cautelares, el desglose de los documentos a que haya lugar, el archivo del expediente y demás decisiones pertinentes. Este auto será notificado al contribuyente, dicho auto será motivado, y se dejarán claramente expuestas las razones de la terminación; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
f. Por declaratoria de nulidad del título ejecutivo o de la resolución que decidió desfavorablemente las excepciones; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
g. Por prescripción o remisión. La resolución que ordene la Remisión de obligaciones o su Prescripción, ordenará igualmente la terminación y archivo del proceso coactivo si lo hubiere, o el archivo de los títulos si no se hubiere notificado el mandamiento de pago; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
h. Por haberse suscrito Acuerdo de Reorganización de que trata la ley 1116 de 2006.

2. Terminación y archivo del proceso

Una vez verificado el pago, la compensación u otra cualquiera forma de extinguir las obligaciones, es necesario terminar el proceso y archivar los expedientes de cobro.

2.1. Archivo de las diligencias

Si se conforma expediente, pero no se notificó el mandamiento de pago, se concluirá la gestión con un AUTO DE ARCHIVO, que será de “cúmplase”. Además del archivo, en está providencia se resolverán todas las situaciones pendientes, como el levantamiento de medidas cautelares, de las medidas de registro previstas en el artículo 719-1 y demás decisiones que se consideren pertinentes, caso en el cual se comunicará el auto a las entidades correspondientes y al contribuyente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.2. Auto de terminación y archivo del proceso

Cuando se ha iniciado proceso de cobro administrativo coactivo, una vez verificada cualquiera de las situaciones que dan lugar a la extinción de las obligaciones o a la terminación del proceso, se dictará AUTO DE TERMINACIÓN DEL PROCESO. En la misma providencia se ordenará el levantamiento de los embargos que fueren procedentes, y el endoso y entrega de los títulos

ejecutivos que sobraren, y se decidirán todas las demás cuestiones que se encuentren pendientes. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

En la misma providencia puede decretarse el ARCHIVO una vez cumplido el trámite anterior.

VIII. Facilidades de pago

La facilidad de pago es una figura mediante la cual, la entidad territorial concede plazos hasta por cinco años para cancelar los créditos a su favor, a cargo de contribuyentes que se encuentran en mora. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

1. Generalidades

La facilidad de pago se concederá por solicitud del deudor y a voluntad de la Administración Municipal, según el caso, como facultad potestativa de ésta, de acuerdo con la normatividad local mediante la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en cada entidad en los términos de Ley 1066 de 2006. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Con ocasión de la previsión contenida en el artículo 2 de la ley 1066 de 2006, las entidades públicas que en los términos de la citada ley tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones a su favor, deben incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera. (Ley 1066 de 2006, art. 2)

Según lo establece la Ley1066 de 2006, el reglamento interno de recaudo 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. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Así las cosas, tomando como referente lo dispuesto en el artículo 814 a 814-3 del Estatuto Tributario Nacional, es la normatividad interna mediante la que se establece el reglamento interno de recaudo de cartera en cada entidad territorial, la que define todo lo relativo a la celebración de los acuerdos de pago. (Decreto 624 de 1989, art 814)

Los criterios definidos para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago que deberán considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- ✓ Determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento. En ningún caso podrá ser superior al plazo máximo señalado en el Estatuto Tributario.
- ✓ Establecimiento del tipo de garantías que se exigirán, que serán las establecidas en el Código Civil, Código de Comercio y Estatuto Tributario Nacional, 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, como lo señala la Ley 1066 de 2006.
- ✓ Consecuencias de su incumplimiento. Obligatoriedad del establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento.

Pueden ser cancelados mediante está modalidad, todos los impuestos, anticipos, sanciones, e intereses que adeuden contribuyentes y responsables a la fecha de la resolución que concede la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los beneficiarios de la facilidad de pago son los contribuyentes, los terceros que así lo soliciten en nombre de estos, y las personas naturales o jurídicas que, en virtud de la solidaridad y subsidiaridad, sean vinculados dentro del proceso de cobro. (Decreto 624 de 1989, art 814)

La facilidad de pago se puede conceder en cualquier momento, aun estando en trámite un proceso administrativo de cobro coactivo contra el deudor. En este caso, debe suspenderse el proceso de cobro y, si es pertinente, levantar las medidas cautelares, siempre que las garantías ofrecidas respalden suficientemente la obligación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La facilidad de pago debe contener la totalidad de los créditos a favor del ente territorial y en contra del deudor por concepto de impuestos, sanciones, y demás recargos, incluidos los intereses a que haya lugar, a la fecha en que se conceda o se modifique. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El término máximo de una facilidad de pago es de cinco años, plazo que determinará la Administración teniendo en cuenta la situación económica del deudor, su capacidad de pago, actividad económica, y demás situaciones específicas propias de cada deudor o de la región en que realiza sus operaciones, además de la cuantía total de las obligaciones insolutas y de los conceptos de las mismas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2. Competencia

La competencia será del funcionario que señale el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en armonía con los Acuerdos y la estructura administrativa de la entidad que señalan las funciones y competencias. En su defecto, la competencia será del respectivo Alcalde, cómo representante legal de la entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3. Solicitud y trámite

El interesado en obtener una facilidad de pago, en su modificación o en su reliquidación, deberá presentar la solicitud por escrito, dirigida al funcionario competente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La solicitud contendrá al menos los siguientes datos: plazo solicitado, garantía ofrecida con su respectivo avalúo si fuere el caso, y certificado de propiedad y tradición si se trata de inmuebles, además de la calidad en que actúa el peticionario. Tratándose de personas jurídicas, será necesario adjuntar certificado de existencia y representación legal, con el fin de verificar la representación, y las facultades y limitaciones con que actúa el representante legal. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Solicitada la facilidad, su modificación o reliquidación, dentro del plazo previsto para el efecto en el reglamento interno de recaudo de cartera, se verificarán y analizarán los documentos y requisitos necesarios para proyectar la facilidad o su modificación, en caso de que estos se encuentren debidamente cumplidos; si no es así, se concederá al peticionario un plazo para que

adicione, aclare, modifique o complemente la solicitud. Vencido el término anterior, sin que hubiere respuesta por parte del peticionario, se considerará que ha desistido de su petición y se podrá iniciar el proceso administrativo coactivo, si no se hubiere iniciado ya; no obstante, el deudor podrá solicitar nuevamente la facilidad con el lleno de los requisitos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

De no aprobarse la solicitud de facilidad de pago, la decisión deberá comunicarse al peticionario mediante escrito, en el que se le invitará a cancelar sus obligaciones de manera inmediata. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La facilidad de pago podrá ser solicitada por un tercero, y otorgarse a su favor; en la solicitud deberá señalar expresamente que se compromete solidariamente al cumplimiento de las obligaciones generadas por la facilidad otorgada, es decir, por el monto total de la deuda, incluidos los intereses y demás recargos a que hubiere lugar. Sin embargo, la actuación del tercero no libera al deudor principal del pago de la obligación ni impide la acción de cobro contra el; en caso de incumplimiento, se podrá perseguir simultáneamente a los dos, o a uno cualquiera de ellos.

Concedida la facilidad para el pago solicitada por un tercero, se notificará al deudor, quien solo podrá oponerse acreditando el pago total de la(s) obligación(es). (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4. Respaldo para la concesión de plazos

Las facilidades de pago, por tratarse de la concesión de plazos adicionales al contribuyente para la cancelación de sus obligaciones, se deben respaldar según las siguientes reglas:

4.1. Relación de bienes del deudor

Podrán concederse plazos sin garantía, cuando el termino no sea superior a un año y el deudor denuncie bienes de su propiedad, o del garante o solidario, para su posterior embargo y secuestro, con el compromiso expreso de no enajenarlos ni afectar su dominio en cualquier forma, durante el tiempo de vigencia de la facilidad, y acompañada de un estimado del valor comercial de los bienes que la integran. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando el deudor, por razón de su actividad deba enajenar o afectar en cualquier forma el dominio del bien o bienes denunciados, deberá informarlo a la Administración, indicando la garantía adicional o complementaria que ofrece; se verificará la propiedad de los nuevos bienes enunciados y su avalúo, con el fin de establecer que, con dicha operación, el deudor no se coloca en estado de insolvencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La relación de bienes debe contener la información suficiente de ubicación identificación, propiedad y valor comercial de los bienes ofrecidos de manera tal que permita verificar la existencia y estado de los mismos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El solicitante de facilidad de pago podrá denunciar bienes para su embargo y secuestro previo a la concesión de la facilidad, y ésta podrá ser otorgada hasta por los cinco (5) años, siempre que

se perfeccione la medida, antes de notificar la resolución respectiva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.2.Garantías

Se exigirá la constitución previa de garantías, las que deberán constituirse a favor de la entidad territorial y perfeccionarse antes del otorgamiento de la facilidad de pago.

La competencia para suscribir los contratos para la constitución de las garantías reales radica en el alcalde, sin perjuicio de las regulaciones particulares que posea cada entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Salvo en el caso de las garantías personales, se considerarán satisfactorias aquellas cuyo valor sea igual o superior al monto de la obligación principal, más los intereses calculados para el plazo, entendiendo por obligación principal la correspondiente a impuestos, sanciones e intereses de mora hasta la fecha de expedición de la resolución que concede la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.3.Fideicomiso en garantía

Es un contrato en virtud del cual se transfiere, de manera irrevocable, la propiedad de uno o varios bienes a título de fiducia mercantil para garantizar con ellos, el cumplimiento de obligaciones a cargo del propietario de los bienes o de terceros, designando como beneficiario al acreedor, quien puede solicitar a la entidad fiduciaria la venta de los mismos, para que con el producto de ésta, se cancelen las cuotas de la obligación o el saldo insoluto de la acreencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando se concede una facilidad de pago garantizada por un contrato de fideicomiso en garantía, debe exigirse que el encargo fiduciario sea irrevocable hasta el pago total de la obligación pendiente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.4.Fideicomiso en administración

Es un contrato por medio del cual se entregan bienes diferentes a dinero, con o sin transferencia de la propiedad, para que la sociedad fiduciaria los administre, desarrolle la gestión encomendada por el contribuyente y destine los rendimientos al cumplimiento de la finalidad señalada en el contrato. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando se constituya fideicomiso en administración para garantizar una facilidad de pago, el deudor debe obligarse a cancelar la cuota o saldo de la cuota, cuando los rendimientos del fideicomiso sean insuficientes. Adicionalmente, como por la naturaleza del contrato no se asegura realmente la cancelación de la deuda total, podría ser necesaria la constitución de garantías adicionales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.5.Hipoteca

La Hipoteca es un contrato accesorio que garantiza con bienes inmuebles el cumplimento de una prestación; para expedir la resolución que concede la facilidad, debe presentarse el certificado de tradición y propiedad del bien con el registro de la escritura de hipoteca y el certificado del avalúo catastral. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.6.Prenda

La Prenda es un contrato accesorio, que garantiza con bienes muebles el cumplimiento de una prestación. Es de la naturaleza de la prenda, la tenencia material del bien otorgado como garantía; sin embargo, puede otorgarse en algunos casos prenda sin tenencia; si la prenda ofrecida es de esta clase, debe otorgarse póliza de seguro que ampare los bienes pignorados contra todo riesgo, endosada a favor del municipio. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.7.Garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguros o de corporaciones financieras

El aval bancario, o la póliza de una compañía de seguros, es una garantía ofrecida por una entidad autorizada por el gobierno nacional, para respaldar el pago de las obligaciones por parte del deudor. La entidad que otorgue la garantía debe indicar claramente el monto y concepto de la obligación garantizada, y el tiempo de vigencia, mediante la expedición de una póliza de seguros, o de un aval bancario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Es importante verificar que, quien firma la póliza en representación de la entidad aseguradora o financiera, tenga la facultad para ello, mediante la correspondiente certificación de la superintendencia bancaria. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Cuando se trate de garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguros, el monto de las mismas deberá cubrir en su totalidad la obligación mas los intereses, en caso de incumplimiento de la facilidad, en cualquiera de las cuotas pactadas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para plazos mayores de un año, y a criterio del funcionario, se podrá permitir la renovación de las garantías, con por lo menos tres meses de anticipación al vencimiento de las inicialmente otorgadas.

4.8.Garantías personales

Según lo preceptúa el artículo 814 del Estatuto Tributario, Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a tres mil (3.000) UVT. (Ley 2277 de 2022, art. 81)

El garante debe tener un patrimonio líquido por lo menos tres veces superior a la deuda o deudas garantizadas, y no podrá ser deudor de la Tesorería Municipal; deberá presentar la relación detallada de los bienes en que está representado su patrimonio, anexando la prueba de propiedad de los mismos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

También se aceptará como garantía personal, la libranza. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5. Otorgamiento

La facilidad de pago se concede mediante resolución que debe contener, por lo menos, la identificación del documento en el cual conste el otorgamiento y perfeccionamiento de la garantía aceptada o la relación de bienes denunciados, el monto total de la obligación, discriminado por

tipo de liquidación, concepto, periodo, sanciones, indicando además la fecha de exigibilidad o ejecutoria. Deberán establecer los intereses de mora, el valor, y la periodicidad de las cuotas, y el tiempo total del plazo concedido, y se indicarán las causales para declarar el incumplimiento de la facilidad y dejar sin vigencia el plazo concedido. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La resolución que concede la facilidad de pago deberá notificarse al deudor personalmente o por correo, tal como lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, y si hay proceso de cobro coactivo en trámite, se enviará copia al ejecutor que lo adelante para que ordene la suspensión del proceso de cobro si fuere el caso.

6. Modificación y reliquidación

En términos generales, la facilidad de pago es única, y su vigencia no termina sino con la cancelación de las obligaciones contenidas en ella o la declaratoria de cumplimiento. Sin embargo, podrán ser modificadas o reliquidadas cuando las circunstancias lo ameriten, para facilitar la recuperación de la obligación, y siempre que el plazo concedido no exceda de cinco (5) años contados desde la fecha en que se concedió inicialmente la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

7. Reliquidación por abonos extraordinarios

El contribuyente en cualquier momento, durante la vigencia de la facilidad de pago, podrá realizar pagos extraordinarios; en este caso, el pago se aplicará atendiendo a las reglas de prelación en la imputación en el pago señaladas en el artículo 804 del Estatuto Tributario Nacional. La reliquidación a que hubiere lugar se realizará para disminuir el monto de la cuota o el plazo concedido. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8. Modificación de garantías

La facilidad de pago podrá ser modificada cuando, a juicio del funcionario y por solicitud del deudor, se modifique o reduzca la garantía, siempre que sea suficiente respaldo para el saldo insoluto. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

9. Incumplimiento

Podrá declararse el incumplimiento de la facilidad de pago, y dejar sin vigencia el plazo concedido, cuando el beneficiario incumpla el pago de alguna cuota o no cancele en las respectivas fechas de vencimiento las obligaciones surgidas con posterioridad al otorgamiento de la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

El incumplimiento se declara mediante resolución, que deja sin vigencia el plazo concedido y ordena hacer efectivas las garantías hasta concurrencia del saldo insoluto; en el caso de las facilidades de pago otorgadas con base en una relación de bienes, deberá ordenarse el embargo y secuestro de los bienes si no se hubiere efectuado ya, para su avalúo si fuere necesario, y su posterior remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Igualmente, deberá dejarse constancia de que la Administración Municipal, se reserva el derecho a perseguir al garante y al deudor simultáneamente, a fin de obtener el pago total de la deuda, cuando se trate de garantías personales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

La resolución que declara incumplida la facilidad de pago y sin vigencia el plazo concedido, se notifica tal como lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, (Decreto 624 de 1989, art. 565) y contra ella precede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma, (Decreto 624 de 1989 art. 814-3) y se notifica tal como lo señala el inciso 2 del artículo 565 del Estatuto Tributario.

Una vez en firme la resolución, se dará aviso al garante, en el que se le conminará a realizar el pago dentro de los diez (10) días siguientes; si no lo realizare, se procederá ejecutivamente contra el, de acuerdo con el artículo 814-2 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 814-2)

En todo caso, ejecutoriada la resolución que declara el incumplimiento de la facilidad de pago y sin vigencia el plazo concedido, deberá proferirse el Mandamiento de Pago contra el deudor, si no se ha notificado ya. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Con ocasión de la expedición de la Ley 1066 de 2006 por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, surgen las siguientes dos obligaciones a cargo de las entidades públicas que tengan cartera a su favor:

a. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado. (Ley 1066 de 2006, art. 2, numeral 5)
b. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación. (Ley 1066 de 2006, art. 2, numeral 6)

Saneamiento y depuración contable de la cartera pública en el municipio

La Contaduría General de la Nación (CGN) emitió la Resolución 533 de 2015 (Resolución 533 de 2015), junto con sus posteriores modificaciones, introduciendo el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dentro del Régimen de Contabilidad Pública. Este marco incluye elementos como el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, Normas de Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de hechos Económicos, Procedimientos Contables, Guías de Aplicación, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

Además, es menester de las entidades gubernamentales llevar a cabo una depuración contable constante que asegure la calidad y precisión de la información contable pública. Esta depuración debe incluir procedimientos que mejoren la evaluación del Control Interno Contable, según lo establecido en la Resolución 193 de 2016, también de la Contaduría General de la Nación. En este contexto, el municipio debe adaptar su política interna para integrar las circunstancias y procedimientos específicos que faciliten esta depuración y consoliden la contabilidad pública municipal. (Resolución 193 de 2016).

El proceso de depuración contable debe abordar, como ha indicado repetidamente el Consejo de Estado, aspectos como la inexigibilidad de deudas, su cobrabilidad, y la relación costo-beneficio para el municipio, entre otros factores críticos que determinen la necesidad de su saneamiento.

Respecto a la aprobación para castigar las obligaciones y su descargue de los registros contables, esto implica básicamente desistir de la acción de cobro después de realizar los análisis pertinentes que concluyen que mantener estas cuentas activas podría resultar en pérdidas para la entidad debido a las consecuencias que esto implicaría. Por ende, es crucial que las entidades con carteras de difícil recaudo realicen las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, asegurando así que los estados financieros representen fielmente la realidad económica y financiera de la entidad y faciliten la toma de decisiones basadas en la situación patrimonial real.

Para cumplir con este requisito, la unidad territorial deberá realizar las acciones administrativas necesarias para el saneamiento de la cartera, las cuales realizará a través de la Comisión Técnica Contable de Sustentabilidad del municipio de Sucre, Santander, la cual deberá adoptar una ley administrativa establecida y reglamentada. A esta comisión, conforme a sus funciones, le corresponderá la realización de determinados y específicos estudios analíticos, técnicos, financieros y jurídicos, cuyos resultados determinarán una sanción por confirmar o rechazar obligaciones y una orden de baja de los registros contables. **Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Municipio de** Sucre, Santander**.**

Aspectos no regulados. Las circunstancias, conductas o circunstancias fácticas no previstas en estos Términos están sujetas a lo dispuesto en sus Términos Especiales.

Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Sucre, Santander a los _____ días del mes de _____ del año dos mil veintiséis (2026).

Nelcy Téllez Marín
Alcaldesa

QUINTA PARTE
NORMATIVIDAD APLICABLE

Para las entidades territoriales en Colombia, el cobro administrativo coactivo se encuentra reglamentado de acuerdo con las leyes y decretos que lo sancionan, es así como se permite recuperar la cartera que los municipios presentan por concepto de impuestos y demás obligaciones que los contribuyentes adeudan a la entidad territorial, a continuación, se incluyen la normativa en vigencia que permite el conducto para efectuar el cobro persuasivo y coactivo.

Tabla 1. *Contexto normativo.*

Norma	Descripción	Explicación	Utilidad para el manual
Decreto 624 de 1989	"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".	Código fundamental que regula los impuestos a nivel nacional.	Proporciona directrices sobre la gestión de impuestos, crucial para el proceso de cobro coactivo.
Decreto Reglamentario 328 de 1995	"Por medio del cual se reglamentan los artículos 804 y 820 del Estatuto Tributario".	Reglamenta los procedimientos en norma tributaria, específicos del Estatuto Tributario.	Define procedimientos específicos de cobro y sanciones, relevantes para el manual de cobro.
Ley 136 de 1994	"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".	Moderniza la administración de las entidades territoriales en Colombia.	Mejora la estructura y funciones de los municipios, impactando la gestión de cobros.
Decreto reglamentario 328 de 1995	"Por medio del cual se reglamentan los artículos 804 y 820 del Estatuto Tributario"	Reglamenta procedimientos para el cobro de impuestos pendientes.	Proporciona directrices específicas sobre los procedimientos administrativos para el cobro coactivo de las deudas tributarias.
Ley 488 de 1998	"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y sedictan otras disposiciones fiscales de para las entidades territoriales".	Introduce cambios en materia tributaria y disposiciones fiscales.	Actualiza las normas fiscales locales, mejorando la capacidadde gestión de cobros.
Decreto Reglamentario 1444 de 2001	"Por medio del cual se reglamenta el artículo 48 de la ley 633 de 2000 que adiciona el artículo 814 del Estatuto Tributario".	Reglamenta términos y procedimientos fiscales.	Define procedimientos adicionales que afectan el proceso de cobro.
Ley 617 de 2000	"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".	Reforma administrativa y fiscal para fortalecer la descentralización.	Mejora la descentralización y eficiencia del gasto público, impactando la administración de cobros.
Ley 1066 de 2006	"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".	Establece normas para la gestión y normalización de la cartera pública.	Facilita la recuperación de cartera pública y mejora los procesos de cobro.
Decreto 4473 de 2006	"Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006".	Reglamenta la Ley 1066 de 2006 sobre normalización de la cartera pública.	Proporciona directrices específicas para la gestión y recuperación de cartera pública.
Ley 1111 de 2006	"Por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones".	Introduce cambios y actualizaciones al Estatuto Tributario.	Actualiza las normas tributarias, impactando los procedimientos de cobro.
Decreto 4676 De 2006	"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1111 de 2006".		
Ley 1437 de 2011	"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".	Establece el marco para procedimientos administrativos y contenciosos.	Proporciona el marco legal para los procedimientos administrativos en el cobro coactivo.
Ley 1474 de 2011	"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la	Implementa medidas administrativas para la lucha contra la corrupción.	Proporciona mecanismos de prevencióne investigación para el control en la gestiónde recuperar cartera.

Norma	Descripción	Explicación	Utilidad para el manual
	gestión pública."		
Ley 1564 de 2012	"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".	Reconoce y protege el derecho a conocer, actualizar y rectificar información en bases de datos.	Garantizar que los deudores puedan conocer, actualizar y rectificarsu información, de esta manera asegurar precisión y transparencia en el proceso de cobro.
Resolución 017 del 21 de enero del 2014	"Por la cual se adopta la lista de Auxiliares de la Justicia y las tarifas para la remuneración de los Auxiliares establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura"	Establece lineamientos para la gestión y ejecución del cobro coactivo de obligaciones pendientes.	Estandariza procedimientosy plazos, asegurando legalidad y eficiencia en el cobro coactivo.
Decreto 1081 de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República".	Compila normas vigentes del sector, incluyendo las de procedimiento administrativo.	Consolida las normas administrativas, facilitando la referencia para procedimientos de cobro.
Ley 1819 de 2016	"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen mecanismos de recaudación y lucha contra la evasión fiscal."	Introduce una reforma integral al sistema tributario, mejorando los mecanismos de recaudo y las herramientas de cobro coactivo.	Actualiza y fortalece la gestión de la cartera y el cobro coactivo, incorpora nuevas herramientas.
Decreto 1008 de 2018	"Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto1078de 2015, DecretoÚnico Reglamentario del sector de Tecnologías de la Informacióny las Comunicaciones".	Establece los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital para Colombia.	El uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen quela gestión de cartera sea proactiva, e innovadora, generando valor público.
Decreto 2106 de 2019	"Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública".	Tiene por objeto simplificar, suprimir, reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios que existente en la Administración Pública.	Se aplica para ser más eficiente la gestión de la recuperación de cartera, a través de la revisión de los tramites, procesos y procedimiento.
Ley 2030 de 2020	"Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la ley 1801 de 2016".	Modifica las disposiciones específicas de leyes anteriores.	Actualiza las normativas que pueden afectar procedimientos judiciales y administrativos en el cobro.
Ley 2080 de 2021	"Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción".	Reforma el Código de Procedimiento Administrativo para mejorar la eficiencia judicial.	Mejorar los procedimientos administrativos y judiciales, facilitando el cobro coactivo.
Ley 2200 de 2022	"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos".	Esta ley introduce nuevas normas y procedimientos para la gestión eficiente de la cartera pública, incluyendo medidas para mejorar el cobro administrativo coactivo.	Proporciona un marco actualizado y más eficiente para la gestión de cobrosenel municipio, incorporando nuevas tecnologías y procedimientos que optimizan el procesode recuperación de cartera.

Fuente: elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

Código Sustantivo de Trabajo. (5 de Agosto de 1950). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Decreto 1068 de 2015. (26 de Mayo de 2015). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893

Decreto 1222 de 1986. (18 de Abril de 1986). Presidencia de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1222_1986.html

Decreto 410 de 1971. (16 de Junio de 1971). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html

Decreto 445 de 2017. (16 de Marzo de 2017). Presidencia de la República de Colomnia. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80178

Decreto 4473 de 2006. (15 de Diciembre de 2006). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22438

Decreto 624 de 1989. (30 de Marzo de 1989). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html

Decreto Ley 1333 de 1986. (25 de Abril de 1986). Presidencia de la República de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html

Ley 100 de 1993. (23 de Diciembre de 1993). Congreso de la República de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Ley 1066 de 2006. (29 de Julio de 2006). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html

Ley 1111 de 2006. (27 de Diciembre de 2006). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html

Ley 1437 de 2011. (18 de Enero de 2011). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1551 de 2012. (6 de Julio de 2012). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Ley 1555 de 2012. (9 de Julio de 2012). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1555_2012.html

Ley 1564 de 2012. (12 de Julio de 2012). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

Ley 1739 de 2014. (23 de Diciembre de 2014). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html

Ley 1743 de 2014. (26 de Diciembre de 2014). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1743_2014.html

Ley 1819 de 2016. (29 de Diciembre de 2016). Congreso de la República. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

Ley 2010 de 2019. (27 de Diciembre de 2019). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html

Ley 2277 de 2022. (13 de Diciembre de 2022). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2277_2022.html

Ley 2473 de 2025. (8 de Julio de 2025). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2473_2025.html

Ley 6 de 1992. (30 de Junio de 1992). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992.html

Ley 633 de 2000. (29 de Diciembre de 2000). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 769 de 2002. (6 de Julio de 2002). Código Nacional de Transporte Terrestre. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html

Ley 788 de 2002. (27 de Diciembre de 2002). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html

Ley 84 de 1873. (26 de Mayo de 1873). Congreso de los Estados Unidos de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Ley 863 de 2003. (29 de Diciembre de 2003). Congreso de Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0863_2003.html

Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales. (2007). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Obtenido de https://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=MET_020&Version=V1#book/

Resolución 17 de 2014. (21 de Enero de 2014). DIAN. Obtenido de https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/resolucion_dian_0017_2014.htm

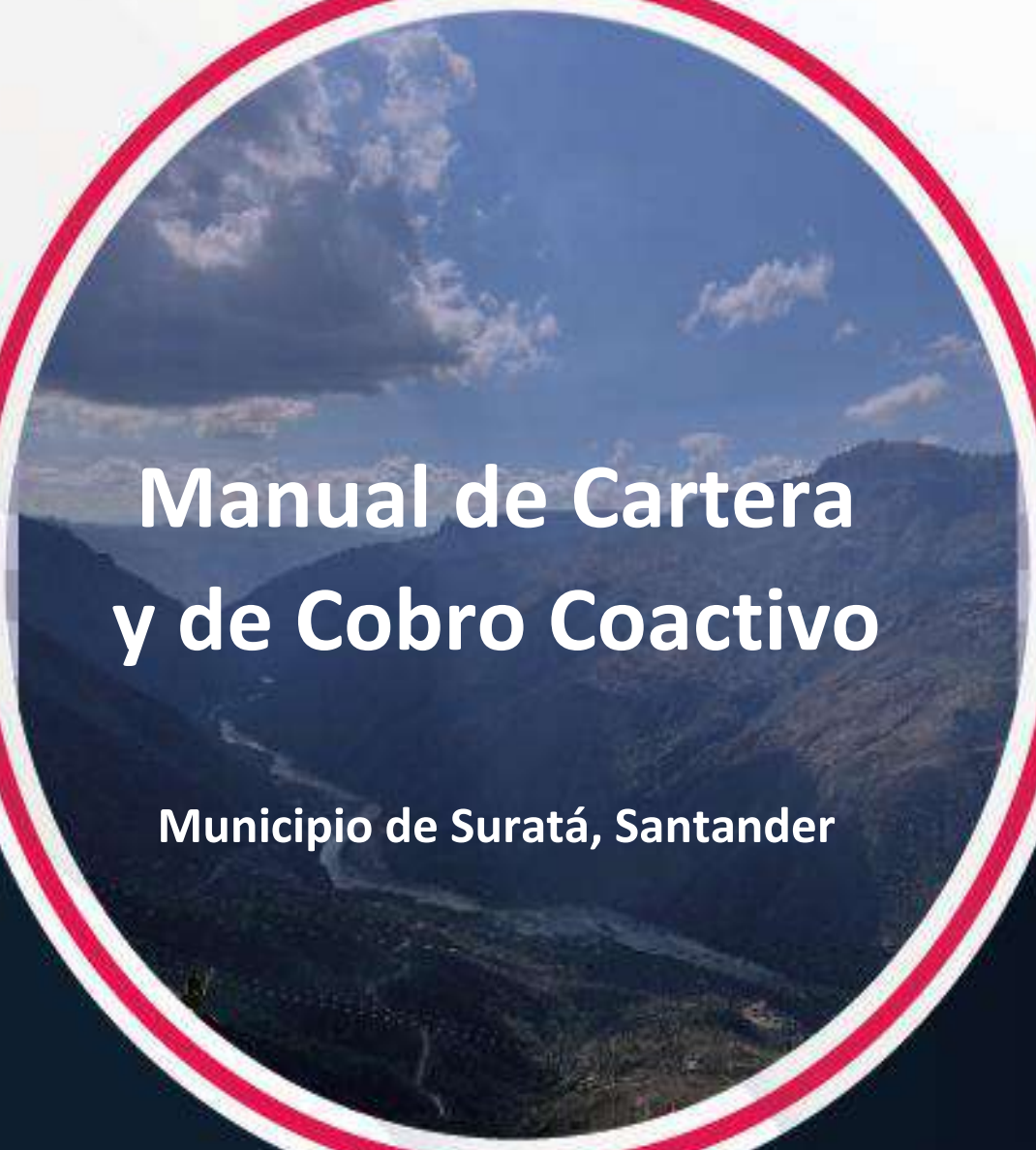
Resolución 193 de 2016. (5 de Mayo de 2016). Contaduría General de la Nación. Obtenido de https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36441/Resolucion+193+18+10+18+2016+11-05-04.314.pdf/f74d053d-5804-9df5-6d80-31b6ae715938?

Resolución 533 de 2015. (8 de octubre de 2015). Contaduría General de la Nación. Obtenido de https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36444/Res_%2B533.pdf/b513cc87-7726-04ab-02e4-8691544220c6?t=1558381851097

Sentencia C-666 de 2000. (8 de Junio de 2000). Corte Constitucional. Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5866

ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Función Pública



Manual de Cartera y de Cobro Coactivo

Municipio de Suratá, Santander

Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Dirección Territorial
Santander

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ESAP en sinfonía con el CAMBIO

Línea Temática
Finanzas Públicas

Asistencia Técnica Territorial
Manual de Cartera y de Cobro Coactivo

Jorge Iván Bula Escolar
Director Nacional de la ESAP

Wilman Amaya León
Director Territorial ESAP Santander

Natalia Bedoya Duque
Líder Temática Nacional Finanzas Públicas

Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Líder Asistencia Técnica Dirección Territorial Santander

Marlon Francisco Díaz Rodríguez
Profesional Especializado Dirección Territorial Santander

Angy Julieth Serrano Vargas
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Juan Sebastián Sánchez Bohórquez
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Luis Alberto Pico Solano
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Bucaramanga, Santander
Abril 2026

Tabla de Contenido

Presentación 8
PRIMERA PARTE: El Reglamento Interno de Cartera 11
1. Fundamento legal 11
2. Objetivos del reglamento interno de cartera 11
3. Contenidos Mínimos del Reglamento Interno de Cartera 11
4. Definición de Reglamento Interno de Cartera 11
5. Definición de Cartera 11
6. La clasificación de la Cartera 12
SEGUNDA PARTE: Vía Persuasiva y Trámites Iniciales 12
1. Conformación de Expedientes 12
2. Recibo y Radicación de Documentos 12
3. Examen de los Documentos 12
4. Conformación y Radicación del Expediente 13
4.1. Organización y Foliación de los Documentos 13
4.2. Determinación de los Factores Esenciales 13
4.3. Radicación del Expediente 13
4.4. Elaboración de la Carátula; Conformación del Expediente 14
5. Reparto de Expedientes 14
II. Control de Expedientes 15
III. Cobro Persuasivo 16
1. Definición y Objetivos 16
2. Aspectos Preliminares de la Vía Persuasiva 16
2.1. Conocimiento de la Deuda 16
2.2. Conocimiento del Deudor 17
3. Etapas Fundamentales del Cobro Persuasivo 17
3.1. Invitación Formal 17
3.2. Entrevista 17
3.3. Desarrollo de la Negociación 18
3.4. Evaluación del Resultado 18
3.5. Término 18
IV. Investigación de Bienes 18
TERCERA PARTE: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo Coactivo 20
1. Definición y Antecedentes 20
2. Naturaleza del Proceso y de las Actuaciones. Carácter de los Funcionarios 20
3. Normas Aplicables 20
4. Iniciación e Impulso del Proceso 21
5. Observancia de Normas Procesales 21
6. Interpretación de las Normas Procesales 21
7. Actuación y Representación del Deudor 21
8. Competencia Funcional y Territorial 21
9. Auxiliares de la Administración 22
10. Designación de Auxiliares 22
11. Contratación de Expertos 23
12. Clases de Auxiliares de la Administración 23
12.1. Peritos 24
12.2. Secuestres 24
13. Remoción de los Secuestres 25
14. Caución que Deben Prestar los Secuestres 26
15. Rendición de Cuentas del Secuestre 26

16. Exclusión de la Lista de Auxiliares 26
17. Honorarios Para los Auxiliares 28
18. Gastos para Hacer Efectivo el Cobro 28
19. Comisiones 29
20. Custodia de bienes y dineros entregados a los secuestres 29
21. Términos Procesales 29
22. Cómputo de Términos 29
23. Retiro de Expedientes 29
24. Acumulación 29
24.1. Requisitos de la acumulación 30
24.2. Acumulación de obligaciones 30
24.3. Acumulación de Procesos 30
24.4. Acumulación de Obligaciones a Procesos 31
25. Interrupción del Proceso 31
26. Suspensión del Proceso 32
27. Prescripción de la acción de cobro 33
Competencia 33
28. Interrupción del Término de Prescripción de la Acción de Cobro 33
29. Suspensión del Término de Prescripción y de la Diligencia de Remate 34
30. Régimen Probatorio 35
31. Medios de Impugnación 35
32. Título Ejecutivo 35
32.1. Títulos Simples y Títulos Complejos 37
32.2. Características de los títulos ejecutivos 37
32.3. Requisitos esenciales del título ejecutivo 37
32.4. Títulos ejecutivos contra deudores solidarios 38
32.5. Ejecutoria de los actos administrativos 39
33. Actuaciones 40
34. Notificación de las Actuaciones 40
35. Irregularidades Dentro del Proceso Administrativo Coactivo 40
36. Examen del Expediente 40
37. Cuenta de Depósitos Judiciales 40
CUARTA PARTE: Actuaciones Procesales 41
1. Mandamiento de pago 41
1. Contenido del Mandamiento de Pago 41
1.1. Parte considerativa 41
1.2. Parte resolutiva 41
2. Notificación del Mandamiento de Pago 42
2.1. Citación para notificar 42
2.2. Notificación Personal 43
2.3. Notificación por Correo 43
2.4. Notificación por Publicación 43
2.5. Notificación por Aviso 44
2.6. Notificación por Conducta Concluyente 44
3. Corrección de la Notificación 44
II. Medidas Cautelares o Preventivas 44
1. Medidas Cautelares Previas 45
2. Medidas Cautelares Dentro del Proceso 45
3. Embargo 45
4. Modos de Perfeccionar el Embargo 45
4.1. Por Inscripción 45
4.2. Por Notificación o Comunicación a un Tercero 46
4.3. Por Secuestro o Aprehensión Material 46
5. Inembargabilidad 46

6. Límite del Embargo 49
7. Reducción del Embargo 49
8. Modos de Efectuar el Embargo 50
8.1. Embargo de Inmuebles 50
8.2. Embargo de Vehículos Automotores 51
8.3. Embargo de Naves y Aeronaves 51
8.4. Embargo del Interés de un Socio en Sociedades 52
8.5. Embargo de Acciones, Bonos, Certificados, Títulos Valores y Similares (art. 593 numeral 6 de la Ley 1562 de 2012 y arts. 414 y 415 del Decreto 410 de 1971.) 52
8.6. Embargo de Bienes Muebles no Sujetos a Registro 53
8.7. Embargo de Mejoras o Cosechas 53
8.8. Embargo de Créditos y Otros Derechos Demejantes 53
8.9. Embargo de Derechos que se Reclaman en otro Proceso 54
8.10. Embargo de Salarios 54
8.11. Embargo de Dinero en Cuentas Bancarias y Entidades Similares 54
8.12. Embargos de Derechos Proindiviso 55
8.13. Embargo y Secuestro de Bienes del Causante 55
9. Concurrencia de Embargos 55
10. Secuestro de Bienes 56
11. Práctica del Secuestro 56
12. De algunos Secuestros en Particular 57
12.1. Secuestro de Derechos Proindiviso 57
12.2. Secuestro de Muebles y Enseres 57
12.3. Secuestro de Vehículos 58
12.4. Secuestro de Bienes Muebles Necesarios Para el Ejecutado 58
12.5. Secuestro de Semovientes y Bienes Depositados en Bodega 58
12.6. Secuestro de Almacenes y Similares 58
12.7. Secuestro de Empresas Industriales y Máquinas 59
12.8. Secuestro de Naves y Aeronaves 59
13. Oposición al Secuestro 59
13.1. Oposición de un Tenedor del Ejecutado 60
13.2. Oposición de un Tenedor que Deriva sus Derechos de un Tercer Poseedor 60
13.3. Oposición del Poseedor 60
14. Reducción de las Medidas Cautelares en la Diligencia de Secuestro. 61
15. Levantamiento de las Medidas Cautelares 61
III. Cauciones 62
1. Clases 62
2. Quiénes Pueden o Deben Prestarla 62
3. Oportunidad 62
4. Procedencia 63
5. Monto de la caución 63
6. Contenido de la Providencia 63
7. Trámite 63
8. Calificación y Cancelación 63
9. Caución para Levantar Medidas Cautelares Después de la Resolución que Ordena Llevar Adelante la Ejecución 63
IV. Excepciones 64
1. Término Para Pagar o Proponer Excepciones 64
1.1. Pago Total 64
1.2. Silencio del Deudor 64
1.3. Excepciones 65
2. Excepciones que se Pueden Proponer 65
2.1. La Excepción de Prescripción 65
2.2. Concepto de Prescripción Extintiva 66

2.3. Requisitos Para que Opere la Prescripción ... 66
2.4. Contabilización del Término de Prescripción ... 67
2.5. Competencia Temporal Para la Determinación de las Obligaciones Tributarias ... 67
2.6. Actos que Interrumpen el Término de Prescripción de la Acción de Cobro ... 68
3. Término Para Resolver ... 69
4. Situaciones que se Pueden Presentar ... 69
5. Recursos Contra la Resolución que Resuelve Excepciones y Forma de Notificación ... 69
6. Demanda Ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ... 70
V. Liquidación del Crédito y las Costas ... 70
1. Liquidación del Crédito ... 71
2. Liquidación de las Costas o Gastos de la Administración ... 71
3. Disposición del Dinero Embargado ... 72
VI. Avalúo y Remate de Bienes ... 72
1. Avalúo de Bienes ... 72
1.1. Avalúo Preliminar ... 72
1.2. Avalúo con Fines de Remate ... 73
2. Objeción del Avalúo ... 73
3. Remate de Bienes ... 74
3.1. Aviso de Remate ... 74
3.2. Contenido del aviso ... 75
3.3. Diligencia de Remate ... 75
3.4. Acta de Remate ... 76
3.5. Actuaciones Posteriores a la Diligencia de Remate ... 77
3.6. Aprobación del Remate ... 77
3.7. Improbación del Remate ... 78
3.8. Invalidez del Remate ... 78
4. Postor por Cuenta del Crédito ... 78
5. Repetición del Remate ... 79
6. Remate Desierto ... 79
7. Actuaciones Posteriores al Remate ... 79
8. Remate por Comisionado ... 80
9. Facultades del Comisionado ... 81
VII. Terminación y Archivo del Proceso ... 81
1. Terminación del Proceso ... 81
2. Terminación y Archivo del Proceso ... 82
2.1. Archivo de las Diligencias ... 82
2.2. Auto de Terminación y Archivo del Proceso ... 82
VIII. Facilidades de Pago ... 82
1. Generalidades ... 83
2. Competencia ... 84
3. Solicitud y Trámite ... 84
4. Respaldo Para la Concesión de Plazos ... 85
4.1. Relación de Bienes del Deudor ... 85
4.2. Garantías ... 85
4.3. Fideicomiso en Garantía ... 86
4.4. Fideicomiso en Administración ... 86
4.5. Hipoteca ... 86
4.6. Prenda ... 86
4.7. Garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguros o de corporaciones financieras ... 86
4.8. Garantías personales ... 87
5. Otorgamiento ... 87
6. Modificación y Reliquidación ... 88
7. Reliquidación por Abonos Extraordinarios ... 88

8. Modificación de Garantías 88
9. Incumplimiento..... 88
9.1. Saneamiento y depuración contable de la cartera pública en el municipio..... 89
QUINTA PARTE: Normatividad Aplicable 91
Referencias Bibliográficas..... 93

Presentación

El presente Manual de Cartera y Cobro Coactivo del municipio de Suratá es el resultado del trabajo articulado entre la administración municipal y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), en el marco de la Estrategia de Asistencia Técnica Territorial. Su objetivo es contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de los entes territoriales para una gestión pública orientada a resultados, eficiente y transparente; en particular, en lo que respecta a la gestión de cartera y los procesos de cobro coactivo.

El municipio de Suratá fue priorizado para recibir un acompañamiento técnico especializado que permitió realizar un diagnóstico, así como la revisión normativa, la estructuración y la validación de un instrumento normativo y procedimental que responde a las especificidades de su realidad fiscal y administrativa. La actualización del Manual de Cartera y Cobro Coactivo tiene como propósito poner a disposición de la administración municipal una herramienta clara y operativa para la adecuada gestión de cartera y el desarrollo de procesos de cobro coactivo ajustados a los principios de legalidad, celeridad, economía y debido proceso.

El documento está estructurado conforme a los lineamientos del ordenamiento jurídico colombiano; en especial, lo previsto en el documento de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006 y las demás disposiciones aplicables. Así mismo, incorpora buenas prácticas en gestión administrativa y criterios de eficiencia tributaria orientados a mejorar el recaudo de ingresos municipales y la sostenibilidad financiera de la entidad territorial.

La actualización del Manual de Cartera y Cobro Coactivo constituye una herramienta de consulta permanente para los funcionarios responsables de la gestión de cartera del municipio de Suratá. El documento establece, con el nivel de detalle necesario, las orientaciones para llevar a cabo de manera eficiente los procedimientos administrativos de cobro, con el fin de maximizar la recuperación de cartera y fortalecer la confianza de la ciudadanía en la administración municipal. De igual forma, se espera que sirva como insumo para el mejoramiento continuo de la gestión pública y el desarrollo local del municipio.

Propuesta de Acto Administrativo para la Actualización del Manual de Cartera y de Cobro Coactivo del Municipio de Suratá, Santander Resolución No.____ (fecha)

"Por la Cual se Actualiza el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera y de Cobro Coactivo (decreto 4473 de 2006) del Municipio de Suratá, Santander"

El Alcalde Municipal, en uso de sus funciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los artículos 6 y 29 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 370 de la Ley 1819 de 2016, y demás normas concordantes profiere el presente acto administrativo con fundamento en las siguientes, y

Considerando

Que el municipio de Suratá, Santander es una entidad descentralizada territorialmente clasificado dentro del nivel de sexta categoría.

Que el artículo 209 de la Constitución Política, establece que la función administrativa debe encontrarse al servicio de los intereses generales y que se desenvuelve bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, económica, celeridad, imparcialidad y publicidad, a través de la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. (Constitución Política de Colombia, art. 209)

Que de conformidad con lo señalado en el artículo 211 de la Constitución Política, la ley señalará las condiciones para que las autoridades administrativas deleguen funciones en sus subalternos. (Constitución Política de Colombia, art. 211)

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 1066 de 2006, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de las obligaciones a favor del Tesoro Público deberán efectuar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el propósito de obtener liquidez para el Tesoro Público. (Ley 1066 de 2006, art. 1)

Que el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1066 de 2006 establece que, cada una de las entidades públicas que de forma permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado, y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial, establecerán por medio de normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo señalado en dicha ley, el cual deberá contener las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. (Ley 1066 de 2006, art. 2)

Que según lo previsto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006 y el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, las entidades públicas deberán recaudar las obligaciones creadas a su favor, que figuren en documentos que presten mérito ejecutivo, a efectos de lo cual se encuentran facultadas con la prerrogativa del cobro coactivo o podrán acudir ante los jueces competentes. (Ley 1066 de 2006, art. 5). (Ley 1437 de 2011, art. 98)

Que para hacer efectivas las obligaciones exigibles a favor de las entidades públicas, el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, dispone que se deberá seguir el procedimiento definido en el Estatuto Tributario Nacional. (Ley 1066 de 2006, art. 5).

Que el artículo 2 del Decreto 4473 de 2006 establece el contenido y aspectos mínimos que deberá tener el Reglamento Interno de Cartera, el funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de la cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad; establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva; y la determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor entre otras. (Decreto 4473 de 2006, art. 2)

Que mediante el Decreto 445 de 2017, se adicionó el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamentó la manera en la que las entidades públicas podrán depurar la cartera a su favor cuando sea de imposible recaudo, con el fin de que sus estados financieros revelen en manera fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial. (Decreto 445 de 2017) (Decreto 1068 de 2015)

Que acorde con lo anterior, con el propósito de racionalizar las instancias internas del municipio de Suratá, Santander, cumplir con los fines estatales, en especial el de lograr que la gestión del recaudo de las obligaciones a favor de la entidad se realice de manera ágil, eficiente, eficaz y oportuna, y con el fin de obtener liquidez, resulta necesario, actualizar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, así como redefinir la conformación y funcionamiento del Comité de Cartera, en armonía con lo dispuesto en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006, el procedimiento administrativo de cobro coactivo establecido en el Estatuto Tributario Nacional, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y, el Código General del Proceso así como las demás normas vigentes en la materia.

Que de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, se señalan como funciones al alcalde la de administrar los asuntos municipales y la prestación de los servicios públicos que determine la ley. (Ley 1551 de 2012, art. 1)

Que el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, dispone que los alcaldes deben cumplir con funciones como: Dirigir, orientar y controlar la acción administrativa conducente al cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, además de ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones que se encuentren a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en la Tesorería Municipal y se ejercerá acorde con lo establecido Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que, en mérito de lo expuesto,

Decreta:

PRIMERA PARTE: El Reglamento Interno de Cartera

1.Fundamento legal

Con motivo de la expedición de la Ley 1066 de 2006 y su Decreto Reglamentario 4473 del mismo año, el procedimiento de cobro administrativo coactivo que adelanten las entidades territoriales debe enmarcarse dentro de un Reglamento Interno de Cartera que cada entidad está en la obligación de adoptar. De esta manera, todas las acciones que realice la administración tributaria en materia de cobro coactivo deben responder a las disposiciones que se consignen en tal reglamento interno y llevarse a cabo según el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.Objetivos del reglamento interno de cartera

Se identifican al menos dos objetivos del Reglamento Interno de Cartera. Uno referido a la eficiencia, asociada a la plena identificación de los procesos administrativos con los correspondientes responsables y, el otro, a la seguridad jurídica y la transparencia del ejercicio de la función administrativa de cobro a través de la definición de reglas objetivas de selección de contribuyentes sujetos de cobro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.Contenidos Mínimos del Reglamento Interno de Cartera

De acuerdo con el Decreto 4473 de 2006 el Reglamento Interno de Cartera debe ser adoptado mediante acto administrativo expedido por el representante legal de las entidades territoriales (alcalde) y debe contener al menos lo siguiente: (Decreto 4473 de 2006, art. 2)

a. Funcionario competente para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad.

b. Establecimiento de las etapas del recaudo de cartera, persuasiva y coactiva.

c. Determinación de los criterios para la clasificación de la cartera sujeta al procedimiento de cobro coactivo, en términos relativos a la cuantía, antigüedad, naturaleza de la obligación y condiciones particulares del deudor, entre otras.

4.Definición de Reglamento Interno de Cartera

El Reglamento Interno 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. En él, se plasman las políticas de cobro de la entidad y los procedimientos que se deben surtir por los funcionarios y por los deudores para el pago de esas obligaciones. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5.Definición de Cartera

Como quiera que las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones recaudan rentas y tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, que el reglamento interno al que hace referencia la Ley 1066 de 2006 es el de la “cartera” resulta necesario ofrecer una definición de este término “cartera”, por lo que se propone la siguiente:

Es el conjunto de acreencias a favor del municipio, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible. Por lo tanto, 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 y por lo mismo, aún no pueden ser objeto de cobro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

6.La clasificación de la Cartera

Como ya se vio, el Reglamento Interno de Cartera debe 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. Por lo anterior, se ofrecen al menos los siguientes criterios de clasificación de la misma: (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

- ✓Según la naturaleza de la deuda
- ✓Según la antigüedad
- ✓Según la cuantía
- ✓Según la gestión adelantada
- ✓Según perfil del deudor

SEGUNDA PARTE: Vía Persuasiva y Trámites Iniciales

1.Conformación de Expedientes

Para efectos de desarrollar en forma eficaz la labor de cobro en sus diferentes etapas (PERSUASIVA Y COACTIVA) es necesario que los documentos objeto del cobro se organicen en forma de expedientes que permitan su correcta identificación y ubicación, siguiendo para ello, entre otros, los siguientes pasos:

2.Recibo y Radicación de Documentos

Recepcionados los documentos por parte del funcionario encargado para ello, se procederá de inmediato a radicarlos en el libro que para tal efecto se lleve, indicando la fecha de recepción, número y fecha del documento, clase de documento, oficina de origen, remitente, funcionario a quien se entrega, fecha de entrega y nombre y firma de quien lo recibe. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

OBSERVACIÓN. Las fechas siempre deberán sentarse en el siguiente orden: DIA, MES, AÑO.

3.Examen de los Documentos

Tal como se había manifestaba en la primera parte referida al Reglamento Interno de Cartera el procedimiento de cobro administrativo coactivo parte del reconocimiento de la existencia de una cartera por cobrar, es decir, de acreencias a favor del municipio, consignadas en títulos ejecutivos que contienen obligaciones dinerarias de manera clara, expresa y exigible.

Así, los documentos recibidos deben ser analizados, con el fin de determinar si reúnen los requisitos para constituir título ejecutivo y si están acompañados de los anexos necesarios; en caso afirmativo, se procederá a la conformación del expediente; en caso contrario, se devolverá a la oficina de origen, con el fin de que se subsane la anomalía y se remita la documentación completa.

La devolución se efectuará mediante oficio en el cual se indiquen con claridad los motivos de la devolución, los requisitos, anexos o constancias que hacen falta. Aspectos a tener en cuenta:

Examinar que se hayan remitido todas las hojas, es decir, que el documento no esté incompleto.

Si se trata de acto administrativo, que contenga la constancia de notificación y la constancia de ejecutoria. Adicionalmente debe remitirse copia de la citación que se envío para notificar. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si la actuación administrativa fue objeto de recursos debe anexarse igualmente la providencia que los resolvió, así como copia de la citación para notificar la providencia que resuelve el recurso y la constancia de la notificación. Si la notificación se efectuó por edicto, copia del edicto con sus constancias de fijación y desfijación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.Conformación y Radicación del Expediente

Verificados los documentos constitutivos de título ejecutivo se procederá a: (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.1.Organización y Foliación de los Documentos

Los documentos se organizan en orden cronológico y se numera cada folio en orden ascendente, de manera que los nuevos documentos que lleguen puedan ser anexados y numerados consecutivamente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.2.Determinación de los Factores Esenciales

Con los documentos así organizados, se determina el sujeto pasivo de la obligación identificándolo con sus apellidos y nombres o razón social, y número de identificación, se establece dirección del domicilio, la cuantía de la obligación, el período o períodos gravables a que corresponde el cobro, los documentos que constituyen el título ejecutivo, el número de folios y fecha de prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.3.Radicación del Expediente

Con los datos señalados en el numeral 3.2. se procede a anotar el expediente en el libro radicador de expedientes, si el archivo se lleva manual, o en el archivo magnético, según el caso, asignándole el número de expediente que en orden consecutivo le corresponda. A cada expediente se asigna un número diferente. No es recomendable iniciar nueva numeración cada año. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.4.Elaboración de la Carátula; Conformación del Expediente

La carátula deberá contener como mínimo:

a. Identificación de la entidad ejecutora. (Municipio).

b. Nombre, identificación y dirección del (los) ejecutado (s).

c. Cuantía y naturaleza de la obligación.

d. Descripción del título o títulos ejecutivos.

e. Número del expediente, libro, folio y fecha de radicación (se toman del libro radicador).

Elaborada la carátula, se procede a conformar el expediente con los demás documentos, sujetándolos con gancho legajador y colocándole una contracarátula con el objeto de proteger los folios del mismo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5.Reparto de Expedientes

Surtidos los pasos anteriores, el expediente se encuentra listo para ser repartido a los funcionarios encargados del cobro persuasivo o coactivo.

Cuando el volumen de expedientes lo requiera, se formarán grupos de expedientes de acuerdo al número de funcionarios que deban desarrollar la gestión de cobro, los cuales se relacionarán en planillas que contengan los siguientes datos:

a. Número de la planilla.

b. Fecha de reparto.

c. Nombre completo del funcionario que recibe el reparto (se diligencia, una vez efectuado el reparto).

d. Número y año de radicación del expediente.

e. Clase de obligación.

f. Cuantía de la obligación.

g. Períodos gravables.

h. Número de folios.

i. Firma de quien recibe el reparto.

j. Fecha de devolución.

k. Número de folios.

l. Actuación.

m. Fecha de prescripción.

n. Firma de quien recibe el expediente devuelto.

o. Firma de quien efectúa el reparto.

Elaboradas las planillas, el jefe de la oficina de cobro, con la asistencia de los funcionarios encargados de tramitar los negocios, efectuará el reparto de los mismos mediante el sistema de fichas numeradas de acuerdo con las planillas; cada funcionario sacará una ficha y los expedientes que se le asignen serán los relacionados en la planilla a que corresponda el número de la ficha. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Destino de las planillas. Las planillas se elaboran en original y dos copias que se distribuyen así:

a. Original para el archivo de la oficina.

b. Primera copia para el funcionario que recibe el reparto.

c. Segunda copia para el funcionario encargado de recepcionar los expedientes que se devuelven ya tramitados. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

II.Control de Expedientes

Con el fin de llevar un adecuado control de los expedientes y de las obligaciones a cargo de cada contribuyente, las entidades con sistema manual, con base en el libro radicador de expedientes y planillas de reparto por cada ejecutado, y por cada expediente en las cuales se consignará la siguiente información:

a. Identificación del ejecutado (Cédula o NIT).

b. Nombres y apellidos o razón social.

c. Número del expediente.

d. Fecha de radicación (día, mes año).

e. Cuantía.

f. Clase de impuesto y períodos gravables, o clase de obligación.

g. Fecha de reparto.

h. Funcionario a quien se reparte.

i. Fecha de devolución.

j. Actuación. (sustanciado, libra mandamiento, dicta medidas cautelares, resuelve recurso, dicta sentencia, etc.).

k. Fecha de prescripción. (este dato se diligencia a lápiz, con el fin de poder corregir la fecha, cuando la misma varíe como consecuencia de las actuaciones procesales).

l. Número de folios con que se devuelve. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los registros deberán actualizarse a diario conforme ocurran los eventos de acuerdo con el sistema implementado en la entidad.

III.Cobro Persuasivo

1.Definición y Objetivos

El cobro persuasivo, como su nombre lo indica, consiste en la actuación de la administración tributaria tendiente a obtener el pago voluntario de las obligaciones vencidas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

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. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

NOTA: La vía persuasiva no constituye un paso obligatorio. No obstante, en aras del principio de economía consagrado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.Aspectos Preliminares de la Vía Persuasiva

Inmediatamente se reciba el expediente en reparto, el funcionario competente deberá estudiar los documentos con el fin de obtener claridad y precisión sobre el origen y cuantía de la obligación, los períodos gravables que se adeudan, la solvencia del deudor y la fecha de prescripción de las obligaciones, con el fin de determinar si es viable acudir a la vía persuasiva o es necesario iniciar inmediatamente el proceso de cobro administrativo coactivo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.1.Conocimiento de la Deuda

La deuda contenida en los documentos remitidos para cobro debe reunir los requisitos propios de un título ejecutivo, es decir, que se observe que la obligación es clara, expresa y exigible. Si se trata de Actos Administrativos, deben encontrarse plenamente ejecutoriados. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Deben identificarse con precisión, los factores que determinan la cuantía de la obligación, los pagos o abonos que puedan afectar su cuantía, establecerse los intereses generados hasta la fecha, así como la naturaleza de la obligación, con el fin de encontrarse en condiciones de absolver todas las dudas que pueda plantearle el deudor en el momento de la entrevista. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.2.Conocimiento del Deudor

Localización: Inicialmente se tendrá como domicilio del deudor, la dirección indicada en el título que se pretende cobrar, la cual debemos verificar internamente con los registros que obren en la respectiva entidad territorial y en su defecto, en la guía telefónica, o por contacto con las diferentes entidades tales como SENA, ICBF, (Entidades que por su naturaleza llevan estadísticas), CÁMARA DE COMERCIO, RUT (Registro Unitario de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos Nacionales). (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Actividad del deudor: Es importante conocer si se trata de persona natural o jurídica y si es posible, la actividad que desarrolla el deudor. (Comerciante, industrial, asalariado, etc.). (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el caso de personas naturales, el conocimiento de su profesión o actividad, nos permite preparar nuestra entrevista inicial con el propósito de absolver los posibles cuestionamientos que puedan surgir.

En el caso de personas jurídicas, debemos canalizar nuestra preparación en el conocimiento de la actividad de la empresa.

3.Etapas Fundamentales del Cobro Persuasivo

Para efectos de una correcta gestión por la vía persuasiva, el funcionario encargado deberá cumplir las siguientes etapas:

3.1.Invitación Formal

Se efectúa por medio del envío de un oficio al deudor, recordándole la obligación pendiente a su cargo o de la sociedad por él representada y la necesidad de su pronta cancelación.

En este comunicado se le informará el nombre del funcionario encargado de atenderlo y se le señalará plazo límite para que concurra a las dependencias de la administración a aclarar su situación, so pena de proseguir con el cobro administrativo coactivo. Este plazo será determinado por la administración, (entre 5 y 10 días) dependiendo del volumen de citaciones que se tengan programadas para un mismo período de tiempo.

La citación deberá ser enviada por correo certificado o entregada directamente por un funcionario del despacho, dentro de los (aproximadamente) cinco (5) días siguientes al reparto del expediente o el término máximo que para realizar esta actuación haya señalado la respectiva administración municipal en sus manuales de procedimientos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.2.Entrevista

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

Lugar de la entrevista. La entrevista con el deudor debe tener lugar en las dependencias de la entidad territorial respectiva. En este aspecto, es preciso determinar con anticipación el lugar destinado a la atención de los deudores, debido a que el proceso de negociación debe efectuarse dentro de un ambiente apropiado y observando las reglas de cortesía que

indudablemente permiten establecer una relación cordial, pero siempre en términos oficiales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.3.Desarrollo de la Negociación

a.Resultados de la Negociación. Como consecuencia de los anteriores pasos, el deudor puede proponer las siguientes alternativas:

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

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

d. Renuencia en el pago. Si el deudor a pesar de nuestra gestión persuasiva no está interesado en el pago de la deuda, es imperioso iniciar de inmediato la labor de investigación de bienes con el fin de obtener la mayor información posible sobre el patrimonio e ingresos del deudor que permitan adelantar en forma eficaz y efectiva el cobro por jurisdicción coactiva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.4.Evaluación del Resultado

Culminado el proceso de negociación, se debe proceder a su revisión cualquiera que sea su resultado. El funcionario deberá formularse los siguientes interrogantes:

a. Si el contribuyente pagó pero hubo dificultad en la negociación. ¿Cómo puedo mejorar la misma?

b. Si se concedió plazo para el pago. ¿Por qué no pudo disminuir el plazo solicitado por el contribuyente?

c. Si hubo renuencia en el pago. ¿Por qué no pudo convencerlo de pagar?

d. De las gestiones realizadas se rendirá un informe que se incluirá en el expediente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.5.Término

El término máximo prudencial para realizar la gestión persuasiva no debe superar los dos (2) meses contados a partir de la fecha del reparto. Vencido este término sin que el deudor se haya presentado y pagado la obligación a su cargo, o se encuentre en trámite la concesión de plazo para el pago, deberá procederse de inmediato a la investigación de bienes y al inicio del proceso de cobro administrativo coactivo. Lo anterior sin perjuicio del inicio inmediato del proceso de cobro, sin la actuación por la vía persuasiva, cuando la obligación u obligaciones pendientes de pago se encuentren próximas a prescribir o se tema que el deudor se insolvente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

IV.Investigación de Bienes

Culminada la etapa persuasiva sin que el deudor haya efectuado el pago, el funcionario de cobranzas iniciará la etapa de investigación de bienes. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para efectos de las investigaciones de bienes, es importante resaltar que de conformidad con lo previsto en el artículo 825-1 del Estatuto Tributario, “dentro del procedimiento administrativo de cobro los funcionarios de cobranzas, para efectos de la investigación de bienes, tienen las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización”. (Decreto 624 de 1989, art. 825-1) (Ley 6 de 1992, art. 100)
Para tal efecto, solicitará de las demás dependencias públicas y privadas, e incluso al interior de la misma Administración Municipal, las informaciones necesarias que permitan establecer los bienes o ingresos del deudor.

Tales actuaciones pueden consistir en:

a. Solicitud de información respecto del impuesto de industria y comercio, establecimientos de comercio que posee, con indicación de su denominación y ubicación.

b. Solicitud a la Cámara de Comercio del Lugar sobre existencia y representación legal del deudor, para el caso de las personas jurídicas, o la calidad de comerciante de las personas naturales y su inscripción en el registro mercantil, así como información sobre los establecimientos de comercio allí registrados.

c. Solicitud a la oficina de Catastro o verificación en los archivos de la Tesorería Municipal, sobre los predios de propiedad del ejecutado.

d. Verificación o solicitud de información, respecto de los vehículos registrados en la oficina de Tránsito, a nombre del ejecutado.

e. Solicitud a las Cajas de previsión social, sobre la calidad de afiliado y por cuenta de quién, del ejecutado, con el objeto de establecer si es asalariado para efectos del embargo de salarios.

f. Las demás que considere pertinentes.

OBSERVACIONES: De todas las actuaciones deberá quedar copia en el expediente, así como de las respuestas que se reciban.

Conforme lo dispone el Decreto Reglamentario 328 de 1995, artículo 2, la investigación de bienes deberá efectuarse en relación con el deudor principal y con los deudores solidarios si los hay.

En el curso de la investigación de bienes, y en todos los casos se dispondrá el embargo del dinero que el deudor o deudores puedan tener en las entidades financieras.

Se entenderá que las solicitudes de información son negativas, cuando una vez transcurridos tres (3) meses de efectuado el requerimiento por la administración, se verifica la ausencia de respuesta por parte de la persona o entidad requerida. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

TERCERA PARTE: Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo Coactivo

1.Definición y Antecedentes

El procedimiento Administrativo Coactivo es un procedimiento especial contenido en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, por medio del cual las Administraciones Municipales 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 obtener el pago forzado de las obligaciones fiscales o recursos a su favor, mediante la venta en pública subasta de los bienes del deudor, cuando este ha sido renuente al pago voluntario de sus obligaciones. (Decreto 624 de 1989, art 823).

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

Las obligaciones que pueden cobrarse por los municipios, a través del procedimiento administrativo coactivo, conforme a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 son las correspondientes a los impuestos por ellos administrados, y a las multas, derechos y demás recursos territoriales (Ley 788 de 2002, art. 59). Esta Ley extendió la aplicación del procedimiento administrativo coactivo a todas las rentas de las entidades territoriales, permitiendo racionalizar y simplificar el sistema, pues con las normas anteriores, debían aplicar a algunas de sus rentas el procedimiento del Código General del Proceso y a otras el del Estatuto Tributario, situación que generaba el manejo de dos procedimientos diferentes que eventualmente podían dar lugar a confusión e indebida aplicación de las normas.

Así mismo, resulta importante señalar que, a partir de la vigencia de la Ley 1066 de 2006, todas las entidades públicas de todos los niveles que tengan que recaudar rentas o caudales públicos, deberán dar aplicación al procedimiento de cobro administrativo coactivo establecido en el Estatuto Tributario Nacional. Del mismo modo, de conformidad con el artículo 2 de la norma en cita, deben adoptar el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, el cual fue reglamentado por el Decreto 4473 del 15 de diciembre del año 2006, el cual estableció los criterios mínimos que ha de contener dicho reglamento. (Ley 1066 de 2006, art. 2) (Decreto 4473 de 2006)

2.Naturaleza del Proceso y de las Actuaciones. Carácter de los Funcionarios

El proceso de cobro administrativo coactivo es de naturaleza netamente administrativa y no judicial; por lo tanto, las decisiones que se toman dentro del mismo tienen el carácter de actos administrativos, de trámite o definitivos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Por ser el proceso netamente administrativo, los funcionarios encargados de adelantarlo no tienen investidura jurisdiccional sino que son funcionarios administrativos, sujetos a la acción disciplinaria por omisión o retardo en el cumplimiento de sus funciones. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.Normas Aplicables

El Procedimiento de Cobro Administrativo Coactivo se rige de manera general por las normas contenidas en el Título VIII, artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario, y por las normas

del Código General del Proceso en las materias relacionadas con las medidas cautelares no contempladas en el Estatuto Tributario y todos los demás aspectos no regulados por dicho Estatuto. Los vacíos que se presenten en la aplicación e interpretación de sus normas se llenan con las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y supletoriamente con las del Código General del Proceso.

4.Iniciación e Impulso del Proceso

Corresponde al funcionario ejecutor, de oficio, la iniciación e impulso del proceso, con base en los documentos que reciba y que constituyan título ejecutivo, ya que en este tipo de procesos no se requiere que exista demanda. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En este proceso no podrán debatirse cuestiones que debieran ser objeto de recursos por la vía gubernativa. (Decreto 624 de 1989, art. 829-1). Los funcionarios ejecutores deben adelantar los procesos por sí mismos y son responsables de cualquier demora que ocurra en ellos, si es ocasionada por negligencia suya.

5.Observancia de Normas Procesales

Las normas procesales son de derecho público y de orden público y por consiguiente su cumplimiento es obligatorio y no podrán ser derogadas. Modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley. (Ley 1564 de 2012, art. 13)

6.Interpretación de las Normas Procesales

Al interpretar la Ley procesal el funcionario debe tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la Ley sustancial. Las dudas que surjan en la interpretación de las normas procesales deberán aclararse mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal, de manera que se cumpla la garantía constitucional del debido proceso, y se respete el derecho de defensa. (Ley 1564 de 2012, art. 11)

7.Actuación y Representación del Deudor

En el proceso de cobro administrativo coactivo, se siguen las reglas generales de capacidad y representación previstas en los artículos 555 y 556 del Estatuto Tributario, de tal suerte que cuando el deudor es una persona natural, puede intervenir en el proceso en forma personal, o por medio de su representante legal, o de apoderado que sea abogado. (Decreto 624 de 1989, art. 555)

Cuando se trate de personas jurídicas o sus asimiladas, el deudor podrá actuar a través de sus representantes, o a través de apoderados. (Decreto 624 de 1989, art. 556)

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

8.Competencia Funcional y Territorial

La competencia es la facultad que la ley otorga a un funcionario para producir un acto administrativo. En relación con el Procedimiento Administrativo Coactivo, la competencia está determinada por dos factores: el funcional, que está referido al cargo que ostenta el funcionario, y el territorial, referido al área física del territorio nacional sobre el cual se ejerce dicha competencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La competencia funcional en el ámbito municipal, de conformidad con lo previsto en el artículo 824 del Estatuto Tributario, , radica en los jefes y en los funcionarios de dichas dependencias y recaudaciones de impuestos en quienes se deleguen estas funciones.

De igual manera es necesario expresar que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 4473 de 2006 las entidades territoriales, dentro del Reglamento Interno de Cartera, deben determinar los funcionarios competentes para adelantar el trámite de recaudo de cartera en la etapa persuasiva y coactiva, de acuerdo con la estructura funcional interna de la entidad. (Decreto 4473 de 2006, art. 2)

Dentro del procedimiento administrativo de cobro, los funcionarios competentes para adelantarlo, para efectos de la investigación de bienes, tienen las mismas facultades de investigación que los funcionarios de fiscalización. (Decreto 624 de 1989, art. 825-1)

La competencia territorial está circunscrita al área geográfica que comprende el respectivo Municipio, es decir, la competencia funcional se ejerce dentro de la respectiva jurisdicción municipal. En el evento en que el deudor de un Municipio resida en la jurisdicción de otro, el cobro deberá adelantarse por intermedio del funcionario de cobro del lugar del domicilio del deudor, previa comisión conferida por el funcionario de cobro del lugar donde se originó la obligación que se cobra. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

9.Auxiliares de la Administración

Los cargos de auxiliares de la Administración, (peritos avaluadores, secuestres, etc.) son oficios públicos que deben ser desempeñados por personas idóneas, de conducta intachable, excelente reputación e incuestionable imparcialidad. Para el desarrollo de los oficios y funciones que correspondan a los auxiliares de la administración, se exigen conocimientos y experiencia en la respectiva área o materia en la que va a prestar los servicios, y si es del caso, título o tarjeta profesional legalmente expedidos. (Ley 1564 de 2012, art. 47)

Los auxiliares de la Administración Tributaria cesarán en sus funciones cuando hayan cumplido el encargo para el que fueron nombrados; cuando así se determine por haber incurrido en actos de irresponsabilidad en la custodia o administración de los bienes que se les han encomendado, o falta de seriedad y cumplimiento en el ejercicio de las funciones propias de su cargo. Para la designación, aceptación del cargo, calidades y exclusión de la lista, se seguirán los procedimientos previstos en el artículo 48 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 48)

10.Designación de Auxiliares

En lo referente a la designación de los auxiliares de la Administración, el funcionario ejecutor deberá aplicar las normas establecidas en el artículo 843-1 del Estatuto Tributario y las normas de los artículos 47 y 48, del Código General del Proceso.

Para el nombramiento de Auxiliares, el respectivo municipio, podrá: (Decreto 624 de 1989, art. 843-1)

a. Elaborar listas propias. (Resolución 17 de 2014, DIAN).

b. Contratar expertos.

c. Utilizar la lista de auxiliares de la justicia.

Se recomienda utilizar las listas de auxiliares de la justicia de los juzgados del lugar, o adoptar la que tenga establecida la oficina de la DIAN más cercana al municipio, así como adoptar los honorarios establecidos por la citada entidad. La adopción de estos listados y la de los honorarios se deberá efectuar por acto administrativo. (Resolución o Decreto del Alcalde).

La entidad territorial también podrá utilizar las listas de auxiliares de la justicia del Juzgado de Circuito de mayor categoría o primero del lugar. En tal caso, debe solicitarse cada dos años una copia para el municipio.

A los auxiliares se les notificará su nombramiento por medio de oficio que se enviará a la dirección que figure en la respectiva lista oficial, y en éste se indicará el día y la hora de la diligencia a la cual deban concurrir con copia debidamente sellada por la oficina y se agregará al expediente. En la misma forma se hará cualquiera otra notificación. La notificación por correo electrónico u oficio por correo certificado, donde conste la designación del auxiliar de la justicia dentro del proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 48). En este evento, copia del oficio y constancia de su envío por el correo se anexarán al expediente. No obstante, la administración tributaria podrá realizar la notificación por otro medio más expedito, de lo cual deberá quedar constancia en el expediente.

La designación será rotatoria, de manera que la misma persona no pueda ser nombrada por segunda vez sino cuando se haya agotado la lista. Sin embargo, si al iniciarse o proseguirse una diligencia faltan los auxiliares nombrados, podrá procederse a su reemplazo inmediatamente con cualquiera de las personas que figuren en la lista y estén en ese momento en condiciones de desempeño inmediato del cargo.

Los auxiliares de la Administración deberán aceptar por escrito la designación dentro de los cinco (5) días siguientes al envío del comunicado, o de la notificación efectuada por otro medio, so pena de ser excluidos de la lista; el auxiliar aceptará el cargo manifestando bajo juramento, que se entiende prestado por el hecho de su firma, que cumplirán con imparcialidad y buena fe los deberes de su cargo. Salvo en el caso de los peritos, con dicha aceptación se tendrán por posesionados. Sin embargo, si el auxiliar no manifiesta por escrito su aceptación, pero la informa al funcionario verbalmente, en la diligencia se le hará la posesión. Para el caso de los peritos, estos deberán posesionarse dentro de los cinco (5) días siguientes a la aceptación.

Si la persona nombrada no se presenta, se declara impedida o se excusa, no concurre a la diligencia, no toma posesión oportuna o no cumple su encargo se procede a su reemplazo. (Ley 1564 de 2012, arts. 47. 48. 49).

11.Contratación de Expertos

Cuando el caso particular exija un concepto técnico, científico o artístico amplio y detallado, se podrá contratar expertos para el caso específico, conforme lo autoriza el artículo 843-1 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 843-1) (Ley 6 de 1992, art. 90) (Ley 1564 de 2012, arts. 47. 48. 49)

El auto por el que se nombre un perito externo se motivará debidamente expresando las razones por las cuales hubo lugar a tal designación y acreditando la experiencia e idoneidad profesional del mismo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

12.Clases de Auxiliares de la Administración

Dentro de los procesos de cobro administrativo coactivo, hay lugar al nombramiento de dos clases de auxiliares de la justicia, a saber:

- ✓ Peritos
- ✓ Secuestres

12.1.Peritos

Son las personas versadas en arte, profesión, ciencia u oficio, a quienes se acude cuando la decisión de un determinado asunto requiera conocimientos especializados. Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, generalmente se requiere el peritazgo para avaluar bienes sujetos a remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El dictamen pericial proporciona al funcionario ejecutor, elementos de convicción sobre la realidad de los hechos que interesan al proceso; busca ilustrar al funcionario del conocimiento respecto de los cuestionamientos planteados previamente. Este medio probatorio es una simple declaración de ciencia que no constituye decisión alguna, y no es obligatoria para el fallador, quien puede rechazarla, o adoptarla total o parcialmente.

Sobre un mismo punto del proceso solo se puede decretar un único peritazgo, salvo que se presenten objeciones, o el funcionario ejecutor considere que no es suficiente, casos en los cuales podrá decretarse otro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

No se requiere peritazgo, para avaluar bienes muebles cotizados en bolsa.

El peritazgo se sujetará a las reglas contenidas en los artículos 226 y siguientes del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, arts. 226 y ss)

Requisitos para la eficacia probatoria del dictamen: Para que un dictamen pericial se constituya en prueba dentro de un proceso de ejecución, debe cumplir los siguientes requisitos:

a. Que sea conducente respecto del hecho a probar;

b. Que el perito sea calificado;

c. Que no exista motivo serio para dudar de la imparcialidad y sinceridad del perito;

d. Que no se haya probado objeción por error grave;

e. Que el dictamen esté debidamente fundamentado, vale decir, que se indique la razón científica, artística o técnica del concepto. En caso de dar un dictamen sin explicación de los motivos que conducen a esas conclusiones, el dictamen carecerá de eficacia probatoria, lo mismo que si las explicaciones son contradictorias, deficientes o carentes de claridad.

Es conveniente exigirles a los peritos que aclaren o complementen su dictamen, antes de ser rechazado por deficiencia en sus motivaciones.

12.2.Secuestres

El secuestre es el depositario de los bienes y ejerce una función pública como auxiliar de la justicia y tiene la custodia de los bienes que se le entreguen (Artículos 47 al 52, 595 al 597 del Código General del Proceso). (Ley 1564 de 2012, arts. 47 y ss) (Ley 1564 de 2012, arts. 595 y ss)

La entrega de bienes al secuestre se efectuará mediante acta en la cual se relacionen los bienes que se le entregan, con indicación del estado en que se encuentran y deberá prestar caución dentro del término que le fije el funcionario ejecutor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El secuestre podrá designar bajo su responsabilidad y con autorización del funcionario ejecutor, los dependientes que sean indispensables para el buen desempeño del cargo y señalar sus funciones. La asignación del dependiente será señalada por el funcionario ejecutor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El Secuestre está obligado a tomar todas las medidas que estime pertinentes para la conservación, preservación y mantenimiento de los bienes entregados a su custodia. Al tener el encargo, al ser removido o cuando el funcionario ejecutor así lo ordene deberá restituir la cosa y no podrá alegar derecho de retención sobre ella. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el embargo de bienes muebles, los secuestres deberán depositar los bienes que reciban en la bodega que para tales efectos deben tener, y no podrá cambiarlos de lugar salvo para trasladarlos a otra que haya tenido aprobación previa del ejecutor, siempre que se hubiere solicitado la autorización mediante escrito motivado. (Ley 1564 de 2012, art. 595)

Si se trata de bienes fungibles, o sea que se consumen por el uso, y se hallen expuestos a perderse, los debe vender en las condiciones de mercado, y consignar el dinero de inmediato en las cuentas de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El secuestre deberá abstenerse de utilizar los muebles secuestrados en cualquier forma salvo para su conservación o administración y deberá presentar un informe periódico de su gestión al funcionario ejecutor, sin perjuicio de la respectiva rendición de cuentas. (Ley 1564 de 2012, art. 51)

13.Remoción de los Secuestres

Habrá lugar a relevar o sustituir al secuestre en los casos contemplados en los artículos 47 al 51 y 595 y siguientes del Código General del Proceso, lo que se hace de oficio o a petición de parte.

Causales:

a. Que las partes, de común acuerdo, convengan en reemplazar o sustituir al secuestre que se encuentre en el ejercicio del cargo.

b. Que el secuestre nombrado se excuse de prestar el servicio.

c. Que el secuestre designado no acepte, por escrito y dentro del término legal, su nombramiento.

d. Que el secuestre no se presente al despacho en la fecha y hora señalada, para dar comienzo a la diligencia.

e. Que el secuestre no preste caución oportunamente, estando obligado a ello.

f. Que al secuestre se le compruebe que ha obrado con negligencia o abuso en el desempeño del cargo, o violando los deberes y prohibiciones establecidos para su desempeño, lo que se determinará mediante trámite de incidentes que se decide por auto inapelable.

g. De plano, cuando deja de rendir cuentas de su administración o de presentar los informes mensuales.

La remoción de un auxiliar de la Administración se resolverá mediante Resolución motivada contra la cual procede el recurso de reposición, dentro de los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En cualquiera de los casos anteriores, el secuestre entregará los bienes que estaban bajo su cuidado a quien le indique el ejecutor, una vez comunicada la orden; de no hacerlo, el ejecutor procederá a hacer la entrega bajo su responsabilidad, para lo cual hará una relación detallada de los bienes y el estado en que se encuentran. En la diligencia de entrega no se admite oposición, ni podrá el secuestre alegar derecho de retención en ningún caso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

14.Caución que Deben Prestar los Secuestres

La caución es una medida preventiva que tiene como finalidad preservar los bienes que se le entregan al secuestre. Conforme a los artículos 52 y 595 del Código General del Proceso, el secuestre, por regla general, debe prestar caución. El funcionario ejecutor luego que termine la diligencia de secuestro y entrega de los bienes, procederá a dictar el auto mediante el cual fija el monto de la caución y el plazo en que debe constituirse, mediante el auto que será notificado personalmente al auxiliar. Otorgada la caución, el ejecutor determinará si es suficiente y la aceptará o rechazará mediante auto. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El monto de la caución se determina a juicio del funcionario, teniendo en cuenta su finalidad y la cuantía de las pretensiones.

15.Rendición de Cuentas del Secuestre

Como lo expresa los artículos 51 y 52 del Código General del Proceso, el secuestre rendirá informe de su gestión, sin perjuicio del deber de rendir cuentas.

La rendición de cuentas estará acompañada de los documentos pertinentes, tales como comprobantes, facturas, recibos, entre otros, y de ella se dará traslado al deudor por el término de (10) diez días. Si acepta las cuentas expresamente o guarda silencio, el ejecutor las aprobará y ordenará el pago del saldo que resulte en favor del secuestre. Contra este auto no procede recurso alguno y presta mérito ejecutivo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El funcionario ejecutor, de oficio o a petición de parte, podrá disponer que el secuestre rinda cuentas en cualquier tiempo, y esta petición se formulará cuantas veces se estime necesario durante el ejercicio del cargo por parte del secuestre.

16.Exclusión de la Lista de Auxiliares

Habrá lugar a la exclusión de la lista de auxiliares de la Administración, en los siguientes casos: (Ley 1564 de 2012, art. 50)

a. A quienes por sentencia ejecutoriada hayan sido condenados por la comisión de delitos contra la administración de justicia o la Administración Pública o sancionados por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura o sus Seccionales.

b. A quienes se les haya suspendido o cancelado la matrícula o licencia.

c. A quienes hayan entrado a ejercer un cargo oficial.

d. A quienes hayan fallecido o se incapaciten física o mentalmente.

e. A quienes se ausenten definitivamente del respectivo distrito judicial.

f. A las personas jurídicas que se disuelvan.

g. A quienes como secuestres, liquidadores o administradores de bienes, no hayan rendido oportunamente cuenta de su gestión, o depositado los dineros habidos a órdenes del despacho judicial, o cubierto el saldo a su cargo, o reintegrado los bienes que se le confiaron, o los hayan utilizado en provecho propio o de terceros, o se les halle responsables de administración negligente.

h. A quienes no hayan realizado a cabalidad la actividad encomendada o no hayan cumplido con el encargo en el término otorgado.

i. A quienes sin causa justificada rehusaren la aceptación del cargo o no asistieren a la diligencia para la que fueron designados.

j. A quienes hayan convenido, solicitado o recibido indebidamente retribución de alguna de las partes.

k. A los secuestres cuya garantía de cumplimiento hubiere vencido y no la hubieren renovado oportunamente.

En los casos previstos en los g y j, una vez establecido el hecho determinante de la exclusión, el juez de conocimiento lo comunicará al Consejo Superior de la Judicatura, que podrá imponer sanciones de hasta veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Lo mismo deberá hacer en los casos de los literales h, i, si dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término o a la fecha de la diligencia el auxiliar no demuestra fuerza mayor o caso fortuito que le haya impedido el cumplimiento de su deber. Esta regla se aplicará a las personas jurídicas cuyos administradores o delegados incurran en las causales de los literales g, h, i, j.

Parágrafo 1o. Las personas jurídicas no podrán actuar como auxiliares de la justicia por conducto de personas que hayan incurrido en las causales de exclusión previstas en este artículo.

Parágrafo 2o. Siempre que un secuestre sea excluido de la lista se entenderá relevado del cargo en todos los procesos en que haya sido designado y deberá proceder inmediatamente a hacer entrega de los bienes que se le hayan confiado. El incumplimiento de este deber se sancionará con multa de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) en

cada proceso. Esta regla también se aplicará cuando habiendo terminado las funciones del secuestre, este se abstenga de entregar los bienes que se le hubieren confiado.

En los eventos previstos en este parágrafo el juez procederá, a solicitud de interesado, a realizar la entrega de bienes a quien corresponda.

Parágrafo 3o. No podrá ser designada como perito la persona que haya incurrido en alguna de las causales de exclusión previstas en este artículo.

17.Honorarios Para los Auxiliares

Conforme a lo establecido en el artículo 843-1 del Estatuto Tributario, corresponde al funcionario ejecutor fijar su cuantía cuando el auxiliar haya finalizado su cometido, o una vez aprobadas las cuentas, si quien desempeña el cargo estuviera obligado a rendirlas.
La tasación se efectuará de acuerdo con las tarifas que para el efecto tenga establecidas la Administración Tributaria tomando en cuenta la naturaleza del servicio del auxiliar, la importancia de la tarea realizada, las condiciones en que se ejecuta, los requisitos profesionales o técnicos propios del cargo, el esfuerzo del auxiliar de la justicia, la responsabilidad por él asumida, la cuantía del bien depositado, así como la duración del cargo. (Decreto 624 de 1989, art. 843-1)

El demandado y el auxiliar pueden objetar los honorarios en el término de ejecutoria del auto que los señale, y el funcionario ejecutor resolverá previo traslado a la otra parte por tres (3) días. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para su tasación se tendrán en cuenta factores tales como el esfuerzo del auxiliar de la justicia, la responsabilidad por él asumida, la cuantía del bien depositado, la duración en el ejercicio del cargo entre otros, de conformidad con lo establecido en el inciso 2 del parágrafo del artículo 843-1 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 843-1)

NOTA: Una de las primeras actividades que se deben desarrollar por la Administración Municipal, antes de realizar el Cobro Administrativo Coactivo, consiste en elaborar la lista de auxiliares o en su defecto, obtener la de la jurisdicción ordinaria, y fijar mediante acto administrativo, las tarifas de los honorarios. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

18.Gastos para Hacer Efectivo el Cobro

Se entenderán y reconocerán como gastos aquellas erogaciones estrictamente necesarias, realizadas con el fin de conservar y/o administrar o permitir el funcionamiento del bien objeto de la medida cautelar. Dentro de dichos gastos estarán entre otros, los servicios públicos, las reparaciones autorizadas, los impuestos pagados, etc. El pago de tales gastos se efectuará, previo consentimiento y bajo la responsabilidad del funcionario ejecutor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Igualmente, se consideran gastos, todas las erogaciones por concepto de publicaciones, transporte, y otras que deba efectuar el funcionario ejecutor, dentro del trámite del proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Será necesario que el realizador del gasto conserve la prueba donde se certifique el gasto realizado; así mismo conservará las garantías que se otorguen sobre reparaciones, ya sean locativas, del vehículo, maquinaria, equipos, entre otros. Estos gastos correrán por cuenta del deudor, conforme lo establece el artículo 836-1 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 836-1)

19.Comisiones

Las comisiones se confieren para la práctica de pruebas en los casos que autoriza el artículo 171 del Código General del Proceso, y para las diligencias que deban surtirse fuera de la sede del funcionario ejecutor (Artículos 37, 38, y 171 Código General del Proceso). (Ley 1564 de 2012, art. 171)

El otorgamiento y práctica de la comisión y los poderes del comisionado, se regirán por lo dispuesto en los artículos 39 y siguientes del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art 39 y ss). Obviamente, por tratarse de procesos netamente administrativos, la comisión deberá surtirse respecto de los funcionarios de cobranzas del Municipio del Domicilio del deudor o de la ubicación de los bienes, según el caso.

20.Custodia de bienes y dineros entregados a los secuestres

Para la custodia de bienes y dineros entregados a los auxiliares de la Administración, se aplicarán las normas del artículo 51 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, art. 51)

21.Términos Procesales

Los términos y oportunidades señaladas en el Código General del Proceso para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia son perentorios e improrrogables. (Ley 1564 de 2012, art. 117).

El cumplimiento estricto de estos términos conlleva la seguridad jurídica sobre el momento en el cual ocurrirá la solución de un asunto, o será sometido a consideración del funcionario, así como el plazo máximo con que cuenta el ejecutado para actuar dentro del proceso.

Los términos son renunciables total o parcialmente por los interesados en cuyo favor se concedan. La renuncia deberá constar por escrito. (Ley 1564 de 2012, art. 119)

22.Cómputo de Términos

Todo término comenzará a correr desde el día siguiente al de la notificación de la providencia que lo concede. (Ley 1564 de 2012, art. 117, párrafo 3). Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario (Ley 1564 de 2012, art. 118, párrafo 8)

23.Retiro de Expedientes

En el caso del proceso administrativo coactivo, no hay lugar al retiro de expedientes por los interesados. (Ley 1564 de 2012, art. 124)

24.Acumulación

La acumulación es una facultad discrecional de la Administración Tributaria que está autorizada en los artículos 825 y 826 parágrafo del Estatuto Tributario y que permite la aplicación concreta de los principios de economía procesal, celeridad y eficacia, contemplados en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Se deben considerar, en cada caso, las circunstancias procesales, la posibilidad de recuperar toda la obligación y la oportunidad del recaudo de las acreencias a cargo de los contribuyentes morosos. Pueden acumularse obligaciones, o procesos. (Decreto 624 de 1989, art. 825 y 826) (Ley 1437 de 2011, art. 3)

En todo caso, es importante que la decisión de acumular no retarde innecesariamente los procesos cuyo trámite se encuentre adelantado, perjudicando la oportunidad e inmediatez de la recuperación de la cartera.

24.1.Requisitos de la acumulación

La acumulación procederá si concurren los siguientes requisitos:

a. Tipo de obligaciones: Que se trate de tributos y/o sanciones administrados por el Municipio, contenidos en los títulos ejecutivos relacionados por el artículo 828 del Estatuto Tributario lo cual significa que la acumulación procede en relación con obligaciones por diferentes conceptos y períodos; (Decreto 624 de 1989, art. 828)

b. Procedimiento: Que el procedimiento para el cobro de todas ellas sea el mismo, esto es, el administrativo coactivo.

c. Estado del Proceso: Que no haya sido aprobado el remate en los procesos a acumular. La administración a discreción puede decretar la acumulación de oficio o a petición de parte, quien tomará en consideración no solo las razones de economía procesal, sino también las de conveniencia y oportunidad del recaudo

24.2.Acumulación de obligaciones

El parágrafo único del artículo 826 del Estatuto Tributario consagra la acumulación de obligaciones, que consiste en involucrar en un mismo mandamiento de pago varias obligaciones del deudor. (Decreto 624 de 1989, art. 826)

En el evento en que se hubiere proferido mandamiento de pago sobre algunas de las obligaciones y aún se encuentre sin notificar, es posible la acumulación de otras obligaciones, evento en el cual, se librará un nuevo mandamiento de pago con el total de las obligaciones.

24.3.Acumulación de Procesos

Esta figura la contempla el Estatuto Tributario, en el artículo 825, y consiste en tratar como un solo proceso varios procesos administrativos coactivos que se adelantan simultáneamente contra un mismo deudor. (Decreto 624 de 1989, art. 825)

En lo pertinente, este trámite se sujetará a lo dispuesto por las normas del Código General del Proceso, así:

El proceso más adelantado se suspenderá hasta que los demás se encuentren en la misma etapa procesal, momento a partir del cual se decreta la acumulación para tramitarlos todos como un solo proceso.

Para saber a qué proceso se acumulan los demás se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a. Si en ninguno de los procesos existen bienes embargados, la acumulación se hará al proceso más antiguo, circunstancia que se determinará por la fecha de notificación de los mandamientos de pago;

b. Cuando en uno de los procesos existan bienes embargados, la acumulación se hará a dicho proceso;

c. Cuando en varios procesos existan bienes embargados, la acumulación se hará al proceso que ofrezca mayores ventajas para la realización del remate.

24.4.Acumulación de Obligaciones a Procesos

También es posible frente a un proceso ya iniciado y notificado el mandamiento de pago, acumular obligaciones respecto de las cuales no se ha iniciado proceso.

En este evento, se dicta mandamiento de pago únicamente con las nuevas obligaciones: si en el primer proceso no se ha dictado la resolución que resuelve las excepciones, en la misma providencia se resolverá sobre todas. Si ya se han resuelto las excepciones del primer mandamiento de pago, se resolverá sobre las excepciones contra el nuevo mandamiento de pago, y se ordenará la acumulación para efectos de dictar una sola resolución que ordene llevar adelante la ejecución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

25.Interrupción del Proceso

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

La interrupción del proceso consiste en la paralización de la actividad procesal, por la ocurrencia de un hecho al que la ley le otorga tal efecto. El Código General del Proceso regula este fenómeno en sus artículos 159 y 160, donde se establece, entre otras: (Ley 1564 de 2012, arts. 159 y 160)

a. Por muerte o enfermedad grave del demandado (ejecutado) cuando no haya actuado con apoderado.

b. Por muerte o enfermedad grave del apoderado judicial del demandado o exclusión del ejercicio de la profesión de abogado o suspensión en él.

c. Por muerte del deudor en el caso contemplado en el artículo 159 del Código General del Proceso.

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

Debe ser declarada mediante auto una vez se conozca la muerte del deudor; en la misma providencia debe ordenarse la notificación de los mandamientos de pago a los herederos, siguiendo el procedimiento indicado por el artículo 826 del Estatuto Tributario, esto es, personalmente o, si ello no es posible, por correo. (Decreto 624 de 1989, art. 826). Obviamente, son aplicables en este caso las demás normas que sobre notificación trae el Estatuto Tributario, en sus artículos 563 y siguientes. (Decreto 624 de 1989, art. 563 y ss)

La notificación a los herederos del mandamiento de pago contra el causante, ya notificado éste, no interrumpe el término de prescripción de la acción de cobro, pues los herederos toman el proceso en el estado en que se encuentra lo cual significa que no debe volverse a

librar mandamiento de pago contra ellos. Así, si el causante no había propuesto excepciones y aún no ha vencido dicho término, los herederos podrán proponer las que consideren pertinentes. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

26.Suspensión del Proceso

La suspensión del proceso o del procedimiento, al igual que la interrupción, implica la paralización temporal del mismo. Es decir, mientras dure la suspensión, no se dictarán las actuaciones administrativas tendientes a seguir el curso normal del proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el presente tema son de recibo las aclaraciones hechas al comienzo del numeral anterior, pues en este caso también es diferente la suspensión del proceso, de la suspensión del término de la prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

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

a. Cuando el funcionario ejecutor reciba la comunicación sobre la apertura de un proceso de reestructuración de pasivos.

b. Facilidad de Pago: Cuando se le otorga al ejecutado o a un tercero, en su nombre, una facilidad de pago, lo que puede ocurrir en cualquier etapa del Proceso Administrativo Coactivo, antes del remate, de acuerdo con los artículos 814 y 841 del Estatuto Tributario. En este evento, es discrecional para la Administración el levantamiento o no de las medidas cautelares que se hubieren adoptado, y la suspensión va hasta la ejecutoria de la resolución que declare el incumplimiento de la facilidad. (Decreto 624 de 1989, art. 814 y 841)

c. Liquidación obligatoria. Cuando el deudor entre en proceso de liquidación obligatoria de que trata la Ley 222 de 1995, caso en el cual la administración deberá hacerse parte en dicho proceso.

d. Prejudicialidad. Cuando iniciado un proceso penal, el fallo que corresponda dictar haya de influir necesariamente en el proceso de cobro administrativo coactivo, (Ley 1564 de 2012, art. 162) por ejemplo, con recibos de pago que el funcionario tacha de falsedad, o con liquidaciones privadas que el ejecutado manifiesta no haber firmado. En este caso, la suspensión se produce hasta la ejecutoria de la sentencia de justicia penal.

   En este caso, se dicta el auto de suspensión del proceso tan pronto se tenga conocimiento del hecho.

e. Acumulación: Cuando hubiere lugar a la acumulación de procesos, en cuyo evento habrá lugar a suspender el proceso más adelantado, de acuerdo con las reglas que fueren pertinentes del artículo 150 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012, art. 150)

f. Toma de posesión de establecimiento financiero: De conformidad con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, Decreto 663 de 1993, el proceso ejecutivo se

suspende también cuando se produce la toma de posesión de un establecimiento financiero. En este evento, la Administración se hará parte dentro de dicho proceso.

En estos casos, se dicta el auto de suspensión del proceso tan pronto se tenga conocimiento del hecho.

27.Prescripción de la acción de cobro

La prescripción de la acción de cobro, trae como consecuencia la extinción de la competencia de la Administración Tributaria para exigir coactivamente el pago de la obligación.

Dispone el artículo 817 del Estatuto Tributario, la acción de cobro de las obligaciones fiscales, prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:

a. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.

b. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.

c. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.

d. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La nueva norma del Estatuto tributario, sujeta la prescripción a la existencia de una declaración tributaria, o a la existencia de un acto administrativo de determinación oficial de la obligación. Ello significa, que para que las entidades territoriales puedan contabilizar el término de prescripción en todos aquellos casos en que la normatividad vigente no exige la presentación de una declaración tributaria, la entidad territorial estará obligada a liquidar oficialmente el tributo mediante acto administrativo, dentro de los términos que el Estatuto Tributario trae para la determinación oficial del mismo.

Competencia

El Estatuto Tributario Nacional asigna la competencia para decretar la prescripción a los Administradores de Impuestos y Aduanas respectivas, por lo cual, consideramos que para el caso de las entidades territoriales, la competencia radica en principio en el respectivo Alcalde, o en el funcionario que conforme a la estructura administrativa y funcional tenga asignada dicha función, con la particularidad incluida por la ley 1066 de 2006, que la misma será decretada de oficio o a petición de parte.

28.Interrupción del Término de Prescripción de la Acción de Cobro

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

El artículo 818 del Estatuto Tributario, consagra las causales de interrupción de la prescripción, así:

a.Por la notificación del mandamiento de pago.

b.Por el otorgamiento de facilidades para el pago.

c.Por la admisión de concordato.

d.Por la declaratoria oficial de liquidación forzosa administrativa.

El término de prescripción comenzará a correr de nuevo, desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato, o desde la liquidación forzosa administrativa. (Decreto 624 de 1989, art. 818)

29.Suspensión del Término de Prescripción y de la Diligencia de Remate

El artículo 818 del Estatuto Tributario establece tres (3) causales de suspensión del término de la prescripción, que no conllevan a la suspensión del Proceso Administrativo Coactivo sino la suspensión de la diligencia de remate. (Decreto 624 de 1989, art. 818)

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

a. Solicitud de revocatoria directa: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición;

b. Corrección de actuaciones enviadas a dirección errada: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria de la providencia que resuelva la petición.

c. Demanda ante Jurisdicción contenciosa: A partir del auto de suspensión de la diligencia de remate, hasta la ejecutoria del fallo del contencioso administrativo que resuelve la demanda contra Resolución que decide sobre las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución.

El término transcurrido con anterioridad a la fecha en que se dicte el auto de suspensión de la diligencia de remate, se contabiliza y mantiene su vigencia para efectos de la prescripción, NO desaparece como en el caso de la interrupción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En estos tres eventos, como no se suspende el Proceso Administrativo Coactivo, el funcionario puede ejecutar acciones propias del proceso como continuar investigando otros bienes, decretar su embargo, practicar su secuestro, ordenar su avalúo, entre otros, si el bien que fue objeto de la suspensión de la diligencia de remate no cubre la totalidad del crédito objeto del proceso. La prescripción respecto del saldo a pagar determinado en la liquidación privada, corre a partir de la fecha de vencimiento señalada por el reglamento o a partir de la fecha de presentación cuando se trata de declaración extemporánea, o de la corrección cuando se hubieren determinado mayores valores a pagar; para los mayores valores. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si dentro del proceso existieren embargadas sumas de dinero representadas en títulos judiciales, estos no se aplicarán hasta tanto haya decisión definitiva sobre la revocatoria, corrección de actuaciones enviadas a dirección errada o fallos de la Jurisdicción Contenciosa. Si no se propusieron excepciones y tampoco hay pendiente decisión sobre alguna de las circunstancias anteriores, los títulos judiciales se aplicarán al pago de las obligaciones cobradas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

30.Régimen Probatorio

Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho. (Ley 1564 de 2012, art. 164).

La prueba tiene por objeto llevar al funcionario a la convicción sobre la ocurrencia de los hechos discutidos dentro de un proceso jurídico, judicial o administrativo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los medios de prueba que se pueden aceptar dentro del Proceso Administrativo de Cobro son los que establece el Código General del Proceso, al igual que los criterios para decretar las pruebas, practicarlas y valorarlas, tales como los relacionados con la conducencia, que es la idoneidad para probar un determinado hecho, por ejemplo, la representación de una sociedad comercial se prueba con la certificación de la Cámara de Comercio y no con otro medio probatorio; la pertinencia, que es la relación del medio probatorio con el hecho que se pretende probar, por ejemplo, un testimonio para probar la posesión, entre otros. Así mismo, debe tenerse presente que el Estatuto Tributario Nacional en sus artículos 747 y siguientes se refiere a algunos medios de prueba como la confesión, el testimonio y los indicios y presunciones, los cuales resultan igualmente aplicables al procedimiento administrativo de cobro de que trata dicha normatividad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

31.Medios de Impugnación

En cuanto a la Impugnación de los actos procesales, de conformidad con lo previsto en el artículo 833-1 del Estatuto Tributario, las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo coactivo de cobro son de trámite y contra ellas no procede ningún recurso, salvo en aquellos casos en que la norma en forma expresa lo señale para las actuaciones definitivas. No obstante, en los casos en que por remisión deban aplicarse las normas del Código General del Proceso, la jurisprudencia ha determinado que proceden los Recursos previstos en dichas normas. Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado que todos los actos administrativos posteriores a la resolución que decide las excepciones también son demandables ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.Título Ejecutivo

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

De conformidad con el artículo 828 del Estatuto Tributario, prestan mérito ejecutivo en el procedimiento de cobro administrativo coactivo de las entidades territoriales, los siguientes: (Decreto 624 de 1989, art. 828)

a. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación;

b. Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas;

c. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la respectiva entidad territorial, para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la

administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas;

d. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administre la respectiva entidad territorial, siempre que correspondan a las obligaciones que pueden ser cobradas por los municipios a través del procedimiento administrativo coactivo.

e. Los demás actos de la Administración Municipal, debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a su favor.

Es necesario expresar que dentro de estos actos administrativos podrían encuadrarse aquellas facturas que se expidan en ejercicio de la atribución otorgada a municipios por el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, de acuerdo con el cual, y respecto a tributos sobre la propiedad, tales entidades están autorizadas para establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo. Lo anterior bajo el presupuesto de que tales facturas llenen los requisitos de los actos de liquidación oficial y se les respete el debido proceso a los contribuyentes. (Ley 1819 de 2016, art. 354)

Según el parágrafo del artículo 828 del Estatuto Tributario, para efectos del cobro de los valores contenidos en las liquidaciones privadas y liquidaciones oficiales, basta con la certificación del Administrador de Impuestos o su delegado, sobre la existencia y el valor de las liquidaciones privadas u oficiales; igualmente, para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La certificación sobre los valores adeudados, que no consten en una declaración del contribuyente o en una liquidación oficial, no constituye título ejecutivo.

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

Otros títulos ejecutivos

a. La certificación sobre la existencia de la deuda fiscal exigible por concepto de contribución de valorización que expida el Jefe de la Oficina a cuyo cargo se encuentre la liquidación de estas contribuciones, o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador. (Decreto 1222 de 1986, art. 183) (Decreto 1333 de 1986, art 241)

b. Los demás actos administrativos o jurisdiccionales ejecutoriados en los cuales consten sumas líquidas de dinero a favor de las entidades territoriales, aunque no se refieran a impuestos. (Ley 788 de 2002, art. 59)

c. En este punto resulta necesario señalar que el artículo 354 de la Ley 1819 de 2016, autorizó a los Municipios para establecer sistemas de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presten mérito ejecutivo, de manera que, una vez adoptados y reglamentados por parte de las entidades territoriales, las facturas emitidas se tendrán por títulos ejecutivos con los cuales podrá darse inicio a la acción de cobro.

32.1.Títulos Simples y Títulos Complejos

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

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

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

La anterior clasificación interesa para cuando la ejecución se adelante con base en un acto administrativo, una garantía, o una providencia judicial, eventos en que se está en presencia de un título ejecutivo complejo, conformado en cada caso, así:

Cuando se trate de actos administrativos, el título estaría conformado por el acto administrativo inicial junto con los que resuelven los recursos en la vía gubernativa si fueren necesarios. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Respecto de una obligación para cuyo cumplimiento se había otorgado una garantía, el título lo conforman el acto administrativo que declara su incumplimiento y el documento que contiene la garantía.

Cuando se trate de sentencia, a ella se unirá el acto administrativo al que se refiera, lo mismo que los que se produjeron en la vía gubernativa. No sobra señalar que cuando se trate de sentencias inhibitorias, por no pronunciarse sobre el fondo del asunto, éstas no constituyen título ejecutivo; su incorporación al proceso de cobro solo serviría para acreditar la falta de ejecutoria del acto administrativo que sirve de título ejecutivo, durante el tiempo que dure el proceso contencioso administrativo; también serviría para acreditar la afectación del término de prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.2.Características de los títulos ejecutivos

Los títulos ejecutivos cobrables por jurisdicción coactiva, tienen las siguientes características: Siempre son documentales, es decir, se trata de documentos escritos.

a. La obligación consiste en pagar una suma líquida de dinero.

b. Si se trata de acto administrativo, éste debe encontrarse ejecutoriado para ser exigible. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.3.Requisitos esenciales del título ejecutivo

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

a. Que sea clara. Significa que no debe dar lugar a equívocos. Para el caso de los impuestos, que se encuentre plenamente identificado el deudor, la naturaleza de la obligación, los factores que la determinan.

b. Que sea expresa. Es decir, que en el documento se encuentre plasmada la obligación sin que sea necesario realizar un análisis lógico para inferirla.

c. Que sea exigible. Que no medie plazo o condición para el pago de la misma, y si se trata de actos administrativos, que se encuentre agotada la vía gubernativa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

32.4. Títulos ejecutivos contra deudores solidarios

Son deudores solidarios las terceras personas a quienes la ley llama a responder por el pago del tributo, junto con el deudor principal. De tal forma, el artículo 793 del Estatuto Tributario Nacional establece que responden con el contribuyente por el pago del tributo las siguientes personas:

a. Los herederos y los legatarios, por las obligaciones del causante y de la sucesión ilíquida, a prorrata de sus respectivas cuotas hereditarias o legados y sin perjuicio del beneficio de inventario; (Decreto 624 de 1989, art. 793)

b. En todos los casos los socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorcios responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. La solidaridad de que trata este artículo no se aplicará a las sociedades anónimas o asimiladas a anónimas; (Ley 633 de 2000, art. 51)

c. La sociedad absorbente respecto de las obligaciones tributarias incluidas en el aporte de la absorbida; (Decreto 624 de 1989, art. 793)

d. Las sociedades subordinadas, solidariamente entre sí y con su matriz domiciliada en el exterior que no tenga sucursal en el país, por las obligaciones de esta; (Decreto 624 de 1989, art. 793)

e. Los titulares del respectivo patrimonio asociados o copartícipes, solidariamente entre sí, por las obligaciones de los entes colectivos sin personalidad jurídica; (Decreto 624 de 1989, art. 793)

f. Los terceros que se comprometan a cancelar obligaciones del deudor. (Ley 0006 de 1992, art. 82)

g. Las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria. (Ley 2010 de 2019, art. 72)

h. Quienes custodien, administren o de cualquier manera gestionen activos en fondos o vehículos utilizados por sus partícipes con propósitos de evasión o abuso, con conocimiento de operación u operaciones constitutivas de abuso en materia tributaria. (Ley 2010 de 2019, art. 72)

Parágrafo 1. En todos los casos de solidaridad previstos en este Estatuto, la Administración deberá notificar sus actuaciones a los deudores solidarios, en aras de que ejerzan su derecho de defensa.

Parágrafo 2. Los auxiliares de la justicia que actúan como liquidadores o interventores en la liquidación judicial de procesos concursales, de intervención por captación ilegal y en los casos en que de acuerdo con la ley deban ser designados por la Superintendencia de

Sociedades, solo responden de manera subsidiaria por el incumplimiento de las obligaciones formales que se deriven de las obligaciones sustanciales que se originen con posterioridad a su posesión.

De igual manera, el artículo 30 de la Ley 863 de 2003 establece que los socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes o participaciones en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable. (Ley 863 de 2003, art. 30)

La vinculación de los deudores solidarios, de conformidad con el artículo 828-1 del Estatuto Tributario Nacional se hará mediante la notificación del mandamiento de pago, el cual deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Ley 006 de 1992, art. 83). Esta norma fue adicionada por el artículo 9 de la Ley 788 de 2002, a partir de cuya vigencia ya no se requiere la constitución de títulos individuales adicionales contra los deudores solidarios y subsidiarios, y, por el contrario, los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán también contra los deudores solidarios y subsidiarios. (Ley 788 de 2002, art. 9)

La vinculación de los deudores solidarios, de conformidad con el artículo 828-1 del Estatuto Tributario Nacional se hará mediante la notificación del mandamiento de pago, el cual deberá librarse determinando individualmente el monto de la obligación del respectivo deudor y se notificará en la forma indicada en el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Ley 6 de 1992, 1992). Esta norma fue adicionada por el artículo 9 de la Ley 788 de 2002, a partir de cuya vigencia ya no se requiere la constitución de títulos individuales adicionales contra los deudores solidarios y subsidiarios, y, por el contrario, los títulos ejecutivos contra el deudor principal lo serán también contra los deudores solidarios y subsidiarios, notificándoles como lo indicado por el procedimiento en el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Ley 788 de 2002, art. 9).

32.5. Ejecutoria de los actos administrativos

Cuando el título ejecutivo sea un acto administrativo, este deberá encontrarse ejecutoriado, lo cual, según el artículo 829 del Estatuto Tributario ocurre:

a. Cuando contra ellos no procede recurso alguno;

b. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto, o no se presenten en debida forma;

c. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos;

d. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho se hayan decidido en forma definitiva, según sea el caso. (Decreto 624 de 1989, art. 829)

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

33.Actuaciones

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

34.Notificación de las Actuaciones

Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente. (Ley 1111 de 2006, art. 45)

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica. (Ley 2010 de 2019, art. 104)

35.Irregularidades Dentro del Proceso Administrativo Coactivo

El artículo 849-1 del Estatuto Tributario, establece la posibilidad de corregir las irregularidades procesales que se presenten dentro del Proceso Administrativo Coactivo, en cualquier tiempo, hasta antes de proferirse la providencia que aprueba el remate de los bienes. (Ley 0006 de 1992, art. 79)

Las irregularidades saneables se subsanarán de oficio o a petición de parte, y de plano, esto es, sin necesidad de tramitar incidente. Según la norma citada, las irregularidades se considerarán saneadas cuando a pesar de ella, el deudor actúa en el proceso y no la alega, y en todo caso cuando el acto cumplió su finalidad y no violó el derecho de defensa. (Ley 0006 de 1992, art. 79)

Las irregularidades pueden ser absolutas, que no son susceptibles de sanearse, y relativas, las que admiten dicha posibilidad. Uno u otro carácter se definirán siguiendo las reglas que para tal efecto establece el Código General del Proceso en sus artículos 133 y siguientes. (Ley 1564 de 2012, art 133)

36.Examen del Expediente

De conformidad con lo previsto en el artículo 849-4 del Estatuto Tributario, los expedientes de las Oficinas de cobranzas solo pueden ser examinados por el contribuyente o su apoderado legalmente constituido, o por los abogados autorizados mediante memorial presentado personalmente por el contribuyente. (Decreto 624 de 1989, art. 849-4)

37.Cuenta de Depósitos Judiciales

Como quiera que los dineros que se embargan, y los que se consignan a título de garantía o caución, o para el pago a los auxiliares de la Administración, no son de la entidad territorial y se reciben es a título de depósito, no pueden manejarse en las cuentas ordinarias de la respectiva entidad territorial; por lo tanto, para efecto del depósito de esos dineros, el funcionario ejecutor deberá abrir una Cuenta de Depósitos Judiciales en el Banco Agrario de su localidad o de la localidad más cercana. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los títulos de depósito Judicial únicamente pueden ser pagados por orden del funcionario ejecutor.

Para efectos del pago, bien sea a favor de la entidad territorial según los resultados del proceso, o a favor del perito o secuestre, o a favor del ejecutado cuando deben devolvérsele sumas de dinero, el funcionario ejecutor debe mediante endoso ordenar el pago del título de depósito a favor del beneficiario, y de ser necesario, podrá ordenar al banco la conversión o fraccionamiento del título de depósito judicial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

CUARTA PARTE: Actuaciones Procesales

1.Mandamiento de pago

El MANDAMIENTO DE PAGO es el acto administrativo procesal que consiste en la ORDEN DE PAGO que dicta el FUNCIONARIO EJECUTOR para que el ejecutado cancele la suma líquida de dinero adeudada contenida en el título ejecutivo, junto con los intereses desde cuando se hicieron exigibles y las costas del proceso.

1.Contenido del Mandamiento de Pago

El mandamiento de pago deberá contener:

1.1. Parte considerativa

a. Nombre de la entidad ejecutora.

b. Ciudad y fecha.

c. Identificación de cada una de las obligaciones por su cuantía, concepto, periodo y el documento que la contiene. El mandamiento de pago alusivo a un título ejecutivo complejo deberá enunciar todos los documentos que lo conforman.

d. La identificación plena del deudor o deudores, con su nombre o razón

e. social, Nit o cédula de ciudadanía, según el caso.

f. Constancia de ejecutoria de los actos administrativos o judiciales que conforman el título.

g. Competencia con que se actúa.

h. Valor de la suma principal adeudada (impuesto y sanciones).

1.2.Parte resolutiva

a. La orden de pago por la vía administrativa coactiva a favor del Tesoro Municipal, según el caso, y en contra de la persona natural o jurídica que aparezca en la parte motiva, con su número de identificación y que consiste en la orden expresa de pagar dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación, el impuesto, las sanciones, los intereses moratorios calculados desde la fecha en que se venció la obligación u

obligaciones y hasta cuando se cancelen, la actualización y las costas procesales en que se haya incurrido.

b. La orden de citar al ejecutado para que comparezca a notificarse del auto de mandamiento de pago dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de introducción al correo del oficio de citación y la orden de notificar por correo si no comparece dentro del término para notificar personalmente.

c. La posibilidad de proponer excepciones dentro del mismo termino para pagar, ante el funcionario ejecutor a cargo del proceso. (Decreto 624 de 1989, arts. 830 y 831)

d. La Orden de: NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

e. La firma del Funcionario ejecutor.

Nota. Cuando se trate del cobro de garantías, en el auto de mandamiento de pago, también se ordenarán las medidas cautelares, tal como lo establece el artículo 814-2 del Estatuto Tributario; en los demás casos, las medidas cautelares se decretan en acto administrativo separado. (Decreto 624 de 1989, art. 814-2)

Cuando la ejecución se dirija contra una persona jurídica, debe obrar dentro del expediente la certificación sobre su existencia y representación legal expedida por la entidad competente. La ejecución contra un ente jurídico será válida aun cuando se encuentre en estado de liquidación, en cuyo evento su representante legal es el liquidador; luego de concluida la liquidación, la ejecución se adelantará contra los responsables solidarios. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.Notificación del Mandamiento de Pago

La notificación es el acto mediante el cual se pone en conocimiento del deudor la orden de pago. El mandamiento de pago deberá notificarse en forma personal y para tal efecto deberá citársele a las oficinas de la administración.

La forma de notificar el mandamiento de pago se encuentra prevista en el artículo 826 del Estatuto Tributario. Los pasos que se deben seguir para efectuar la notificación son los siguientes:

2.1.Citación para notificar

El deudor deberá ser citado para efectos de la notificación personal del mandamiento de pago. Tal citación deberá efectuarse:

a. Por correo a la última dirección reportada en los registros de contribuyentes establecidos en la administración para el respectivo impuesto, y a falta de ésta a la dirección que establezca la respectiva administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria, tal como lo prevé el artículo 563 del Estatuto Tributario. Cuando el deudor haya fallecido y deba notificarse el título a los herederos, deberá notificarse el título a la dirección declarada en el respectivo proceso de sucesión, o a la que posea o establezca la respectiva entidad territorial conforme a las reglas ya citadas. Para el efecto, la norma señala que podrá hacerse uso de los diferentes servicios de correo, es decir, a través de la red oficial de correos o cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente. (Decreto 624 de 1989, art. 563)

b. Por publicación en un periódico de circulación nacional o regional, cuando no haya sido posible establecer la dirección del deudor una vez agotadas la búsqueda en todos los medios de información.

2.2.Notificación Personal

Si dentro de los diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la introducción al correo del oficio, el citado, su representante legal o su apoderado comparecen, la notificación del mandamiento de pago se surtirá personalmente mediante la entrega de una copia del mandamiento de pago al notificado, previa suscripción del acta de notificación que deberá contener:

a. Fecha en que se efectúa la diligencia.

b. Presencia del ejecutado en el despacho, o de su representante legal o apoderado especial y calidad en que actúa. Si el deudor actúa a través de apoderado especial, éste debe tener la calidad de abogado de acuerdo a lo señalado por el artículo 25 del Decreto 196 de 1971; en tal caso exhibirá el poder correspondiente.

c. La representación legal se acreditará con el documento idóneo, por ejemplo por medio del certificado de la Cámara de Comercio tratándose de personas jurídicas comerciales; o la sentencia judicial cuando se trata de tutor o curador de bienes.

d. Identificación de quien se notifica.

e. Providencia que se le notifica (mandamiento de pago de fecha xxx) y constancia de la entrega de una copia del mandamiento de pago, como lo indica el artículo 569 del Estatuto Tributario.

f. Firma del Notificado y del notificador.

Nota. Verifique que el notificado no se retire sin firmar el acta de la diligencia de notificación.

El expediente no puede ser facilitado para su examen antes de la notificación del mandamiento de pago. (Ley 1564 de 2012, art 123)

2.3.Notificación por Correo

Vencidos los diez (10) días sin que se hubiere logrado la notificación personal, se procederá a efectuar la notificación por correo mediante el envío de una copia del mandamiento de pago a la dirección de que disponga la Administración, siguiendo el procedimiento indicado en los artículos 565, 567 y 568 del Estatuto Tributario.

Información adicional. El inciso segundo del artículo 826 establece que cuando la notificación se haga por correo, adicionalmente se deberá informar por cualquier medio de comunicación del lugar “la omisión de está formalidad, no invalida la notificación efectuada”. (Decreto 624 de 1989, art. 826)

2.4.Notificación por Publicación

Según el inciso final del artículo 563 del Estatuto Tributario, cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor, o declarante, por ninguno de los medios señalados en el inciso anterior, los actos de la Administración le serán

notificados por medio de la publicación en el portal de la web de la DIAN, que deberá incluir mecanismos de búsqueda por número identificación personal. (Decreto 624 de 1989, art. 563).

Al expediente se incorporará la hoja del diario donde se hizo la publicación y un informe del funcionario, sobre el hecho de no haberse localizado la dirección del deudor.

2.5.Notificación por Aviso

Difiere de la notificación por publicación en que en este caso sí se posee una Dirección del contribuyente pero el documento enviado a notificarse es devuelto por el correo. La notificación se surte publicando un aviso en el cual conste que se ha librado mandamiento de pago, identificando al deudor, la naturaleza de la obligación, la cuantía, y la fecha de la actuación. En este evento, el término se contará desde la publicación del aviso o de la corrección de la notificación. (Ley 1437 de 2011, art. 69)

2.6.Notificación por Conducta Concluyente

Este tipo de notificación la establece el artículo 301 del Código General del Proceso y el 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para los actos administrativos. En consecuencia es válida la notificación del mandamiento de pago por este medio; esto es, cuando el deudor manifiesta que conoce la orden de pago o lo menciona en escrito que lleva su firma o propone excepciones. En este caso se tendrá por notificado personalmente el deudor, en la fecha de presentación del escrito respectivo. (Ley 1564 de 2012, art. 301) (Ley 1437 de 2011, art. 72)

3.Corrección de la Notificación

Según el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la falta de notificación, o la notificación efectuada en forma defectuosa, impide que el acto administrativo produzca efectos legales y las actuaciones posteriores a tal notificación estarán viciadas de nulidad. Para subsanar tales irregularidades, el artículo 849-1 del Estatuto Tributario permite que se puedan subsanar en cualquier momento y hasta antes de aprobar el remate, en la forma como se explicó anteriormente. Obviamente la corrección de la notificación deberá subsanarse antes de que se produzca la prescripción. (Decreto 624 de 1989, art. 849-1)

Cuando la irregularidad recaiga sobre la notificación del mandamiento de pago, una vez declarada la nulidad toda la actuación procesal se retrotraerá a la diligencia de notificación inclusive, lo cual significa que todas las providencias posteriores a ella son nulas y habrá necesidad de rehacerlas. Las únicas actuaciones que no se afectan por la irregularidad procesal en cuestión son las medidas cautelares, las que se mantendrán incólumnes, pues se tomarán como previas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

II.Medidas Cautelares o Preventivas

Las medidas cautelares o preventivas tienen como finalidad garantizar la conservación de los bienes, los perjuicios que puedan ocasionarse con el proceso, o la efectividad del crédito perseguido. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007) (Ley 1564 de 2012, arts. 588 y ss)

1.Medidas Cautelares Previas

Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, las medidas cautelares previas aquellas que se adoptan antes de notificar el mandamiento de pago al deudor, e incluso, antes de librar el mandamiento de pago, o concomitantemente con éste, a diferencia de lo que no ocurre en la justicia ordinaria, donde necesariamente debe haberse dictado el mandamiento de pago. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.Medidas Cautelares Dentro del Proceso

Son aquellas que se pueden tomar en cualquier momento del proceso, después de notificado el mandamiento de pago. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Esta diferenciación la contempla el Estatuto Tributario en el parágrafo del artículo 836, y artículo 837; de igual manera se prevén por los artículos 590 del Código General del Proceso. (Decreto 624 de 1989, art. 836 y 837) (Ley 1564 de 2012, art. 590)

3.Embargo

Es una medida cautelar o preventiva cuya finalidad es la de inmovilizar los bienes del deudor, impidiendo el traspaso o gravamen de los mismos, para que una vez determinados e individualizados y precisado su valor mediante el avalúo, se proceda a su venta o adjudicación, principio consagrado en el artículo 2492 del Código Civil, el cual dispone que, salvo las excepciones relativas a bienes inembargables, los acreedores podrán exigir que se vendan todos los bienes del deudor hasta la concurrencia de sus créditos incluidos los intereses y las costas de cobranza, para con su producto se satisfaga íntegramente el crédito si fuere posible. (Ley 87 de 1873, art. 2492)

Según el artículo 1521 del Código Civil el bien queda fuera del comercio y por tal se constituye en objeto ilícito de enajenación o gravamen. (Ley 87 de 1873, art. 1521). Del bien sólo podrá disponer el Estado por intermedio del Juez u otro funcionario investido de jurisdicción o competencia, quien autoriza la venta o adjudicación a terceros o su restitución al ejecutado. Para el caso del procedimiento administrativo coactivo, la competencia radica en el funcionario ejecutor.

4.Modos de Perfeccionar el Embargo

El Código General del Proceso en los artículos 593 y 594, establece los siguientes modos para perfeccionar el embargo:

4.1.Por Inscripción

Para bienes sujetos a Registro, el embargo se perfecciona por la inscripción de la orden de embargo en el Registro Público donde por Ley deba estar inscrito o registrado el bien. Así por ejemplo, cuando se trate de bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos, el embargo se registrará en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; en el caso de aeronaves, la inscripción se efectuará en la capitanía de puerto donde se encuentra matriculada la nave, o por el asentamiento en el libro de registro de aeronaves de la Oficina de Registro Aeronáutico Nacional (Decreto 410 de 1971, arts. 1441 y ss, y 1908). Cuando lo embargado sea el interés social, el registro se efectuará en la Cámara de Comercio.

En el caso de vehículos automotores, el embargo se perfeccionará con la inscripción de la parte pertinente de la Resolución de embargo, en el registro Terrestre automotor de la Oficina

de Tránsito donde se encuentra matriculado el vehículo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.2.Por Notificación o Comunicación a un Tercero

Otra forma de perfeccionar el embargo es por notificación o comunicación a un tercero, para que retenga el bien o se abstenga de entregarlo al deudor, o para que efectué el pago al secuestre o efectúe el depósito en la cuenta de depósitos judiciales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.3.Por Secuestro o Aprehensión Material

Esta última forma de perfeccionar el embargo se aplica a todos aquellos bienes muebles no sujetos a registro, incluidas las acciones, títulos y efectos públicos al portador y efectos negociables nominativos a la orden o al portador. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5.Inembargabilidad

Por regla general todos los bienes son embargables. No obstante, en algunos casos específicos la Ley ha prohibido el embargo en razón a la naturaleza de los bienes o de las personas o entidades poseedoras de los mismos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Constitucionalmente, los bienes de uso público son inembargables, imprescriptibles e inenajenables. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

a. El salario mínimo mensual legal o convencional, y las cuatro quintas partes del excedente es inembargable, salvo que se trate de créditos con cooperativas legalmente autorizadas o para cubrir pensiones alimenticias. En ambos casos, la excepción opera hasta un monto del 50% del respectivo salario o excedente. Es embargable hasta una quinta (1/5) parte de lo que exceda del salario mínimo legal o convencional. (Código Sustantivo de Trabajo, art. 153, 154 y 155);

b. Las prestaciones sociales cualquiera sea su cuantía, salvo los créditos a favor de las cooperativas legalmente constituidas y los provenientes de pensiones alimenticias, hasta el límite máximo del 50%. (Código Sustantivo de Trabajo, art. 344);

c. Las sumas depositadas en depósitos electrónicos a los que se refiere el artículo 2.1.15.1.1. del Decreto 2555 de 2010 o en la sección de ahorros no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965. (Ley 1555 de 2012, art. 4);

d. Los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad. (Ley 100 de 1993, art. 134);

e. Los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida y sus respectivas reservas. (Ley 100 de 1993, art. 134);

f. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del régimen de ahorro individual con solidaridad, y sus respectivos rendimientos. (Ley 100 de 1993, art. 134);

g. Las sumas destinadas a pagar los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo régimen de ahorro individual con solidaridad. (Ley 100 de 1993, art. 134);

h. Las pensiones y demás prestaciones que reconoce esta Ley, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia. (Ley 100 de 1993, art. 134);

i. Los bonos pensionales y los recursos para el pago de los bonos y cuotas partes de bono de que trata la presente Ley. (Ley 100 de 1993, art. 134);

j. Los recursos del fondo de solidaridad pensional. (Ley 100 de 1993, art. 134);

k. Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, las cotizaciones voluntarias y sus rendimientos financieros solo gozarán de los mismos beneficios que la Ley concede a las cuentas de ahorro en UPAC, en términos de inembargabilidad. (Ley 100 de 1993, art. 134);

l. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

m. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

n. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

o. Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

p. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

q. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

r. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

s. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

t. Los uniformes y equipos de los militares. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

u. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

v. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

w. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

x. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

y. Los derechos personalísimos e intransferibles. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

z. Los derechos de uso y habitación. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

aa. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

bb. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales. (Ley 1564 de 2012, art. 594);

cc. Los animales domésticos de compañía y de soporte emocional de los que trata el artículo 687 del Código Civil. (Ley 2473 de 2025, arts 3 y 2)

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial

que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

6.Límite del Embargo

Como el embargo tiene como finalidad garantizar la satisfacción de la obligación que se cobra, y su efecto es el de sacar los bienes del comercio de tal manera que no puedan ser trasladados a un tercero, con el fin de evitar un perjuicio injustificado al ejecutado, los embargos y secuestros deberán estar limitados a lo necesario. Para el cobro administrativo coactivo, el límite máximo está previsto en el artículo 838 del Estatuto Tributario. “El valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble de la deuda más sus intereses, incluidas las costas prudencialmente calculadas”. (Decreto 624 de 1989, art. 838) (Ley 1819 de 2016, art. 264)

Tratándose de un bien que no se pueda dividir sin sufrir menoscabo o disminuir gravemente su valor o utilidad, deberá ordenarse su embargo aun cuando su valor supere el límite antes anotado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

De otra parte, el artículo 9 de la Ley 1066 de 2006, (Ley 1066 de 2006, art. 9) adicionó un artículo al Estatuto Tributario Nacional, el 837-1, el cual se ocupa, entre otras cosas, de establecer un nuevo límite de inembargabilidad, esta vez relacionado con las cuentas de ahorro, de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente. Así mismo, dispuso que dicho límite no sea aplicable en el caso de procesos de cobro coactivo adelantados contra personas jurídicas (Decreto 624 de 1989, art 837-1). En relación con este último caso, limita la posibilidad de disposición de los dineros embargados en cuentas bancarias por parte de la entidad ejecutora cuando el valor en ejecución sea objeto de discusión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La entidad ejecutora podrá disponer del dinero objeto de embargo una vez haya quedado demostrada la acreencia a su favor, o bien porque se hayan vencido los términos legales de los que dispone el interesado para ejercer las acciones judiciales procedentes. Es posible también que el pago de la obligación en ejecución se garantice mediante caución prestada u ofrecida por el ejecutado a satisfacción del ejecutante. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

7.Reducción del Embargo

El artículo 838 del Estatuto Tributario establece que, si efectuado el avalúo de los bienes, su valor excediere del doble de la deuda más sus intereses, el funcionario ejecutor deberá reducir el embargo de oficio o a solicitud del interesado. (Decreto 624 de 1989, art. 838).

Esta reducción procede una vez esté en firme el avalúo de los bienes pero, tratándose de dinero o de bienes que no necesitan avalúo, como aquellos que se cotizan en bolsa, basta la certificación de su cotización actual o del valor predeterminado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La reducción deberá producirse antes que se decrete el remate, mediante providencia que se comunicará al deudor, al secuestre si lo hubiere, y a las personas o entidades que deban cumplir con la orden de embargo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

La reducción podrá efectuarse siempre que no implique división de un bien indivisible o que siendo divisible, la división no genere menoscabo o disminución grave de su valor o utilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

No habrá lugar a reducción de embargos respecto de bienes cuyo remanente se encuentra solicitado por autoridad competente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.Modos de Efectuar el Embargo

Cuando se proceda a dictar una medida cautelar previa o dentro del Proceso Administrativo Coactivo, debe producirse una providencia, que según se deduce del artículo 839 del Estatuto Tributario, es una RESOLUCIÓN. (Decreto 624 de 1989, art. 839)

Tratándose de embargo previo, en la parte considerativa debe expresarse por lo menos la renuencia del deudor, la obligación u obligaciones por las cuales se procede, enunciando los títulos ejecutivos, conceptos, períodos gravables y el valor. Si el embargo se ordena dentro del Proceso Administrativo de Cobro, no será necesaria tal enunciación, sino que se hará remisión al mandamiento de pago. En la parte resolutiva se decretará la medida, identificando claramente el bien, y ordenando el envío de las comunicaciones pertinentes a las entidades que deban inscribirla y dar cumplimiento a lo ordenado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El trámite a seguir para efectos del embargo de bienes sujetos a registro, saldos bancarios, y prelación de embargos, es el señalado en el artículo 839-1 del Estatuto Tributario. En los demás eventos, se aplicarán las normas del artículo 593 del Código General del Proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

No obstante, en todos los casos, las personas y entidades a quienes se les comuniquen los embargos, que no den cumplimiento oportuno con las obligaciones impuestas por las normas, responderán solidariamente con el contribuyente por el pago de la obligación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.1.Embargo de Inmuebles

Aplicando el artículo 593 del Código General del Proceso y el artículo 839 del Estatuto Tributario, una vez establecida la propiedad del inmueble en cabeza del deudor mediante el certificado de propiedad y tradición, expedido por el respectivo Registrador de Instrumentos Públicos de la jurisdicción en la que se encuentra el bien, el funcionario ejecutor ordenará su embargo mediante Resolución que deberá contener las características del inmueble, ubicación, número de matrícula inmobiliaria, y todos los datos identificadores del bien y la orden de registrar la medida. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Expedida la Resolución, se procederá a comunicarla mediante oficio a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para su inscripción, remitiendo copia de la Resolución y solicitando que una vez inscrito el embargo, el registrador así lo informe al Funcionario Ejecutor, y remita certificado de propiedad y tradición donde conste su inscripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.2.Embargo de Vehículos Automotores

El artículo 2 de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, dispone:

"Registro terrestre automotor: Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros". (Ley 769 de 2002, art. 2)

A su vez, el artículo 47 de la misma Ley, determina "Tradición del dominio. La tradición del dominio de los vehículos automotores requerirá, además de su entrega material, su inscripción en el organismo de tránsito correspondiente, quien lo reportará en el Registro Nacional Automotor en un término no superior a quince (15) días. La inscripción ante el organismo de tránsito deberá hacerse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la adquisición del vehículo. (Ley 769 de 2002, art. 47)

Si el derecho de dominio sobre el vehículo hubiere sido afectado por una medida preventiva decretada entre su enajenación y la inscripción de la misma en el organismo de tránsito correspondiente, el comprador o el tercero de buena fe podrá solicitar su levantamiento a la autoridad que la hubiere ordenado, acreditando la realización de la transacción con anterioridad a la fecha de la medida cautelar". (Ley 769 de 2002, art. 47)

Con fundamento en las normas transcritas, para efectos del embargo y secuestro de vehículos automotores es necesario que se obtenga por parte del funcionario ejecutor el certificado de la respectiva oficina de tránsito del lugar en que se encuentre matriculado el vehículo a embargar con el fin de determinar la propiedad del mismo. Con fundamento en este certificado, el funcionario ejecutor dictará la correspondiente Resolución en la que se enunciaría las características, tales como clase, marca, modelo, tipo, color, placas; se ordenará además, librar los oficios a la respectiva oficina de tránsito para su inscripción en el registro terrestre automotor y la orden de enviar copia de la resolución de embargo, tal como lo prevé el artículo 839 del Estatuto Tributario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Recibida la respuesta donde conste la anotación, se librara oficio a la SIJÍN, indicando, si es posible, la dirección donde pueda encontrarse el vehículo para para su aprehensión material, es decir secuestro. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.3.Embargo de Naves y Aeronaves

La propiedad de naves y aeronaves se encuentra sujeta a registro conforme al artículo 1908 del Código de Comercio, por lo que su propiedad se establece mediante el correspondiente certificado de matrícula, expedido por el Capitán de Puerto respectivo, si se trata de Naves, o en la Oficina de Registro Aeronáutico si se trata de Aeronaves. (Decreto 410 de 1971, art. 1908)

Decretado el embargo se comunicará mediante oficio a la Oficina respectiva, para que se lleve a cabo su inscripción; al comunicado se anexará copia de la providencia que lo ordenó, que debe además contener las características del bien embargado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Es importante precisar que, cuando el crédito no goce de privilegio marítimo o no corresponda a crédito hipotecario, la nave o aeronave solo se podrá embargar mientras se halle en el puerto de su matrícula. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La nave que ha recibido autorización de zarpe, no podrá ser secuestrada sino por obligaciones contraídas para aprovisionarla para el viaje. (Decreto 410 de 1971, arts. 1449, 1450, 1451 y 1453).

8.4.Embargo del Interés de un Socio en Sociedades

La cuota parte de interés que una persona posea en una sociedad, conforme al certificado de la Cámara de Comercio, puede ser embargada.

Este embargo se comunicará mediante oficio a la Cámara de Comercio del lugar donde tenga el domicilio principal la sociedad, anexándole copia de la Resolución de embargo, tal como lo prevé el artículo 839 del Estatuto Tributario, con el fin de que sea inscrito en el libro correspondiente; a partir de ese momento la Cámara de Comercio debe abstenerse de registrar cualquier transferencia, gravamen o reforma que implique la exclusión del socio demandado o la disminución de sus derechos en ella. Este embargo se extiende a los dividendos, utilidades, intereses y demás beneficios que al derecho embargado corresponda. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para el perfeccionamiento de la medida, se requiere la notificación al representante legal de la sociedad, mediante la entrega del oficio en el que ésta se comunica, y se le informará que todos los pagos a favor del socio, que se encuentren cobijados por la medida, deberán realizarse a favor del Municipio, en la cuenta depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En la misma forma se perfeccionará el embargo del interés de un socio en sociedades civiles sometidas a las solemnidades de las sociedades comerciales. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 7).

8.5.Embargo de Acciones, Bonos, Certificados, Títulos Valores y Similares (art. 593 numeral 6 de la Ley 1562 de 2012 y arts. 414 y 415 del Decreto 410 de 1971.)

El embargo de acciones, bonos, certificados nominativos de depósito, unidades de fondos mutuos, títulos similares, efectos públicos nominativos se debe comunicar al gerente, administrador o liquidador de la respectiva sociedad o empresa, para que tome nota. El embargo se entiende perfeccionado desde la fecha de recibo del oficio y a partir de ésta, no podrá aceptarse ni autorizarse la transferencia ni gravamen alguno.

El representante legal, administrador o liquidador de la Empresa, está obligado a dar cuenta a la oficina de cobranzas del cumplimiento de la medida, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del oficio, so pena de responder solidariamente con el deudor.

Cuando se trate de documentos a la orden y al portador, el embargo se perfeccionará con la entrega de los mismos al secuestre.

Estos embargos se extienden a los dividendos, utilidades, intereses y demás beneficios que al derecho embargado correspondan, los que se consignarán oportunamente por la persona a quien se comunicó la medida, a órdenes de la Tesorería Municipal, en la respectiva cuenta de depósitos judiciales.

8.6.Embargo de Bienes Muebles no Sujetos a Registro

Tratándose de bienes muebles, salvo en los casos específicos planteados, es necesario decretar su embargo y secuestro coetáneamente, por cuanto su embargo sólo se perfecciona en el momento que la cosa mueble es aprehendida y secuestrada. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 4)

8.7.Embargo de Mejoras o Cosechas

El embargo de los derechos que posea una persona originados en mejoras o cosechas realizadas en predio de propiedad de otra, se perfeccionará con la práctica del secuestro, previniendo al mejorista obligado al pago y al dueño del terreno que en adelante se entiendan con el secuestre para todo lo relacionado con las mejoras y sus productos o beneficios.

Cuando se trate de embargo de derechos que el deudor tenga respecto de mejoras plantadas en terrenos baldíos, se notificará al deudor para que se abstenga de enajenarlos o gravarlos. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 2)

8.8.Embargo de Créditos y Otros Derechos Demejantes

Se perfecciona con la notificación al deudor, mediante entrega del oficio en que se comunica el embargo, en el cual, además, se le advertirá que debe efectuar el pago a órdenes de la Tesorería Municipal en la cuenta de depósitos judiciales, una vez se haga exigible. En el oficio debe transcribirse, además, la parte pertinente de la resolución que ordena el embargo, y se le prevendrá que informe por escrito al funcionario ejecutor dentro de los tres (3) días siguientes al recibo del mismo, sobre los siguientes hechos: Si existe el crédito o derecho, fecha de exigibilidad, valor si fuere posible, si con anterioridad se le ha comunicado otro embargo, si se le notifica alguna cesión o la aceptó, indicando nombre del cesionario y la fecha. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En caso de que el deudor no consigne el dinero oportunamente, el ejecutor designará secuestre, quien podrá adelantar proceso judicial para tal efecto. Si la obligación era de dar bienes diferentes a dinero, necesariamente deberá efectuarse el nombramiento del secuestre y proceder a la realización de la diligencia. Este procedimiento es válido para decretar el embargo sobre rendimiento de patrimonios autónomos a favor de terceros deudores, de derechos generados en contratos de fiducia mercantil. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 4)

8.9.Embargo de Derechos que se Reclaman en otro Proceso

Los derechos o créditos que se tienen o persiguen en otro proceso por el ejecutado pueden ser:

- ✓El derecho de herencia;
- ✓Los derechos litigiosos que en cualquier proceso tenga el ejecutado; y
- ✓Los créditos que esté cobrando el ejecutado dentro de otro proceso ejecutivo.

El embargo se perfecciona comunicando la medida, mediante oficio, a la autoridad que conoce del otro proceso, para que tome nota y el ejecutado no pueda ceder los derechos o créditos, enajenarlos ni renunciar a ellos mediante desistimiento. El embargo queda consumado en la fecha y hora en que el oficio haya sido entregado al respectivo despacho, que estará en obligación de poner a disposición del ejecutor los pagos, que con ocasión del proceso llegaren a efectuarse. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.10.Embargo de Salarios

En la resolución de embargo se ordenará la comunicación al empleador o pagador, para que retenga al empleado las cuotas pertinentes de los salarios devengados o por devengar, de acuerdo con la proporción determinada en la ley, (Código Sustantivo de Trabajo, art. 153, 154 y 155), y que haga oportunamente las consignaciones en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 9). El empleador, o pagador responderá solidariamente con el trabajador (deudor) en caso de no hacer los respectivos descuentos y consignaciones (Decreto 624 de 1989, art. 839, parágrafo).

8.11.Embargo de Dinero en Cuentas Bancarias y Entidades Similares

En la resolución que decrete el embargo se deberá señalar la suma a embargar, que no podrá exceder del doble de la obligación insoluta más sus intereses conforme lo dispone el artículo 838 del Estatuto Tributario.

El embargo deberá comprender no solamente las sumas de dinero que en el momento estén dispuestas a favor del contribuyente sino de las que se llegaren a depositar a cualquier título en la entidad de crédito. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El embargo se comunicará mediante oficio a la entidad respectiva advirtiendo que deberá consignar las sumas retenidas en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial al día siguiente de la fecha en que se reciba la comunicación y deberá informar lo pertinente al funcionario ejecutor. (Ley 006 de 1992, art. 86, numeral 2)

El embargo se perfecciona en el momento en que se haga entrega a la entidad financiera del oficio comunicando la medida de lo cual se dejará constancia, señalando fecha y hora si fuere posible. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando no se conocen las entidades donde el ejecutado tiene depositadas las sumas de dinero, el embargo se comunicará a la casa matriz de todos los bancos, corporaciones y entidades similares en el país. (Ley 1564 de 2012, art. 593); (Decreto 410 de 1971, art. 1387)

La suma retenida deberá ser consignada al día siguiente del recibo de la comunicación en la cuenta de depósitos que se señale. Si el ejecutado no posee cuentas en la entidad financiera, ésta así deberá comunicarlo a la Administración Tributaria, dentro del mismo término. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

NOTA. Cuando la orden de embargo se imparte a diferentes entidades financieras, es muy probable que se embargue sumas superiores a las ordenadas en la ley, por lo cual, el funcionario ejecutor, de oficio, y con la finalidad de no perjudicar al ejecutado, ordenara el levantamiento de los embargos que excedan del límite legal. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.12.Embargos de Derechos Proindiviso

El de derechos proindiviso en bienes muebles se comunicará a los otros copartícipes, advirtiéndoles que en todo lo relacionado con aquellos deben entenderse con el secuestre. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 11)

8.13.Embargo y Secuestro de Bienes del Causante

Cuando se ejecuta por obligaciones del causante antes de liquidarse la sucesión, solo podrán embargarse y secuestrarse bienes de su propiedad. Cuando se ejecuta por obligaciones del causante, pero ya se ha liquidado la sucesión, deben perseguirse los bienes de los herederos que hayan aceptado la herencia y hasta por el monto que se les haya adjudicado, si la han aceptado con beneficio de inventario, previa vinculación al Proceso Administrativo Coactivo conforme lo establece el artículo 826 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 826)

9.Concurrencia de Embargos

La concurrencia de embargos es una situación procesal en la cual, sobre un mismo bien, recaen dos (2) o más embargos; los artículos 839-1 del Estatuto Tributario y 465 del Código General del Proceso prevén está situación. (Ley 1564 de 2012, art. 465)

La norma del Estatuto Tributario establece que cuando se decrete el embargo de un bien mueble o inmueble, y sobre él ya existiere otro embargo legalmente practicado, la oficina competente del respectivo registro, si fuere el caso, lo inscribirá y comunicará a la Administración de Impuestos o quien haga sus veces y al juez que haya ordenado el embargo. Debe tenerse en cuenta que si el crédito que ordene el embargo anterior es de grado inferior al del fisco, el funcionario continuará con el proceso de cobro informando de ello al juez respectivo y, si éste lo solicita, pondrá a su disposición el remanente del remate. Si el crédito que origina el embargo anterior es de grado superior al del fisco el funcionario se hará parte en el proceso ejecutivo y velará por que se garantice la recuperación de la deuda con el remanente del remate del bien embargado en dicho proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si se trata de bienes no sujetos a registro, la diligencia de secuestro realizada con anterioridad, es válida para el proceso coactivo, y el proceso se adelantará en las mismas condiciones que en el caso de los bienes que si estén sujetos a la solemnidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El artículo 465 del Código General del Proceso, establece que al existir medidas cautelares decretadas sobre un mismo bien por diferentes jurisdicciones, habiéndose embargado previamente por un juez civil éste lo llevará a remate y antes de proceder al pago de la obligación por la cual se inició el proceso, debe solicitar a las demás autoridades la liquidación definitiva y en firme de los demás créditos, con el fin de cancelar las acreencias respetando

la prelación, de acuerdo con el orden establecido en el artículo 2494 y siguientes del Código Civil. Esta norma es aplicable en el evento que en el proceso civil ya se haya decretado el remate de los bienes; la entidad territorial, atendiendo el principio de economía procesal, comunicará la liquidación del crédito para que la autoridad civil proceda de conformidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando existan dos (2) o más Procesos Administrativos Coactivos contra un mismo deudor, y uno de ellos se encuentre listo para remate, o no se considere conveniente la acumulación, se podrán adelantar los procesos independientemente, embargando los remanentes que puedan resultar de las diligencias de remate a favor de los otros procesos, con el fin de garantizar la recuperación de las obligaciones de manera oportuna. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

10.Secuestro de Bienes

El secuestro es un acto procesal por el cual el funcionario ejecutor mediante auto, entrega un bien a un tercero (secuestre) en calidad de depositario quien adquiere la obligación de cuidarlo, guardarlo y finalmente restituirlo en especie, cuando así se le ordene, respondiendo hasta de la culpa leve, en razón a que es un cargo remunerado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El objeto del secuestro es impedir que por obra del ejecutado se oculten o menoscaben los bienes, se les deteriore o destruya y se disponga de sus frutos o productos, inclusive arrendamientos, en forma de hacer eficaz el cobro de un crédito e impedir que se burle el pago que con ellos se persigue, o de asegurar la entrega que en el juicio se ordene. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)
Para el trámite del secuestro se aplicará lo dispuesto en el artículo 839-3 del estatuto Tributario y artículo 595 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 595)

Tratándose de bienes sujetos a registro, la medida solo debe decretarse después que el embargo ha sido registrado; en los bienes corporales muebles no sujetos a registro, el secuestro perfecciona el embargo, lo que implica que los dos fenómenos jurídicos son simultáneos y se ordenan en la misma providencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

11.Práctica del Secuestro

En la fecha y hora señalada en el auto que decretó el secuestro, se iniciará la diligencia en el despacho del funcionario competente; si el secuestre no se ha posesionado, se le dará posesión; el funcionario competente junto con el secuestre se trasladan a la dirección que se ha fijado para la diligencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En caso de que el secuestre no comparezca, se procederá a nombrar otro de la lista de auxiliares, u otra persona que cumpla con los requisitos de idoneidad para el desempeño inmediato del cargo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Una vez en el lugar, se enterará a sus habitantes del motivo de la diligencia, y a partir de allí se hará en el acta un relato de todas las circunstancias presentadas, tales como la identificación de las personas que atendieron la diligencia, la descripción de los bienes por su ubicación, linderos, nomenclatura, títulos de propiedad, entre otros, tratándose de bienes inmuebles, y para los bienes muebles por su peso, medida, características, número, calidad,

cantidad, entre otros; en ambos casos, es recomendable describir el estado en que se encuentran. (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 4)

Si se presentan oposiciones, deben resolverse de plano previa práctica de las pruebas conducentes, salvo que existan pruebas que no se puedan practicar en la misma diligencia, caso en el cual se resolverá dentro de los cinco (5) días siguientes, como lo prevé el artículo 839-3 del Estatuto Tributario. Si son resueltas en forma adversa a los proponentes, o cuando no han sido formuladas, el despacho declarará legalmente embargados y secuestrados los bienes y hará entrega de ellos al secuestre quien, con la anuencia del funcionario ejecutor, podrá dejarlos en depósito a quien estime conveniente. (Ley 1564 de 2012, art 593 y 595)

Al secuestre o depositario se le harán las prevenciones sobre el cuidado de los bienes y la responsabilidad civil y penal derivadas de su incumplimiento. Así mismo el ejecutor hará constar en el acta, el procedimiento y actos que debe realizar el secuestre; se le advertirá que solamente puede designar, previa autorización del ejecutor, los dependientes que sean necesarios para el desempeño del cargo, a quienes les asignará funciones. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Tratándose de vehículos de servicio público, se le indicará que estos deben continuar prestando servicio en la forma usual con la empresa a la que se encuentran vinculados; cuando el secuestro se practica en almacenes o establecimientos de comercio, se le entregarán en bloque para que haga inventario de ellos, copia del cual se anexará al expediente, y se le indicará al secuestre que debe llevar a cabo la administración de los mismos, permitiéndole al dueño o gerente, ejercer funciones de asesoría o vigilancia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el caso de fincas con cosechas pendientes o futuras, deberá consignarse en el acta que el secuestre está facultado para administrar el inmueble, adoptando las medidas conducentes para la recolección y venta de las cosechas y frutos en las condiciones usuales del mercado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para cada caso concreto y según la clase de bienes secuestrados, se deberá hacer al secuestre las prevenciones consignadas tanto en el Código Civil como en el Código General del Proceso, sobre la forma y modo de administrar los bienes que le han sido entregados, cuándo puede disponer de ellos, qué debe hacer con los dineros, entre otros.

12.De algunos Secuestros en Particular

El artículo 595 del Código General del Proceso, prevé en forma específica el secuestro de determinados bienes, así:

12.1.Secuestro de Derechos Proindiviso

El de derechos proindiviso en bienes muebles se comunicará a los otros copartícipes, advirtiéndoles que en todo lo relacionado con aquellos deben entenderse con el secuestre. (Ley 1564 de 2012, art. 593, numeral 11) (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 5).

12.2.Secuestro de Muebles y Enseres

Una vez identificados plenamente los bienes, el funcionario ejecutor los declarará secuestrados y ordenará su entrega al secuestre, quien procederá de inmediato a depositarlos en la bodega de que disponga, la cual debe ofrecer las garantías de seguridad adecuadas para la conservación y mantenimiento de los mismos; si no dispone de bodega deberá depositar los bienes en un almacén general de depósito o en otro lugar que ofrezca

las garantías requeridas. El secuestre debe informar al funcionario ejecutor a más tardar al día siguiente, el sitio en donde depositará los bienes que le fueron entregados. (Ley 1564 de 2012, art 595, numeral 6)

12.3.Secuestro de Vehículos

Como los vehículos automotores son bienes muebles sujetos a registro, el secuestro sólo podrá efectuarse una vez inscrito el embargo, y expedido el certificado correspondiente por la autoridad de tránsito competente. La diligencia se remitirá una vez aprehendido el vehículo por la autoridad de policía, o cuando el funcionario lo tenga a disposición. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Tratándose del secuestro de vehículo automotor que pertenezca a un particular que se encuentre prestando un servicio público, el secuestre debe asumir la dirección y explotación del vehículo, procurando mantener el sistema de administración vigente; los dineros que produzca deberán ser entregados al secuestre, quien los depositará oportunamente en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

12.4.Secuestro de Bienes Muebles Necesarios Para el Ejecutado

Los bienes muebles de la sala y del comedor de la casa de habitación del ejecutado, que el funcionario ejecutor estime estrictamente necesario para su servicio, se dejarán en depósito al ejecutado o a uno de sus familiares, y no serán retirados por el secuestre, sino cuando haya sido decretado el remate. En el acta de la diligencia se hará constar las obligaciones del depositario y la obligación de restitución, una vez decretado el remate. (Ley 1564 de 2012, art 595, numeral 6).

12.5.Secuestro de Semovientes y Bienes Depositados en Bodega

Inicialmente, el secuestre debe dejar los bienes en el lugar donde se encuentran, puede venderlos en las condiciones ordinarias del mercado o explotarlos de acuerdo con su naturaleza, sin pedirle licencia al funcionario ejecutor para esas ventas o manejo (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 7).

12.6.Secuestro de Almacenes y Similares

Una vez secuestrado el almacén o establecimiento comercial, el funcionario ejecutor lo entregará en bloque al secuestre, después de resueltas las oposiciones, si las hubiere. El secuestre procederá inmediatamente a hacer un inventario detallado de todos los bienes y allegará copia de éste al expediente, suscrita por todos los que intervinieron en su elaboración. No es necesario que el funcionario ejecutor permanezca durante el inventario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El secuestre continuará administrándolo y realizando las operaciones comerciales propias del negocio y con los mismos dependientes que estuvieren trabajando en la empresa; si decide cambiarlos y hacer nuevos nombramientos deberá solicitar autorización del funcionario ejecutor. Los dineros que vaya recolectando deberá consignarlos en la cuenta de depósitos judiciales de la respectiva Tesorería Municipal (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 8), una vez sufragados los gastos necesarios para el funcionamiento del establecimiento.

Cuando los bienes almacenados en bodega hacen parte de una explotación industrial el secuestre asumirá la dirección y manejo de la empresa, procurando seguir el sistema de

administración vigente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

12.7.Secuestro de Empresas Industriales y Máquinas

Si lo secuestrado es una empresa industrial, el secuestre asumirá la dirección y manejo de la empresa, procurando seguir el sistema de administración vigente. La maquinaria que esté al servicio de una empresa, negocio o industria se le dejará en depósito al gerente, representante o propietario en el mismo lugar donde esté prestando el servicio, pero el secuestre tomará las medidas necesarias para su conservación, funcionamiento y seguridad, y sólo podrá retirarla una vez decretado el remate, o con autorización del ejecutor cuando aporte prueba sumaria de circunstancias que hagan temer su deterioro o pérdida. Si el retiro de la maquinaria se impidiere, se acudirá al auxilio de las autoridades de policía. (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 8)

La maquinaria que no esté en servicio se entregará al secuestre quien podrá retirarla inmediatamente. (Ley 1564 de 2012, art. 595, numeral 8).

12.8.Secuestro de Naves y Aeronaves

Tratándose de Aeronaves matriculadas en Colombia, y que presten servicio público de transporte de pasajeros, el secuestro no podrá realizarse sino luego de ejecutoriada la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, salvo que se encuentre fuera de servicio, conforme al artículo 1908 del Código de Comercio. (Decreto 410 de 1971, art. 1908) Tratándose de otras aeronaves, se seguirá la regla general de secuestro de los bienes sujetos a registro.

Respecto de las Naves, y conforme al artículo 1451 del Código de Comercio, no podrán zarpar del puerto, una vez notificada la resolución de embargo y secuestro, salvo que se preste caución por el doble del crédito a favor de la respectiva entidad territorial. (Decreto 410 de 1971, art. 1451) La diligencia de secuestro se verificará conforme al procedimiento establecido en el artículo 1452 del Código de Comercio que permite que la nave se entregue en secuestro al capitán de la misma, previo inventario de todos sus elementos, practicado con asistencia del armador o del capitán. (Decreto 410 de 1971, art. 1452)

13.Oposición al Secuestro

En la diligencia de secuestro pueden presentarse manifestaciones contrarias a que se lleve a efecto o que de llevarse no se despoje al tenedor, del bien. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La oposición es una acción procesal de un tercero, que busca protección de los tenedores de un derecho. Si su derecho proviene de la persona contra quien se decretó la medida, y es nuevo tenedor, no se constituye en una verdadera oposición sino en la advertencia para que dentro de la práctica del secuestro, se respete el derecho del tercero. En sentido estricto, la oposición proviene de un tercero poseedor, quien puede ejercer su derecho directamente o por interpuesta persona. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El opositor sólo podrá alegar posesión material del bien. No discute su dominio o propiedad. Se podrán presentar oposiciones el día en que el funcionario ejecutor identifique los bienes objeto de la diligencia, es decir que cuando la diligencia se prorroga durante varios días. Solamente se tendrán en cuenta las oposiciones formuladas el día que el ejecutor identifique los bienes muebles o el sector del inmueble e informe de la diligencia a las personas que en

él se encuentren, pasada está oportunidad, precluye la posibilidad de hacerlo. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 2).

En la misma diligencia de secuestro se practicarán las pruebas necesarias y conducentes y se decidirá sobre las oposiciones presentadas, a menos que existan pruebas que no puedan practicarse en la misma diligencia, caso en el cual, la decisión se tomará dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación de la diligencia. (Decreto 624 de 1989, art. 839-3)

13.1.Oposición de un Tenedor del Ejecutado

De acuerdo con el artículo 596 del Código General del Proceso, en este evento el opositor es un tercero que tiene el bien en nombre del ejecutado; está ejerciendo el derecho de tenencia derivado de convención, sea por arrendamiento, depósito, mandato, prenda o cualquier otro título. Esta figura no constituye una oposición abierta a la diligencia de secuestro, ya que no busca impedirlo; sino que el tenedor defiende su derecho a conservar el bien en la calidad que demostró, respetándose el contrato en las condiciones inicialmente pactadas. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 1)

El tenedor deberá, en el momento de la diligencia de secuestro, demostrar al menos sumariamente la existencia del contrato y que este provenga del ejecutado, que debe haber sido celebrado antes de ésta. De todas maneras, la diligencia se lleva a cabo declarándose el bien legalmente embargado y secuestrado, sin despojar al tenedor de su derecho teniendo como nuevo contratante al secuestre quien ejercerá sus derechos, y con la copia del acta, pudiendo exigir que se suscriba un nuevo contrato con él. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

13.2.Oposición de un Tenedor que Deriva sus Derechos de un Tercer Poseedor

El opositor deberá demostrar al menos sumariamente la calidad de tenedor y la posesión del tercero. La posesión se define como una relación de hecho, jurídicamente protegida entre una persona y una cosa, que debe establecer por medios probatorios idóneos. La sola prueba documental no basta para acreditarla; se requiere además de otras pruebas como testimonios, inspección judicial y prueba indicativa; en definitiva, al ejecutor se le debe demostrar en la diligencia que existe un título que justifica la tenencia de quien se opone, y necesariamente se acreditará que la persona de quien deriva la tenencia es tercero poseedor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El auto que admite la oposición se notificará personalmente al poseedor en la dirección que indique el tenedor y si no se conoce se deberá emplazar al poseedor sin necesidad de auto que así lo ordene. En lo demás se aplicará lo dispuesto por el artículo 839 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 839)

13.3.Oposición del Poseedor

En este caso, quien se opone es un tercero que no alega ninguna dependencia del ejecutado; asume el carácter de poseedor sin reconocer dominio ajeno, independientemente de los derechos que el ejecutado pueda tener sobre la cosa embargada. En este caso la ley no permite que las pruebas se encaminen a demostrar el derecho de dominio; basta con probar la posesión material por cuanto se trata es de proteger al poseedor, para lo cual se exigirá al menos prueba sumaria, testimonios u otra prueba idónea, que lleven al funcionario al convencimiento de los hechos que se alegan. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 2).

Si la oposición no se admite porque se estima que carece de respaldo probatorio, el secuestro se practica. Si la oposición prospera y se trata de bienes sujetos a registro, el funcionario

ejecutor podrá perseguir los demás derechos del ejecutado en el bien, como puede ser el dominio de éste desprovisto de la posesión, vale decir, la nuda propiedad.

En este caso, dentro de los tres (3) días siguientes a la providencia favorable al opositor, en la que se ordene levantar el secuestro, el funcionario ejecutor insistirá en perseguir los derechos del ejecutado en tales bienes. La ausencia de manifestación expresa en éste sentido dentro del término mencionado, dará lugar a que se ordene el levantamiento del embargo. (Ley 1564 de 2012, art. 596, numeral 3)

Si se opta por perseguir los derechos inscritos u otros que pueda tener el deudor sobre el bien, se ordenará el avalúo de ellos y su posterior remate, previa advertencia a los postores, que una vez aprobado el remate, se hará la entrega de los derechos inscritos y no del bien. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

14.Reducción de las Medidas Cautelares en la Diligencia de Secuestro.

El funcionario ejecutor, en el momento de estar practicando la diligencia del secuestro (y se entiende que esta facultad la tiene también el funcionario que actúa como comisionado), puede de oficio limitar los secuestros cuando observa que el valor de los bienes excede notoriamente el valor del crédito calculado sobre la base del criterio ya expuesto; por ello resulta útil que en los despachos comisorios para realizar secuestros se incluyan los datos referentes al valor del crédito cobrado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

De otro lado y tratándose de sumas de dinero embargadas en establecimientos bancarios, en razón a que el embargo se comunica a todos ellos, el funcionario ejecutor debe ordenar en forma inmediata la devolución de dineros cuando estos superan el monto que inicialmente se ordenó embargar. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

15.Levantamiento de las Medidas Cautelares

Se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares en los siguientes casos:

a. Cuando se encuentren probadas las excepciones; artículo 833 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art 833);

b. Cuando en cualquier etapa del procedimiento el deudor cancela la totalidad de las obligaciones, artículo 833 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989, art 833);

c. Cuando el deudor demuestra que se ha admitido demanda contra el título ejecutivo y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Decreto 624 de 1989, art. 837);

d. Cuando es admitida la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, siempre y cuando se preste garantía bancaria o de compañía de seguros por el valor adeudado, (Decreto 624 de 1989, art. 837, parágrafo, inciso 2);

e. Opcionalmente en cualquier etapa del procedimiento se podrán levantar las medidas cautelares por otorgamiento de una facilidad de pago, lo cual implica, que el deudor ha prestado garantía que respalda suficientemente el cumplimiento de su obligación, (Decreto 624 de 1989, art. 841);

f. Tratándose de embargo de bien sujeto a registro, cuando del certificado del registrador aparezca que la parte contra quien se profirió la medida no es la titular del dominio del respectivo bien. (Decreto 1564 de 2012, art. 597, numeral 7);

g. Cuando prospere la oposición;

h. Cuando en la reducción de embargos así se ordene, respecto de los bienes embargados en exceso;

i. Cuando, por cualquier medio, se extinga la obligación;

j. Cuando se hubieren embargado bienes inembargables, respecto de estos bienes;

k. Cuando en un proceso concordatario, la autoridad impulsora lo ordene.

l. Cuando se suscriba el Acuerdo de Reestructuración de pasivos a que se ha acogido el deudor.

III.Cauciones

En conformidad con los artículos 602 y 603 del Código General del Proceso, las cauciones que la Ley ordena prestar pueden ser de varias clases.

1.Clases

a. En dinero efectivo. (Se ordena consignar en la cuenta de depósitos judiciales).

b. En pólizas de compañías de seguros o bancarias.

c. En títulos de deuda pública, bonos, certificados de depósito a término, etc. (Sin reglamentación). (Ley 1564 de 2012, art. 603)

2.Quiénes Pueden o Deben Prestarla

a. El demandante para que se decreten embargos y secuestros previos.

b. El demandado para impedir o levantar embargos y secuestros. (Por el monto que el funcionario ejecutor señale).

c. El secuestre. (Por el monto que el funcionario ejecutor señale).

3.Oportunidad

Para impedir o levantar embargos y secuestros, desde el momento en que se presente la demanda ejecutiva. En este tipo de procesos, por no existir demanda, desde el momento que llega para el cobro el documento que constituye el título ejecutivo.

En relación con el demandado y los secuestres, el funcionario ejecutor les fijará la caución y el término para prestarla.

Dentro del proceso de cobro coactivo administrativo, también procede admitir la caución para levantar embargos y secuestros. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.Procedencia

a. En dinero: En todos los casos.

b. Bancaria o de compañía de seguros: Cuando las medidas cautelares no se hayan practicado aún. Cuando los bienes embargados lo estén en varias ejecuciones o se encuentre embargado el remanente, las cauciones solo se aceptarán si se acredita la cancelación y levantamiento de los demás embargos y secuestros. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5.Monto de la caución

El valor del crédito, los intereses y las costas. (Ley 1564 de 2012, art 602), (Decreto 624 de 1989, art 837).

6.Contenido de la Providencia

En la providencia que ordene prestar la caución se indicará su cuantía y el plazo en que debe constituirse, cuando la ley no las señale. Si no se presta oportunamente, el juez resolverá sobre los efectos de la renuencia, de conformidad con lo dispuesto en el Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 603)

7.Trámite

El funcionario ejecutor resolverá inmediatamente sobre la solicitud de la caución mediante auto contra el cual no procede recurso alguno. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.Calificación y Cancelación

Prestada la caución, el funcionario ejecutor calificará su suficiencia y la aceptará o rechazará. (Ley 1564 de 2012, art. 604)

Si no se presta oportunamente, se resolverá sobre los efectos de la renuencia.

Las cauciones se cancelarán mediante auto una vez extinguido el riesgo que amparen o cumplida la obligación que de él se derive, o una vez consignado su valor a órdenes de la entidad territorial, en la cuenta de depósitos judiciales, cuando su naturaleza fuere diferente y se reemplace por dinero. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

NOTA. El Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia ha conceptuado que la caución que se presta ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es admisible en el proceso ejecutivo, por cuanto obedece a motivos y procesos diferentes. En efecto: Mientras que en lo contencioso se presta para cubrir posibles perjuicios, en el ejecutivo se presta para evitar o levantar embargos.

9.Caución para Levantar Medidas Cautelares Después de la Resolución que Ordena Llevar Adelante la Ejecución

De conformidad con el parágrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario, el deudor puede prestar caución consistente en garantía bancaria o de compañía de seguros, por el valor adeudado, con el fin de que se le levanten las medidas cautelares, cuando acredite que le ha

sido admitida demanda por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra la resolución que falla las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución. (Decreto 624 de 1989, art 837).

IV.Excepciones

Las excepciones son mecanismos procesales de defensa que puede proponer el deudor en las oportunidades previstas en la Ley. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

1.Término Para Pagar o Proponer Excepciones

En virtud del artículo 830 del Estatuto Tributario, una vez notificado el mandamiento de pago, el deudor tiene quince días (15) siguientes para cancelar el monto de la deuda y sus respectivos intereses, o para proponer excepciones. Este término se cuenta a partir del día siguiente al de la notificación. (Decreto 624 de 1989, art. 830)

Lo anterior significa que el ejecutado, luego de la notificación puede asumir básicamente tres tipos de conductas:

a. La de pagar

b. La de guardar silencio.

c. La de proponer excepciones

1.1.Pago Total

Cuando el deudor paga la totalidad de las obligaciones involucradas en el mandamiento de pago, se dictará un AUTO en el que se dará por terminado el proceso, se levantarán las medidas cautelares, se resolverá cualquier situación pendiente dentro del proceso, como devolución de títulos de deposito judicial, por ejemplo, etc., y se dispondrá el archivo del expediente. Este auto se dictará luego de verificar la autenticidad del pago. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

1.2.Silencio del Deudor

Si el deudor no paga ni propone excepciones, se dictará una RESOLUCIÓN en la que se ordenará seguir adelante la ejecución, conforme lo ordena el artículo 836 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 836). Dicha providencia se dictará dentro del mes siguiente al vencimiento del término para pagar y en ella se ordenará avaluar y rematar los bienes embargados y secuestrados o de los que posteriormente lleguen a serlo, al igual que practicar la liquidación del crédito y condenar en costas al deudor. Contra está resolución no procede recurso alguno. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

El parágrafo de la citada norma autoriza que, en la misma resolución, se decreten medidas cautelares respecto de los bienes ya identificados de propiedad del deudor y que no se hubieren embargado previamente. En caso contrario, se ordenará la investigación de los mismos, sin que por el hecho de omitirla la Administración se encuentre impedida para promover o continuar posteriormente la investigación de bienes hasta encontrar alguno para llevarlo a remate. (Decreto 624 de 1989, art. 836)

1.3.Excepciones

Las excepciones pueden estar referidas a las obligaciones o al proceso. En el primer caso son hechos que modifican o extinguen, total o parcialmente la obligación u obligaciones contenidas en el mandamiento de pago, como por ejemplo, la prescripción; en el segundo caso, son hechos que afectan simplemente el trámite del proceso, como por ejemplo, la falta de competencia, pero no afectan la obligación en sí misma. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los artículos 830, 832 y 833 del Estatuto Tributario establecen el trámite de las excepciones. De estas normas se deduce que ellas deberán proponerse por escrito dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del mandamiento de pago. (Decreto 624 de 1989, art. 830, 832, 833)

El escrito de excepciones debe presentarse personalmente en la Administración, y anexarse la prueba de la representación, el poder y las pruebas en que se apoyen los hechos alegados, según el caso, de acuerdo con los artículos 555 a 559 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 559 y ss)

2.Excepciones que se Pueden Proponer

Las excepciones que pueden proponerse dentro del Proceso Administrativo de Cobro están taxativamente enumeradas en el artículo 831 del Estatuto Tributario, lo cual significa que no pueden presentarse otras diferentes a ellas. (Decreto 624 de 1989, art. 831). Tales excepciones son:

a. El pago, entendiendo la compensación como una forma de pago efectivo;

b. La existencia de acuerdo de pago;

c. La falta de ejecutoria del título;

d. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente;

e. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o del proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo;

f. La prescripción de la acción de cobro;

g. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió;

h. La calidad de deudor solidario;

i. La indebida tasación del monto de la deuda del deudor solidario.

2.1.La Excepción de Prescripción

La permanente solicitud de la declaración de prescripción de sus obligaciones tributarias, por parte de los sujetos pasivos de los tributos de los municipios, hace necesario el análisis de esta institución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La prescripción y la incompetencia temporal en materia de liquidación son modos de extinguir la obligación tributaria, que requieren para su operancia el transcurso del término de cinco

años contados a partir de cada caso en particular, la inacción por parte de la administración territorial y la renuencia al pago por parte del contribuyente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La prescripción no se interrumpe por la notificación del acto de determinación oficial del tributo, toda vez que existen causales expresas tales como el otorgamiento de facilidades de pago, la notificación del mandamiento de pago y el hecho de que el sujeto pasivo se vea incurso en un proceso concursal o en una liquidación forzosa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.2.Concepto de Prescripción Extintiva

Las obligaciones tributarias, están sujetas al paso del tiempo para su nacimiento, determinación de su vigencia y exigibilidad. Para la regulación de lo último, se prevé la prescripción extintiva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La prescripción extintiva de acuerdo con lo establecido en el Código Civil es un modo de extinguir las acciones o derechos ajenos, por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto tiempo. (Ley 84 de 1873, art. 2512)

En este orden de ideas, la prescripción extintiva se constituye en una presunción del desinterés del acreedor –entidad territorial– para reclamar su derecho y destruye el vínculo entre éste y su deudor –sujeto pasivo o contribuyente–. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.3.Requisitos Para que Opere la Prescripción

La prescripción extintiva o liberatoria se materializa cuando concurren tres elementos:

a. El transcurso del tiempo requerido para su operancia. Una vez determinada la obligación ya sea por el contribuyente (a través de declaración) o por la administración municipal (a través de acto administrativo), comenzará a correr el término para que opere la prescripción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

b. La inacción por parte de la entidad territorial –acreedor de la obligación–. La administración municipal una vez cuenta con la determinación del monto de una obligación pecuniaria a cargo de una persona determinada a través de un título ejecutivo que puede ser una declaración o un acto administrativo, no adelanta dentro del término previsto en el ordenamiento las actuaciones tendientes al cobro de la obligación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

c. Negación de la obligación y rehusarse al pago por parte del deudor. Es necesario que el sujeto pasivo de la obligación alegue la prescripción de su obligación, es decir, que desconozca la validez y se rehúse al pago de la obligación, a título de ejemplo se podrían utilizar el derecho de petición y la excepción en un proceso de cobro coactivo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Así las cosas, en los casos de solicitud de prescripción, siempre y cuando se verifique el transcurso del tiempo y los requisitos a que haya lugar, se recomienda a las administraciones tributarias la declaratoria de la prescripción, toda vez que de esta forma se evita acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y se agiliza el cumplimiento de las obligaciones

tributarias por parte de los contribuyentes y deudores de la entidad territorial; además se evitan posibles procesos de nulidad y restablecimiento del derecho y de reparación directa por los daños que una renuencia injustificada por parte de la administración en la declaratoria de la prescripción pueda producir. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

En lo que respecta a la declaratoria de prescripción, esta será decretada por el funcionario competente de acuerdo con la norma interna del municipio. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

2.4.Contabilización del Término de Prescripción

El término de prescripción establecido para las obligaciones tributarias de las cuales es acreedora una entidad territorial es el establecido en el Estatuto Tributario Nacional, es de cinco (5) años, con base en el artículo 59 de la ley 788 de 2002. (Ley 788 de 2002, art. 59)
El término de cinco (5) años se cuenta a partir de los siguientes casos señalados en el artículo 817 del Estatuto Tributario Nacional:

a. La fecha de vencimiento del término para declarar, fijado por el Gobierno Nacional, para las declaraciones presentadas oportunamente.

b. La fecha de presentación de la declaración, en el caso de las presentadas en forma extemporánea.

c. La fecha de presentación de la declaración de corrección, en relación con los mayores valores.

d. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión.

La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte. (Ley 1739 de 2014, art. 53)

2.5.Competencia Temporal Para la Determinación de las Obligaciones Tributarias

Por efecto de la aplicación del procedimiento del Estatuto Tributario, el término para determinar las obligaciones tributarias es de cinco (5) años, el cual deberá contabilizarse a partir de:

a. Cuando existe el deber formal de declarar y no se cumple con este deber formal, la administración cuenta con cinco (5) años contados a partir del vencimiento del término para declarar. Este caso supone la existencia de un calendario tributario.

b. Cuando corresponde a la administración liquidar el tributo, el término de los cinco años para hacerlo se cuenta a partir de: (i) si existe calendario tributario, a partir del vencimiento del plazo de pago; (ii) si no existe calendario, desde el momento de causación del tributo que en el caso del impuesto predial será el primero de enero de cada año.

En cualquier caso, con la operancia de la prescripción o de la incompetencia de la administración territorial para establecer el monto de la obligación tributaria, operaría el fenómeno de la extinción de la obligación, el cual debe ser manifestado a través de acto

administrativo debidamente motivado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.6.Actos que Interrumpen el Término de Prescripción de la Acción de Cobro

Es generalizada la creencia en las administraciones territoriales consistente en que la prescripción se interrumpe con la notificación del acto administrativo de determinación oficial del gravamen o la resolución en la que se impone una sanción. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Lo anterior no tiene fundamento legal, motivo por el cual resulta forzoso tener como referente para este aparte el artículo 818 del Estatuto Tributario Nacional que establece:

“El término de la prescripción de la acción de cobro se interrumpe por la notificación del mandamiento de pago, por el otorgamiento de facilidades para el pago, por la admisión de la solicitud del concordato y por la declaratoria oficial de la liquidación forzosa administrativa.” (Ley 0006 de 1992, art. 81)

Interrumpida la prescripción en la forma aquí prevista, el término empezará a correr de nuevo desde el día siguiente a la notificación del mandamiento de pago, desde la terminación del concordato o desde la terminación de la liquidación forzosa administrativa. (Ley 0006 de 1992, art. 81)

Así lo que se interrumpe es la acción de cobro que impone la existencia de un título ejecutivo, motivo por el cual la expedición del mismo no puede interrumpirlo.

Para precisar la idea resulta necesario advertir que tienen que presentarse los siguientes casos para que se interrumpa el término de prescripción:

a. Notificación del mandamiento de pago. Una vez se inicia el proceso de cobro administrativo coactivo, al deudor se le notifica el mandamiento de pago en los términos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional y sólo hasta el momento en que se logre realizar la notificación se podrá hablar de la interrupción del término de prescripción que se encontraba corriendo.

b. Otorgamiento de facilidades para el pago. Estas facilidades deben concederse en los términos señalados en el mismo Estatuto Tributario Nacional, como quiera que esta es una norma de interrupción especial dadas las especiales circunstancias previstas en este texto normativo; motivo por el cual no resultan admisibles la concesión de plazos adicionales, las amnistías, y otros instrumentos diferentes como formas de interrumpir la prescripción.

c. Admisión del sujeto pasivo en procesos concursales y las liquidaciones forzosas administrativas. Lo que se pretende es que una vez se inicia un proceso concursal, respecto de la totalidad de las acreencias se interrumpa el término de prescripción. Aunado a lo anterior, se considera relevante mencionar que la interrupción de la prescripción implica no solo que se paralice la cuenta del término, sino que se prescinde del tiempo ya transcurrido y se elimina su efecto. La interrupción de la prescripción implica borrón y cuenta nueva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.Término Para Resolver

El término que tiene la Administración para resolver las excepciones es de un (1) mes contado a partir de la presentación del escrito mediante el cual se proponen. Cuando se hubieren solicitado pruebas se ordenará previamente su práctica (puede ser de oficio), pero en todo caso, las excepciones se resolverán en el término señalado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.Situaciones que se Pueden Presentar

En el trámite de las excepciones se pueden presentar varias situaciones a saber:

a. Que se encuentren probadas todas las excepciones respecto de todas las obligaciones, evento en el cual así lo declarará la resolución, ordenando en la misma providencia dar por terminado el proceso y el levantamiento de las medidas cautelares que se hubieren decretado.

b. Que prosperen parcialmente las excepciones, evento en el cual se ordenará seguir adelante la ejecución respecto de las obligaciones o valores no afectados por las excepciones.

c. Que se declare no probada ninguna de las excepciones, en cuyo caso se ordenará seguir adelante la ejecución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si la excepción que prosperó es la de pago, y con posterioridad a la Resolución que así lo declara se comprueba falsedad en los recibos, procede la revocatoria de dicho acto administrativo, por medio del cual se declaró probada la excepción de pago y se dispuso el archivo del expediente, inclusive sin el consentimiento del ejecutado, conforme a lo dispuesto por el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con el fin de continuar la ejecución hasta obtener el recaudo de la obligación. Adicionalmente se pondrá el hecho en conocimiento de la Justicia Penal Ordinaria. (Ley 1437 de 2011, art. 97)

No sobra señalar que el mandamiento de pago no será objeto de modificaciones, pues se entiende que el proceso se adelantará por las obligaciones indicadas en la Resolución que ordena su continuación. Por esta razón, dicha resolución tendrá la suficiente motivación y la identificación específica de cada una de las obligaciones, tanto aquellas respecto de las cuales el proceso termina, como de las que dan lugar a continuarlo. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Es importante señalar que el ejecutor puede declarar de oficio probado cualquiera de los hechos que dan lugar a las excepciones que establece el Estatuto Tributario, esto es, así no la hubiere propuesto el ejecutado, cuando en el curso del proceso tuviere formalmente conocimiento del hecho que la constituye, como el pago, la prescripción, etc., mediante resolución o auto según el caso, y continuar adelante con la ejecución de las obligaciones cobrables. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5.Recursos Contra la Resolución que Resuelve Excepciones y Forma de Notificación

La resolución que ordena seguir adelante la ejecución carece de recursos, salvo cuando resuelva desfavorablemente excepciones, caso en el que procede el recurso de reposición tal como lo prevé artículo 834 del Estatuto Tributario, ante el mismo funcionario que la profirió,

quien para resolverlo dispone de un (1) mes contado a partir de su interposición en debida forma. (Ley 0006 de 1992, art. 80)

Las providencias que decidan recursos se notificarán personalmente, o por edicto si el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no compareciere dentro del término de los diez (10) días siguientes, contados a partir del día siguiente de la fecha de introducción al correo del aviso de citación. En este evento también procede la notificación electrónica. (Ley 2010 de 2019, art. 104)

6.Demanda Ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

El artículo 835 establece que sólo serán demandadas dentro del Proceso Administrativo Coactivo, ante el Contencioso Administrativo las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución; esto significa que, cuando el ejecutado no propone excepciones y en la resolución simplemente se ordena seguir adelante con la ejecución, tal providencia no puede ser demandada ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por no ser procedente, como se ha anotado. (Decreto 624 de 1989, art. 835)

La prueba de haberse demandado la resolución de excepciones será una copia autenticada del auto admisorio de la demanda o, en su defecto una certificación sobre el hecho de haberse dictado dicha providencia, y será obligación del ejecutado aportarla al proceso. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El efecto de la demanda contra la resolución que resuelve las excepciones y ordena llevar adelante la ejecución, es el de suspender la diligencia de remate hasta cuando exista pronunciamiento definitivo de la jurisdicción contencioso administrativa, esto es, sentencia ejecutoriada. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La suspensión de la diligencia de remate se ordenará mediante auto, lo que implica para la Administración el abstenerse de dictar la providencia que fija fecha para su realización; pero si tal cosa ya hubiere ocurrido la suspensión se producirá a más tardar antes de la diligencia de remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La sentencia del Contencioso Administrativo puede proferirse en cuatro sentidos diferentes:

a. Declarar la nulidad de la resolución, porque el Contencioso encuentra probada la existencia del hecho constitutivo de la excepción, evento en el cual se dará por terminando el Proceso Administrativo Coactivo, respecto de las obligaciones frente a las cuales fueron probadas las excepciones.

b. Modificar la resolución por prosperar parcialmente una excepción, lo que da lugar a continuar con la ejecución en los términos indicados por la sentencia.

c. Rechazar las pretensiones de la demanda, caso en el que el proceso continuará hasta lograr el remate, pues la resolución se mantiene inmodificable y,

d. Sentencia inhibitoria, evento en el que también continuará el trámite normal del proceso.

Sin interesar cual fuere el sentido de la sentencia, una vez se aporte formalmente al proceso ejecutivo, se dictará un auto para ordenar el cumplimiento de lo resuelto en ella.

V.Liquidación del Crédito y las Costas

Ejecutoriada la resolución que ordena llevar adelante la ejecución, se procede a liquidar el crédito y las costas, actuación que consiste en sumar los valores correspondientes a cada uno de estos conceptos, con el fin de saber con certeza cual es la cuantía que se pretende recuperar con el remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Esta primera liquidación es provisional, particularmente en relación con los intereses pues, luego de producido el remate, habrá de practicarse una nueva liquidación para, en ese momento sí establecer de manera definitiva dichos valores, y efectuar correctamente la imputación en el recibo de pago. Es conveniente contabilizar por separado, aunque dentro del mismo auto, los valores del crédito y las costas, así:

1.Liquidación del Crédito

Para efecto de la liquidación el crédito, se debe partir de la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución, pues eventualmente puede ocurrir que por efecto de la prosperidad de alguna de las excepciones, la ejecución se lleve adelante por una suma inferior a la determinada en el mandamiento de pago. En el evento en que la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución haya sido objeto de demanda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, se tomará en consideración lo dispuesto en la providencia que resuelve la misma. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Dentro de la liquidación del crédito, deberán descontarse los pagos o abonos que el ejecutado haya efectuado con posterioridad a la Resolución que ordena llevar adelante la ejecución. Sobre este particular asunto debe llamarse la atención sobre el cambio en las reglas de imputación que introdujo la Ley 1066 de 2006.

El artículo 6 de la Ley 1066 de 2006, modifica la imputación de los pagos realizados por los deudores de obligaciones frente a los pagos que se realicen a partir de su entrada en vigencia. En este sentido, al impuesto y período señalados por el contribuyente el pago se imputa a las sanciones, los intereses y el capital en la proporción en la que estos participan en el total de la obligación al momento del pago.

Cada obligación se identifica por el concepto, periodo y cuantía por impuesto y sanción.

En relación con los intereses de mora resulta necesario revisar la Ley 1819 de 2016 en sus artículos 278 y 279. (Ley 1819 de 2016, arts. 278 y 279).

No sobra señalar que, no pueden incluirse en la liquidación obligaciones respecto de las cuales no se promovió el Proceso Administrativo Coactivo, pues ello implicaría violar el derecho de defensa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.Liquidación de las Costas o Gastos de la Administración

Las costas son todos los gastos en que incurre la Administración para hacer efectivo el crédito, tales como honorarios de secuestre, peritos, gastos de transporte, publicaciones, entre otros, y a su pago se debe haber condenado al ejecutado en la resolución que ordena seguir adelante la ejecución. (Ley 0006 de 1992, art. 89)

La liquidación del crédito y de las costas está contenida en un auto de trámite contra el que no procede recurso alguno. No obstante, de ella se dará traslado al ejecutado por el término de tres (3) días, para que formule las objeciones que a bien tenga y aporte las pruebas que estime necesarias. Para tal efecto, dicha providencia se notificará por correo. Posteriormente,

mediante auto que no admite recurso, se aprueba la liquidación, bien en la forma inicial, o bien con las modificaciones que resulten de las objeciones viables presentadas por el ejecutado. (Ley 1564 de 2012, art. 366)

3.Disposición del Dinero Embargado

Ejecutoriada la resolución que ordena seguir adelante la ejecución y en firme la liquidación del crédito y las costas, se aplicará a la deuda el dinero embargado, hasta concurrencia del valor liquidado, y el excedente se devolverá al ejecutado. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Este procedimiento resulta de lo dispuesto por el artículo 447 del Código General del Proceso, perfectamente compatible con el Proceso Administrativo Coactivo en este punto. Cuando lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se aplicarán a la deuda las sumas que se retengan, hasta cubrir la totalidad de la obligación. (Ley 1564 de 2012, art. 447)

La aplicación a la deuda del dinero embargado no es posible hacerlo antes de ejecutoriarse la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, a menos que el deudor autorice por escrito se le abonen dichos dineros a su obligación. Tampoco debe abonarse antes del término de caducidad para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

VI.Avalúo y Remate de Bienes

1.Avalúo de Bienes

El avalúo es la estimación del valor de una cosa en dinero; es decir, fijar un precio a un bien susceptible de ser vendido o comerciado, que debe efectuarse en cualquier momento una vez practicados el embargo y secuestro de los bienes y en todo caso antes de que se ordene el remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La práctica del avalúo es innecesaria y no hay lugar a ella cuando es dinero lo embargado o bienes muebles que se coticen en bolsa, en donde basta allegar una certificación actualizada sobre su valor en bolsa. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el proceso administrativo de cobro es preciso diferenciar dos clases de avalúos, que se dan en dos momentos procesales diferentes:

1.1.Avalúo Preliminar

Es el que efectúa el funcionario ejecutor al momento de efectuar el embargo y/o practicar el secuestro, previsto en el inciso primero del artículo 838 del Estatuto Tributario, norma cuya finalidad es evitar que el valor de los bienes embargados exceda del doble de la deuda más los intereses, limitación que puede estar contenida en la providencia de trámite mediante la cual se dispone el embargo de los bienes. (Decreto 624 de 1989, art. 838)

De este avaluó no se levanta acta, ni se hace a través de perito; es un cálculo aproximado que, del valor de los bienes secuestrados, hace el funcionario, y contra el cual no procede recurso alguno; no obstante, el ejecutado podrá aportar dentro de la diligencia de secuestro las facturas de compra, libros de contabilidad, u otros documentos que den una noción del valor de los bienes, que le permitan solicitar reducción de la medida cautelar. (Ley 1564 de 2012, art. 599)

1.2.Avalúo con Fines de Remate

Es el avalúo que se practica dentro del proceso con el propósito de fijar el valor por el que los bienes saldrán a remate. Este avaluó debe ordenarse cuando los bienes se encuentren debidamente embargados, secuestrados y resueltas las eventuales oposiciones. La oportunidad procesal en que se práctica es posterior a la ejecutoria de la resolución que ordena seguir adelante la ejecución. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El Estatuto Tributario se refiere a este avalúo en el parágrafo del artículo 838, de donde se desprende además que puede efectuarlo la misma Administración, esto es, un funcionario de ella o, incluso, el mismo funcionario ejecutor que esté adelantando el proceso, si tiene los suficientes conocimientos sobre la materia evento este último en el que no será necesaria providencia que lo designe como perito y le fije término para rendir el dictamen. (Decreto 624 de 1989, art. 838)

Cuando se designe a un funcionario distinto del ejecutor o a un auxiliar de la justicia, el nombramiento debe hacerse mediante acto administrativo, en el que se fijará un término prudencial para rendir el dictamen, vencido el cual si no cumpliere con el encargo se podrá relevar al avaluador; en igual forma, se procederá si el perito estuviere impedido para desempeñar el cargo, se excusare de prestar el servicio o no tomare posesión. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El nombramiento se comunica personalmente al perito, pero si no pudiere hacerse dentro del día siguiente a la notificación del auto que lo designa, se hará por telegrama enviado a la dirección que se tenga de él. Al posesionarse, el perito deberá expresar bajo juramento que no se encuentra impedido y prometerá desempeñar bien y fielmente los deberes de su cargo, y manifestará que tiene los conocimientos necesarios para rendir el dictamen. Durante la diligencia de posesión podrá solicitar que se amplié el término para rendir el dictamen. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los honorarios los fijará el ejecutor de acuerdo con las tarifas que la administración establezca, en uso de las facultades que le da el artículo 843-1 Estatuto Tributario y en su defecto teniendo en cuenta la naturaleza del servicio, la importancia de la tarea, la complejidad del asunto, las condiciones en que se desarrolla, los requisitos profesionales o técnicos propios del cargo, y atendiendo en lo pertinente a lo dispuesto por los artículos 363 y 364 del Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, ars. 363 y 364)

2.Objeción del Avalúo

Una vez rendido el avalúo, se dará traslado al deudor mediante providencia que se notificará personalmente o por correo; en ella se fijarán los honorarios del auxiliar y al deudor se le advertirá que si no está de acuerdo podrá solicitar dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, su aclaración, complementación u objeción por error grave. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

En el último caso procederá un nuevo avalúo con intervención de un perito particular designado por la Administración, tal como lo prevé el artículo 838 del Estatuto Tributario, para lo cual se utilizaran profesionales expertos que pueden ser elegidos de la lista de auxiliares elaborada por la Administración o en su defecto de las listas del juzgado civil de mayor categoría del lugar. (Decreto 624 de 1989, art. 838)

En la providencia que designe al nuevo perito se fijarán provisionalmente sus honorarios, los que deben ser cancelados por el deudor antes de la posesión de aquel. Para este efecto los

consignará en la cuenta de depósitos judiciales a la orden de la Administración, a quien le entregará el título correspondiente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.Remate de Bienes

Una vez ejecutoriada la resolución que ordena seguir adelante la ejecución, y elaborada la liquidación del crédito y las costas, aun cuando este no se encuentre en firme, se fijará fecha para la realización del remate, siempre y cuando concurran los siguientes requisitos:

a. Que el bien o bienes se encuentren debidamente embargados, secuestrados y avaluados;

b. Que estén resueltas las oposiciones o peticiones de levantamiento de medidas cautelares;

c. Que se encuentren resueltas las peticiones sobre reducción de embargos o la condición de inembargable de un bien o bienes;

d. Que se hubieren notificado personalmente o por correo a los terceros acreedores hipotecarios o prendarios, con el fin de que puedan hacer valer sus créditos ante la autoridad competente;

e. Que se encuentre resuelta la petición de facilidad de pago que hubiere formulado el ejecutado o un tercero por el, en caso de haberse presentado solicitud en tal sentido;

f. Que en el momento de fijarse la fecha del remate, no obre dentro del proceso la constancia de haberse demandado ante el Contencioso Administrativo la Resolución que rechaza las excepciones y ordene seguir adelante la ejecución, pues en tal evento no se dictará el auto de fijación de fecha para remate, sino de suspensión de la diligencia, conforme al artículo 835, en concordancia con el 818, inciso final del Estatuto Tributario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Conforme lo dispone el artículo 839-2 del Estatuto Tributario, en esta materia se observarán las disposiciones del Código General del Proceso, que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes, el cual prevé en su artículo 448 los requisitos necesarios para dictar el auto que fija fecha para llevar a cabo la diligencia del remate, y que básicamente son los antes enunciados. (Ley 1564 de 2012, art 448)

En la providencia que fija fecha para el remate se indicará el día, la hora y lugar en el que se llevará a cabo la diligencia; los bienes objeto de remate debidamente identificados y la base de la licitación que corresponde. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.1.Aviso de Remate

El artículo 450 del Código General del Proceso exige la publicación de un aviso que anuncie el remate al público, el cual debe ser fijado en un lugar visible del Despacho del funcionario ejecutor y de acceso al público, durante los diez (10) días anteriores al del remate, circunstancias sobre las cuales deberán darse las respectivas constancias, tanto de fijación como de desfijación del mismo. Si tal constancia se deja con posterioridad a la realización del remate, este hecho no invalida la diligencia. El remate no podrá celebrarse antes de que finalice el término de los diez (10) días a que antes nos referimos, por lo que recomienda la

norma fijar la fecha con la debida antelación con el fin de cumplir esta formalidad. (Ley 1564 de 2012, art. 450)

Por otra parte, el aviso en mención se publicará por una vez, con antelación no inferior a diez (10) días a la fecha señalada para el remate en un periódico de amplia circulación en el lugar y en una radiodifusora local si la hubiere. La página del diario y la constancia auténtica del administrador de la emisora sobre su transmisión, se deben agregar al expediente antes del día señalado para el remate. El funcionario ejecutor deberá obtener un certificado de tradición y libertad del inmueble, actualizado, con no menos de cinco (5) días de expedición a la fecha prevista para el remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Tratándose de remates de naves, se requiere además la fijación de avisos visuales a la nave, en la capitanía de puerto de matrícula, y en la capitanía de puerto del lugar donde se halle la nave (Decreto 410 de 1971, art. 1454).

3.2.Contenido del aviso

El aviso de remate contendrá al menos la siguiente información:

a. El lugar (Indicando la dirección, y el número de la oficina), la fecha y hora en que se iniciará la licitación que necesariamente deben corresponder a los consignados en el auto que ordena la diligencia de remate;

b. Los bienes materia del remate con indicación de su clase, especie y cantidad si son muebles o inmuebles, la matrícula de su registro, el lugar de ubicación, nomenclatura o nombre, y sus linderos;

c. El avalúo correspondiente a cada bien o grupo de bienes;

d. La base de la licitación, la cual será del 70%, 50% o 40%, según el caso;

e. El porcentaje que deba consignarse para hacer postura, que será del 40% del valor total del avalúo del bien o bienes a rematar;

En todo caso es indispensable advertir que el remate se hará sobre los bienes descritos, en el estado en que se encuentran. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.3.Diligencia de Remate

Conforme lo indica el artículo 839-1 del Estatuto Tributario, el remate de bienes se llevará a cabo con sujeción a las normas que para tal efecto prevé el Código General del Proceso, en su artículo 448 y subsiguientes, (Ley 1564 de 2012, art. 448) “En los aspectos compatibles y no contemplados en el Estatuto Tributario”. No obstante, a continuación se hacen algunas observaciones:

La diligencia de remate se lleva a cabo en el lugar indicado en el aviso; y comienza a la hora exacta y en la fecha que se fije en providencia, debe tener una duración mínima de dos horas, contadas a partir de su inicio y en horas hábiles. Vencido este tiempo, la diligencia debe continuar si aún se están formulando posturas, así finalice en horas no hábiles, pero en este último caso debe habilitarse dentro de la misma acta las horas no laborales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los postores pueden ser personas naturales o jurídicas que actúen a nombre propio o en representación de otra. Cuando un tercero actúe a nombre de otro debe presentar el poder debidamente autenticado. Si la postura se hace a nombre de una sociedad, es requisito indispensable que el representante legal adjunte el certificado de cámara de comercio con una vigencia no superior a tres (3) meses, con el fin de acreditar la existencia y representación de la persona jurídica la facultad y cuantía para realizar transacciones o, en ausencia de este último requisito, allegar el acta de junta de socios en la cual lo facultan para participar en la diligencia de remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Las personas que pretendan participar en la subasta deberán consignar en dinero, previamente y a órdenes de la Tesorería Municipal, el cuarenta por ciento (40%) del avalúo del respectivo bien y entregar el título de depósito judicial o copia de la consignación al ejecutor, quien revisará que esté hecha en debida forma. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El funcionario competente tomará nota de todos los postores e identificará los títulos del depósito judicial y/o consignaciones correspondientes. Así mismo, llevará un estricto control de las ofertas que se hagan en el curso de la diligencia, aunque en el acta es suficiente con anotar las dos (2) últimas posturas. Cada postura se anunciará en voz alta; la última oferta que supere todas las anteriores debe ser anunciada por tres veces y de no existir otra que la supere dará lugar a declarar cerrada la licitación y adjudicar el bien objeto de la subasta al mejor postor. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si no hubiere postores, se declarará cerrada la licitación y desierto el remate; de todo lo anterior se dejará constancia en el acta. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.4.Acta de Remate

Efectuado el remate se extenderá un acta en que se hará constar:

a. Fecha y hora en que tuvo lugar la diligencia.

b. Designación de las partes en el proceso.

c. Las dos (2) últimas ofertas que se hayan hecho y el nombre de los postores.

d. La designación del rematante, la determinación de los bienes rematados, y la procedencia del dominio del ejecutado si se trata de bienes sujetos a registro.

e. El precio del remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Si la licitación quedare desierta por falta de postores, de ello se dejará constancia en el acta. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Por otra parte, es necesario dejar constancia en el acta de la fecha de fijación y desfijación del aviso, como de las publicaciones que se hicieron en prensa y radio. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Usualmente, en la misma acta de remate debe ordenarse que se devuelvan los títulos judiciales a los postores vencidos, menos, claro está, el correspondiente al cuarenta por ciento (40%) de la persona a quien se le adjudicó el bien, pues dicho dinero se tiene como

abono al precio, por lo que el título correspondiente deberá guardarse con las debidas seguridades. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.5.Actuaciones Posteriores a la Diligencia de Remate

El rematante, o sea, aquel postor que ofreció la más alta suma por el bien y obtuvo su adjudicación tiene la obligación de consignar el saldo del precio descontada la suma que depositó para hacer postura, dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia.

Vencido dicho término sin que se hubiere hecho la consignación del saldo y del impuesto del cinco por ciento (5%) de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1743 de 2014, el funcionario ejecutor improbará el remate y decretará la pérdida de la mitad de la suma depositada para hacer postura, a título de multa (Ley 1743 de 2014, art. 12). (Ley 1564 de 2012, art. 453)

3.6.Aprobación del Remate

Conforme lo dispone el artículo 455 del Código General del Proceso, consignado oportunamente el saldo del precio, más el impuesto previsto en el artículo 12 de la Ley 1473 de 2014, se proferirá el auto aprobatorio del remate, siempre y cuando se hubieren observado todas las formalidades previstas en los artículos 448 al 454 ibídem. En el auto que apruebe el remate se dispondrá entre otros:

a. La cancelación de los gravámenes prendarios* o hipotecarios, y de la afectación a vivienda familiar y el patrimonio de familia, si fuere el caso, que afecten al bien objeto del remate;

b. La cancelación del embargo y del secuestro;

c. La expedición de copia del acta de remate y del auto aprobatorio dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del auto aprobatorio del remate. Si se trata de bienes sujetos a registro, dicha copia se inscribirá y protocolizará en la Notaría correspondiente al lugar del proceso. Copia de la escritura se agregará luego al expediente;

d. La entrega por el secuestre al rematante de los bienes rematados para cuyo efecto se le enviará una comunicación en tal sentido. Si este no acata la orden impartida dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación, el funcionario competente procederá a hacer la respectiva entrega sin que prospere oposición alguna;

e. La entrega al rematante de los títulos de la cosa rematada que el ejecutado tenga en su poder;

f. La expedición o inscripción de nuevos títulos al rematante de las acciones o efectos públicos nominativos que hayan sido rematados, y la declaración de que quedan cancelados los extendidos anteriormente al ejecutado;

g. La entrega del producto del remate al acreedor hasta concurrencia de su crédito y las costas y del remanente al ejecutado, si no estuviere embargado. Sin embargo, del producto del remate el juez deberá reservar la suma necesaria para el pago de impuestos, servicios públicos, cuotas de administración y gastos de parqueo o depósito que se causen hasta la entrega del bien rematado. Si dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega del bien al rematante, este no demuestra el monto de las deudas por tales conceptos, el juez ordenará entregar a las partes el dinero reservado.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo constituye falta disciplinaria gravísima. (Ley 1564 de 2012, art. 455)

3.7.Improbación del Remate

El rematante deberá consignar el saldo del precio dentro de los cinco (5) días siguientes a la diligencia a órdenes del juzgado de conocimiento, descontada la suma que depositó para hacer postura, y presentar el recibo de pago del impuesto de remate si existiere el impuesto. (Ley 1564 de 2012, art. 453)

Vencido el término sin que se hubiere hecho la consignación y el pago del impuesto, el juez improbará el remate y decretará la pérdida de la mitad de la suma depositada para hacer postura, a título de multa. (Ley 1564 de 2012, art. 453)

3.8.Invalidez del Remate

Cuando el remate se hubiere realizado con violación de alguna de las formalidades legales, se declarará sin valor y, en la misma providencia, se ordenará devolver al rematante el precio pagado. Según artículo 455 del Código General del Proceso deberán cumplirse con formalidades previstas en los artículos 448 al 454 ibídem como son:

a. Señalamiento de fecha para el remate; (Ley 1564 de 2012, art. 448)

b. Cuando se trate del procedimiento indicado para remate de interés social embargado o el indicado por el artículo 458 ibídem respecto de títulos inscritos en bolsa; (Ley 1564 de 2012, art. 449)

c. El remate se anunciará al público por aviso; (Ley 1564 de 2012, art. 450)

d. Todo el que pretenda hacer postura en la subasta deberá consignar previamente en dinero a órdenes del juzgado, el veinte por ciento 40% del avalúo del respectivo bien; (Ley 1564 de 2012, art. 451)

e. Que la licitación se haga en lugar, fecha u hora diferente a la indicada en el aviso. (Ley 1564 de 2012, art. 452)

4.Postor por Cuenta del Crédito

El artículo 453 del Código General del Proceso autoriza que el acreedor ejecutante participe como rematante, por cuenta de su crédito, en las siguientes condiciones: (Ley 1564 de 2012, art. 453)

a. Quien sea único ejecutante o acreedor ejecutante de mejor derecho podrá rematar por cuenta de su crédito los bienes materia de la subasta sin necesidad de consignar porcentaje, siempre que aquel equivalga por lo menos al cuarenta por ciento (40%) del avalúo en caso contrario consignará la diferencia; (Ley 1564 de 2012, art. 451)

b. Cuando fueren varios ejecutantes, quienes pretendan hacer postura por cuenta del crédito, deberán presentar autorización escrita de los otros, autenticada;

c. Cuando el rematante fuere acreedor de mejor derecho, el remate sólo se aprobará si consigna el valor de las costas causadas con interés general de los acreedores, a menos que exista saldo del precio suficiente para el pago de ellas;

d. Si quien remató por cuenta del crédito no presenta oportunamente los comprobantes de consignación del saldo del precio del remate y del impuesto de remate, se cancelará dicho crédito en el equivalente al veinte por ciento (20%) del avalúo de los bienes por los cuales hizo postura; si fuere el caso, por auto que no tendrá recurso, se decretará la extinción del crédito del rematante. (Ley 1564 de 2012, art. 453)

5.Repetición del Remate

Conforme al artículo 457 del Código General del Proceso, cuando se declare improbado o se anule el remate, se repetirá la diligencia y la base para hacer postura será la misma que para la anterior. (Ley 1564 de 2012, art. 457)

6.Remate Desierto

El artículo 457 del Código General del Proceso establece que, el remate será desierto Cuando no hubiere remate por falta de postores, el juez señalará fecha y hora para una nueva licitación. Sin embargo, fracasada la segunda licitación cualquiera de los acreedores podrá aportar un nuevo avalúo, el cual será sometido a contradicción en la forma prevista en el artículo 444 ibidem. La misma posibilidad tendrá el deudor cuando haya transcurrido más de un (1) año desde la fecha en que el anterior avalúo quedó en firme. Para las nuevas subastas, deberán cumplirse los mismos requisitos que para la primera. (Ley 1564 de 2012, art. 457)

7.Actuaciones Posteriores al Remate

Luego de la aprobación del remate deben agotarse los trámites necesarios para garantizar la satisfacción de las obligaciones objeto del proceso, y al rematante el disfrute del bien o derecho adquirido en la licitación. Dichos trámites son:

a. Mediante oficio se ordena al secuestre que entregue al rematante el bien o bienes rematados, orden que debe cumplirse dentro de los tres (3) días siguientes; si ello no ocurriere, o el secuestre se negare a hacerlo, será el ejecutor quien efectúa la entrega. Según el artículo 456 del Código General del Proceso, en esta diligencia no se admitirán oposiciones, ni derechos de retención por parte del secuestre. Si fuere necesario, la entrega se producirá por la fuerza, para cuyo efecto se pedirá la asistencia de la Policía Nacional. (Ley 1564 de 2012, art. 456)

b. Se efectuará una nueva liquidación del crédito y las costas, con el fin de impulsar correctamente a la obligación u obligaciones los dineros producto del remate.

c. Cuando otros acreedores hubieren promovido ejecución que diere lugar a la acumulación de embargos, en los términos indicados por el artículo 465 del Código General del Proceso, se procederá a efectuar la entrega del producto de la venta a los despachos que lo hayan requerido, de acuerdo con la prelación legal. (Ley 1564 de 2012, art 465)

d. Se aplica el producto del remate al pago de costas procesales, y al crédito fiscal, conforme a la imputación de pagos establecida en el artículo 804 del Estatuto Tributario.

e. Se entregará el eventual remanente al ejecutado, a menos que se encontrare embargado en cuyo caso se pondrá a disposición del juez correspondiente.

f. Finalmente, se dictará el auto mediante el cual se da por terminado el proceso y se dispone el archivo del expediente, en caso de haber quedado completamente satisfecha la obligación.

8.Remate por Comisionado

El artículo 37 del Código General del Proceso, permite comisionar a un juez del lugar donde estén situados los bienes, si lo pide cualquiera de las partes; en tal caso el comisionado procederá a efectuarlo previo cumplimiento de formalidades legales. Dicho comisionado queda facultado para recibir los títulos de consignación para hacer postura y saldo del precio del remate, los cuales deberán hacerse a la orden del comitente y enviarse a éste por el comisionado junto con el despacho comisorio.

Cuando haya lugar a comisiones, los funcionarios investidos de jurisdicción coactiva deberán conferirlas de preferencia a otro empleado de la misma clase, de igual o inferior categoría, sin perjuicio de que puedan comisionar a los jueces municipales.

Por otra parte, el artículo 840 del Estatuto Tributario autoriza la contratación de entidades especializadas en la materia. (Ley 1819 de 2016, art. 266) Dicho de otra manera, el remate lo puede adelantar:

a. El funcionario ejecutor, quien por derecho propio es la autoridad que de ordinario adelanta esta diligencia;

b. Una entidad pública o privada, en cuyo caso los costos deben sufragarse del producido del remate.

c. Cuando se trate de títulos inscritos en bolsa, los que se venden por intermedio de las bolsas de valores debidamente autorizadas, según el artículo 458 del Código General del Proceso, en firme la liquidación del crédito, a petición de cualquiera de las partes podrá el juez ordenar la venta de títulos inscritos en las Bolsas de Valores debidamente autorizados, por conducto de las mismas, tratándose de títulos nominativos, para que se autorice la venta se requiere de su entrega al juzgado. Transcurridos quince (15) días si no se hubiere realizado la venta, los bienes se podrán rematar conforme a las reglas generales, a menos que las partes insistan en que su enajenación se efectúe en la forma anteriormente descrita, dentro del término que indiquen.

d. Mediante comisión a un juez municipal, cuando los bienes se encuentren en lugar diferente al de la Administración Municipal.

Cuando se opte por comisionar, la decisión se tomará por medio de providencia en la que se indicará claramente el objeto de la comisión, se ordena librar el despacho comisorio, sin establecer término para el encargo, o fijando uno prudencial para no generar limitaciones al comisionado a quien se le envían, copia de la providencia que ordena la comisión, de la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución, y de las demás piezas procesales que se consideren necesarias. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

9.Facultades del Comisionado

El Comisionado para efectuar un remate tiene las siguientes facultades:

a. El funcionario sólo podrá adelantar las diligencias propias del remate es decir, deberá dictar la providencia donde se fije la fecha para su realización; ordenar la expedición del aviso y las publicaciones de que trata artículo 450 del Código General del Proceso; realizar la diligencia, recibir los títulos judiciales de consignación para hacer postura y del saldo del precio por el que se rematen los bienes; estas consignaciones se harán a la orden del comitente. (Ley 1564 de 2012, art. 450)

b. El despacho comisorio se devolverá al comitente una vez cumplida la comisión esto es, cuando se hubiere completado el saldo del precio del remate, junto con los títulos judiciales respectivos. Si el rematante no consigna oportunamente el saldo, el comisionado dejará constancia de dicha circunstancia antes de devolver los documentos, sin que le sea dable declarar la improbación del remate.

c. La aprobación, improbación, declaratorias de nulidad o de invalidez del remate, así como la aplicación de los respectivos títulos judiciales a la obligación, deben ser resueltas por el comitente. Lo que si puede hacer el comisionado es declarar desierto el remate, cuando hay ausencia de postores, y proceder a efectuar las licitaciones siguientes, como lo ordena el artículo 457 de Código General del Proceso. (Ley 1564 de 2012, art. 457)

VII.Terminación y Archivo del Proceso

1.Terminación del Proceso

El proceso de cobro administrativo coactivo puede terminar por diferentes causas, así:

a. Por el pago de la totalidad de las obligaciones en cualquier etapa del proceso, hasta antes del remate, caso en el cual, el funcionario ejecutor dictará AUTO DE TERMINACIÓN del proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros si no tuviere embargado el remanente; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

b. Por revocatoria del título ejecutivo, lo cual puede suceder cuando el demandado ha solicitado por la vía administrativa la revocatoria del acto administrativo que sirvió de título ejecutivo y le fallaron a favor. En este evento, el funcionario ejecutor procederá a Revocar el mandamiento de pago, declarando terminado el proceso y ordenando el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo del proceso; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

c. Por prosperar una excepción en relación con todas las obligaciones y los ejecutados, caso en el cual la TERMINACIÓN DEL PROCESO se ordenará en la misma resolución que resuelve las excepciones; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

d. Por haber prosperado las excepciones; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

e. Por encontrarse probados alguno de los hechos que dan origen a las excepciones, aunque estos no se hubieren interpuesto, caso en el cual se dicta un AUTO DE TERMINACIÓN, que además de dar por terminado el proceso, ordena el

levantamiento de las medidas cautelares, el desglose de los documentos a que haya lugar, el archivo del expediente y demás decisiones pertinentes. Este auto será notificado al contribuyente, dicho auto será motivado, y se dejarán claramente expuestas las razones de la terminación; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

f. Por declaratoria de nulidad del título ejecutivo o de la resolución que decidió desfavorablemente las excepciones; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

g. Por prescripción o remisión. La resolución que ordene la Remisión de obligaciones o su Prescripción, ordenará igualmente la terminación y archivo del proceso coactivo si lo hubiere, o el archivo de los títulos si no se hubiere notificado el mandamiento de pago; (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

h. Por haberse suscrito Acuerdo de Reorganización de que trata la ley 1116 de 2006.

2.Terminación y Archivo del Proceso

Una vez verificado el pago, la compensación u otra cualquiera forma de extinguir las obligaciones, es necesario terminar el proceso y archivar los expedientes de cobro.

2.1.Archivo de las Diligencias

Si se conforma expediente, pero no se notificó el mandamiento de pago, se concluirá la gestión con un AUTO DE ARCHIVO, que será de “cúmplase”. Además del archivo, en está providencia se resolverán todas las situaciones pendientes, como el levantamiento de medidas cautelares, de las medidas de registro previstas en el artículo 719-1 y demás decisiones que se consideren pertinentes, caso en el cual se comunicará el auto a las entidades correspondientes y al contribuyente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.2.Auto de Terminación y Archivo del Proceso

Cuando se ha iniciado proceso de cobro administrativo coactivo, una vez verificada cualquiera de las situaciones que dan lugar a la extinción de las obligaciones o a la terminación del proceso, se dictará AUTO DE TERMINACIÓN DEL PROCESO. En la misma providencia se ordenará el levantamiento de los embargos que fueren procedentes, y el endoso y entrega de los títulos ejecutivos que sobraren, y se decidirán todas las demás cuestiones que se encuentren pendientes. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

En la misma providencia puede decretarse el ARCHIVO una vez cumplido el trámite anterior.

VIII.Facilidades de Pago

La facilidad de pago es una figura mediante la cual, la entidad territorial concede plazos hasta por cinco años para cancelar los créditos a su favor, a cargo de contribuyentes que se encuentran en mora. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

1.Generalidades

La facilidad de pago se concederá por solicitud del deudor y a voluntad de la Administración Municipal, según el caso, como facultad potestativa de ésta, de acuerdo con la normatividad local mediante la cual se establece el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en cada entidad en los términos de Ley 1066 de 2006. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Con ocasión de la previsión contenida en el artículo 2 de la ley 1066 de 2006, las entidades públicas que en los términos de la citada ley tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones a su favor, deben incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago en el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera. (Ley 1066 de 2006, art. 2)

Según lo establece la Ley1066 de 2006, el reglamento interno de recaudo 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. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Así las cosas, tomando como referente lo dispuesto en el artículo 814 a 814-3 del Estatuto Tributario Nacional, es la normatividad interna mediante la que se establece el reglamento interno de recaudo de cartera en cada entidad territorial, la que define todo lo relativo a la celebración de los acuerdos de pago. (Decreto 624 de 1989, art 814)

Los criterios definidos para el otorgamiento de las facilidades o acuerdos de pago que deberán considerar como mínimo los siguientes aspectos:

- ✓ Determinación de plazos posibles y de los criterios específicos para su otorgamiento. En ningún caso podrá ser superior al plazo máximo señalado en el Estatuto Tributario.

- ✓ Establecimiento del tipo de garantías que se exigirán, que serán las establecidas en el Código Civil, Código de Comercio y Estatuto Tributario Nacional, 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, como lo señala la Ley 1066 de 2006.

- ✓ Consecuencias de su incumplimiento. Obligatoriedad del establecimiento de cláusulas aceleratorias en caso de incumplimiento.

Pueden ser cancelados mediante está modalidad, todos los impuestos, anticipos, sanciones, e intereses que adeuden contribuyentes y responsables a la fecha de la resolución que concede la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Los beneficiarios de la facilidad de pago son los contribuyentes, los terceros que así lo soliciten en nombre de estos, y las personas naturales o jurídicas que, en virtud de la solidaridad y subsidiaridad, sean vinculados dentro del proceso de cobro. (Decreto 624 de 1989, art 814)

La facilidad de pago se puede conceder en cualquier momento, aun estando en trámite un proceso administrativo de cobro coactivo contra el deudor. En este caso, debe suspenderse el proceso de cobro y, si es pertinente, levantar las medidas cautelares, siempre que las garantías ofrecidas respalden suficientemente la obligación. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La facilidad de pago debe contener la totalidad de los créditos a favor del ente territorial y en contra del deudor por concepto de impuestos, sanciones, y demás recargos, incluidos los intereses a que haya lugar, a la fecha en que se conceda o se modifique. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El término máximo de una facilidad de pago es de cinco años, plazo que determinará la Administración teniendo en cuenta la situación económica del deudor, su capacidad de pago, actividad económica, y demás situaciones específicas propias de cada deudor o de la región en que realiza sus operaciones, además de la cuantía total de las obligaciones insolutas y de los conceptos de las mismas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

2.Competencia

La competencia será del funcionario que señale el Reglamento Interno de Recaudo de Cartera en armonía con los Acuerdos y la estructura administrativa de la entidad que señalan las funciones y competencias. En su defecto, la competencia será del respectivo Alcalde, cómo representante legal de la entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

3.Solicitud y Trámite

El interesado en obtener una facilidad de pago, en su modificación o en su reliquidación, deberá presentar la solicitud por escrito, dirigida al funcionario competente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La solicitud contendrá al menos los siguientes datos: plazo solicitado, garantía ofrecida con su respectivo avalúo si fuere el caso, y certificado de propiedad y tradición si se trata de inmuebles, además de la calidad en que actúa el peticionario. Tratándose de personas jurídicas, será necesario adjuntar certificado de existencia y representación legal, con el fin de verificar la representación, y las facultades y limitaciones con que actúa el representante legal. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Solicitada la facilidad, su modificación o reliquidación, dentro del plazo previsto para el efecto en el reglamento interno de recaudo de cartera, se verificarán y analizarán los documentos y requisitos necesarios para proyectar la facilidad o su modificación, en caso de que estos se encuentren debidamente cumplidos; si no es así, se concederá al peticionario un plazo para que adicione, aclare, modifique o complemente la solicitud. Vencido el término anterior, sin que hubiere respuesta por parte del peticionario, se considerará que ha desistido de su petición y se podrá iniciar el proceso administrativo coactivo, si no se hubiere iniciado ya; no obstante, el deudor podrá solicitar nuevamente la facilidad con el lleno de los requisitos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

De no aprobarse la solicitud de facilidad de pago, la decisión deberá comunicarse al peticionario mediante escrito, en el que se le invitará a cancelar sus obligaciones de manera inmediata. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La facilidad de pago podrá ser solicitada por un tercero, y otorgarse a su favor; en la solicitud deberá señalar expresamente que se compromete solidariamente al cumplimiento de las obligaciones generadas por la facilidad otorgada, es decir, por el monto total de la deuda, incluidos los intereses y demás recargos a que hubiere lugar. Sin embargo, la actuación del tercero no libera al deudor principal del pago de la obligación ni impide la acción de cobro contra el; en caso de incumplimiento, se podrá perseguir simultáneamente a los dos, o a uno cualquiera de ellos.

Concedida la facilidad para el pago solicitada por un tercero, se notificará al deudor, quien solo podrá oponerse acreditando el pago total de la(s) obligación(es). (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.Respaldo Para la Concesión de Plazos

Las facilidades de pago, por tratarse de la concesión de plazos adicionales al contribuyente para la cancelación de sus obligaciones, se deben respaldar según las siguientes reglas:

4.1.Relación de Bienes del Deudor

Podrán concederse plazos sin garantía, cuando el termino no sea superior a un año y el deudor denuncie bienes de su propiedad, o del garante o solidario, para su posterior embargo y secuestro, con el compromiso expreso de no enajenarlos ni afectar su dominio en cualquier forma, durante el tiempo de vigencia de la facilidad, y acompañada de un estimado del valor comercial de los bienes que la integran. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando el deudor, por razón de su actividad deba enajenar o afectar en cualquier forma el dominio del bien o bienes denunciados, deberá informarlo a la Administración, indicando la garantía adicional o complementaria que ofrece; se verificará la propiedad de los nuevos bienes enunciados y su avalúo, con el fin de establecer que, con dicha operación, el deudor no se coloca en estado de insolvencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La relación de bienes debe contener la información suficiente de ubicación identificación, propiedad y valor comercial de los bienes ofrecidos de manera tal que permita verificar la existencia y estado de los mismos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

El solicitante de facilidad de pago podrá denunciar bienes para su embargo y secuestro previo a la concesión de la facilidad, y ésta podrá ser otorgada hasta por los cinco (5) años, siempre que se perfeccione la medida, antes de notificar la resolución respectiva. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.2.Garantías

Se exigirá la constitución previa de garantías, las que deberán constituirse a favor de la entidad territorial y perfeccionarse antes del otorgamiento de la facilidad de pago.

La competencia para suscribir los contratos para la constitución de las garantías reales radica en el alcalde, sin perjuicio de las regulaciones particulares que posea cada entidad territorial. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Salvo en el caso de las garantías personales, se considerarán satisfactorias aquellas cuyo valor sea igual o superior al monto de la obligación principal, más los intereses calculados

para el plazo, entendiendo por obligación principal la correspondiente a impuestos, sanciones e intereses de mora hasta la fecha de expedición de la resolución que concede la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.3.Fideicomiso en Garantía

Es un contrato en virtud del cual se transfiere, de manera irrevocable, la propiedad de uno o varios bienes a título de fiducia mercantil para garantizar con ellos, el cumplimiento de obligaciones a cargo del propietario de los bienes o de terceros, designando como beneficiario al acreedor, quien puede solicitar a la entidad fiduciaria la venta de los mismos, para que con el producto de ésta, se cancelen las cuotas de la obligación o el saldo insoluto de la acreencia. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando se concede una facilidad de pago garantizada por un contrato de fideicomiso en garantía, debe exigirse que el encargo fiduciario sea irrevocable hasta el pago total de la obligación pendiente. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.4.Fideicomiso en Administración

Es un contrato por medio del cual se entregan bienes diferentes a dinero, con o sin transferencia de la propiedad, para que la sociedad fiduciaria los administre, desarrolle la gestión encomendada por el contribuyente y destine los rendimientos al cumplimiento de la finalidad señalada en el contrato. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Cuando se constituya fideicomiso en administración para garantizar una facilidad de pago, el deudor debe obligarse a cancelar la cuota o saldo de la cuota, cuando los rendimientos del fideicomiso sean insuficientes. Adicionalmente, como por la naturaleza del contrato no se asegura realmente la cancelación de la deuda total, podría ser necesaria la constitución de garantías adicionales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.5.Hipoteca

La Hipoteca es un contrato accesorio que garantiza con bienes inmuebles el cumplimento de una prestación; para expedir la resolución que concede la facilidad, debe presentarse el certificado de tradición y propiedad del bien con el registro de la escritura de hipoteca y el certificado del avalúo catastral. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.6.Prenda

La Prenda es un contrato accesorio, que garantiza con bienes muebles el cumplimiento de una prestación. Es de la naturaleza de la prenda, la tenencia material del bien otorgado como garantía; sin embargo, puede otorgarse en algunos casos prenda sin tenencia; si la prenda ofrecida es de esta clase, debe otorgarse póliza de seguro que ampare los bienes pignorados contra todo riesgo, endosada a favor del municipio. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

4.7.Garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguros o de corporaciones financieras

El aval bancario, o la póliza de una compañía de seguros, es una garantía ofrecida por una entidad autorizada por el gobierno nacional, para respaldar el pago de las obligaciones por parte del deudor. La entidad que otorgue la garantía debe indicar claramente el monto y concepto de la obligación garantizada, y el tiempo de vigencia, mediante la expedición de una póliza de seguros, o de un aval bancario. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Es importante verificar que, quien firma la póliza en representación de la entidad aseguradora o financiera, tenga la facultad para ello, mediante la correspondiente certificación de la superintendencia bancaria. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Cuando se trate de garantías bancarias o pólizas de cumplimiento de compañías de seguros, el monto de las mismas deberá cubrir en su totalidad la obligación mas los intereses, en caso de incumplimiento de la facilidad, en cualquiera de las cuotas pactadas. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Para plazos mayores de un año, y a criterio del funcionario, se podrá permitir la renovación de las garantías, con por lo menos tres meses de anticipación al vencimiento de las inicialmente otorgadas.

4.8.Garantías personales

Según lo preceptúa el artículo 814 del Estatuto Tributario, Se podrán aceptar garantías personales cuando la cuantía de la deuda no sea superior a tres mil (3.000) UVT. (Ley 2277 de 2022, art. 81)

El garante debe tener un patrimonio líquido por lo menos tres veces superior a la deuda o deudas garantizadas, y no podrá ser deudor de la Tesorería Municipal; deberá presentar la relación detallada de los bienes en que está representado su patrimonio, anexando la prueba de propiedad de los mismos. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

También se aceptará como garantía personal, la libranza. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

5.Otorgamiento

La facilidad de pago se concede mediante resolución que debe contener, por lo menos, la identificación del documento en el cual conste el otorgamiento y perfeccionamiento de la garantía aceptada o la relación de bienes denunciados, el monto total de la obligación, discriminado por tipo de liquidación, concepto, periodo, sanciones, indicando además la fecha de exigibilidad o ejecutoria. Deberán establecer los intereses de mora, el valor, y la periodicidad de las cuotas, y el tiempo total del plazo concedido, y se indicarán las causales para declarar el incumplimiento de la facilidad y dejar sin vigencia el plazo concedido. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

La resolución que concede la facilidad de pago deberá notificarse al deudor personalmente o por correo, tal como lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, y si hay proceso de cobro coactivo en trámite, se enviará copia al ejecutor que lo adelante para que ordene la suspensión del proceso de cobro si fuere el caso.

6.Modificación y Reliquidación

En términos generales, la facilidad de pago es única, y su vigencia no termina sino con la cancelación de las obligaciones contenidas en ella o la declaratoria de cumplimiento. Sin embargo, podrán ser modificadas o reliquidadas cuando las circunstancias lo ameriten, para facilitar la recuperación de la obligación, y siempre que el plazo concedido no exceda de cinco (5) años contados desde la fecha en que se concedió inicialmente la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

7.Reliquidación por Abonos Extraordinarios

El contribuyente en cualquier momento, durante la vigencia de la facilidad de pago, podrá realizar pagos extraordinarios; en este caso, el pago se aplicará atendiendo a las reglas de prelación en la imputación en el pago señaladas en el artículo 804 del Estatuto Tributario Nacional. La reliquidación a que hubiere lugar se realizará para disminuir el monto de la cuota o el plazo concedido. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

8.Modificación de Garantías

La facilidad de pago podrá ser modificada cuando, a juicio del funcionario y por solicitud del deudor, se modifique o reduzca la garantía, siempre que sea suficiente respaldo para el saldo insoluto. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

9.Incumplimiento

Podrá declararse el incumplimiento de la facilidad de pago, y dejar sin vigencia el plazo concedido, cuando el beneficiario incumpla el pago de alguna cuota o no cancele en las respectivas fechas de vencimiento las obligaciones surgidas con posterioridad al otorgamiento de la facilidad. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

El incumplimiento se declara mediante resolución, que deja sin vigencia el plazo concedido y ordena hacer efectivas las garantías hasta concurrencia del saldo insoluto; en el caso de las facilidades de pago otorgadas con base en una relación de bienes, deberá ordenarse el embargo y secuestro de los bienes si no se hubiere efectuado ya, para su avalúo si fuere necesario, y su posterior remate. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

Igualmente, deberá dejarse constancia de que la Administración Municipal, se reserva el derecho a perseguir al garante y al deudor simultáneamente, a fin de obtener el pago total de la deuda, cuando se trate de garantías personales. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007).

La resolución que declara incumplida la facilidad de pago y sin vigencia el plazo concedido, se notifica tal como lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, (Decreto 624 de 1989, art. 565) y contra ella precede el recurso de reposición ante el mismo funcionario que la profirió, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, quien deberá resolverlo dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma, (Decreto 624 de 1989 art. 814-3) y se notifica tal como lo señala el inciso 2 del artículo 565 del Estatuto Tributario.

Una vez en firme la resolución, se dará aviso al garante, en el que se le conminará a realizar el pago dentro de los diez (10) días siguientes; si no lo realizare, se procederá ejecutivamente

contra el, de acuerdo con el artículo 814-2 del Estatuto Tributario. (Decreto 624 de 1989, art. 814-2)

En todo caso, ejecutoriada la resolución que declara el incumplimiento de la facilidad de pago y sin vigencia el plazo concedido, deberá proferirse el Mandamiento de Pago contra el deudor, si no se ha notificado ya. (Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales, 2007)

Con ocasión de la expedición de la Ley 1066 de 2006 por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública, surgen las siguientes dos obligaciones a cargo de las entidades públicas que tengan cartera a su favor:

a. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado. (Ley 1066 de 2006, art. 2, numeral 5)

b. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación. (Ley 1066 de 2006, art. 2, numeral 6)

9.1. Saneamiento y depuración contable de la cartera pública en el municipio

La Contaduría General de la Nación (CGN) emitió la Resolución 533 de 2015 (Resolución 533 de 2015), junto con sus posteriores modificaciones, introduciendo el Marco Normativo para Entidades de Gobierno dentro del Régimen de Contabilidad Pública. Este marco incluye elementos como el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera, Normas de Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de hechos Económicos, Procedimientos Contables, Guías de Aplicación, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

Además, es menester de las entidades gubernamentales llevar a cabo una depuración contable constante que asegure la calidad y precisión de la información contable pública. Esta depuración debe incluir procedimientos que mejoren la evaluación del Control Interno Contable, según lo establecido en la Resolución 193 de 2016, también de la Contaduría General de la Nación. En este contexto, el municipio debe adaptar su política interna para integrar las circunstancias y procedimientos específicos que faciliten esta depuración y consoliden la contabilidad pública municipal. (Resolución 193 de 2016).

El proceso de depuración contable debe abordar, como ha indicado repetidamente el Consejo de Estado, aspectos como la inexigibilidad de deudas, su cobrabilidad, y la relación costo-beneficio para el municipio, entre otros factores críticos que determinen la necesidad de su saneamiento.

Respecto a la aprobación para castigar las obligaciones y su descargue de los registros contables, esto implica básicamente desistir de la acción de cobro después de realizar los análisis pertinentes que concluyen que mantener estas cuentas activas podría resultar en pérdidas para la entidad debido a las consecuencias que esto implicaría. Por ende, es crucial que las entidades con carteras de difícil recaudo realicen las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, asegurando así que los estados financieros representen fielmente la realidad económica y financiera de la entidad y faciliten la toma de decisiones basadas en la situación patrimonial real.

Comité Técnico de Sostenibilidad Contable del Municipio de Suratá, Santander.

Para cumplir con este requisito, la unidad territorial deberá realizar las acciones administrativas necesarias para el saneamiento de la cartera, las cuales realizará a través de la Comisión Técnica Contable de Sustentabilidad del municipio de Suratá, Santander, la cual deberá adoptar una ley administrativa establecida y reglamentada. A esta comisión, conforme a sus funciones, le corresponderá la realización de determinados y específicos estudios analíticos, técnicos, financieros y jurídicos, cuyos resultados determinarán una sanción por confirmar o rechazar obligaciones y una orden de baja de los registros contables.

Aspectos no regulados. Las circunstancias, conductas o circunstancias fácticas no previstas en estos Términos están sujetas a lo dispuesto en sus Términos Especiales.

Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Suratá, Santander a los _____ días del mes de _____ del año dos mil veintiséis (2026).

Ecxon Jerónimo Pabón Vega
Alcalde

QUINTA PARTE: Normatividad Aplicable

Para las entidades territoriales en Colombia, el cobro administrativo coactivo se encuentra reglamentado, a continuación, se incluyen la normativa en vigencia que permite el conducto para efectuar el cobro persuasivo y coactivo.

Tabla 1.

Contexto normativo.

Norma	Descripción	Explicación	Utilidad para el manual
Decreto 624 de 1989	"Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales".	Código fundamental que regula los impuestos a nivel nacional.	Proporciona directrices sobre la gestión de impuestos, crucial para el proceso de cobro coactivo.
Decreto Reglamentario 328 de 1995	"Por medio del cual se reglamentan los artículos 804 y 820 del Estatuto Tributario".	Reglamenta los procedimientos en norma tributaria, específicos del Estatuto Tributario.	Define procedimientos específicos de cobro y sanciones, relevantes para el manual de cobro.
Ley 136 de 1994	"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".	Moderniza la administración de las entidades territoriales en Colombia.	Mejora la estructura y funciones de los municipios, impactando la gestión de cobros.
Decreto reglamentario 328 de 1995	"Por medio del cual se reglamentan los artículos 804 y 820 del Estatuto Tributario"	Reglamenta procedimientos para el cobro de impuestos pendientes.	Proporciona directrices específicas sobre los procedimientos administrativos para el cobro coactivo de las deudas tributarias.
Ley 488 de 1998	"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y sedictan otras disposiciones fiscales de para las entidades territoriales".	Introduce cambios en materia tributaria y disposiciones fiscales.	Actualiza las normas fiscales locales, mejorando la capacidad de gestión de cobros.
Decreto Reglamentario 1444 de 2001	"Por medio del cual se reglamenta el artículo 48 de la ley 633 de 2000 que adiciona el artículo 814 del Estatuto Tributario".	Reglamenta términos y procedimientos fiscales.	Define procedimientos adicionales que afectan el proceso de cobro.
Ley 617 de 2000	"Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".	Reforma administrativa y fiscal para fortalecer la descentralización.	Mejora la descentralización y eficiencia del gasto público, impactando la administración de cobros.
Ley 1066 de 2006	"Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".	Establece normas para la gestión y normalización de la cartera pública.	Facilita la recuperación de cartera pública y mejora los procesos de cobro.
Decreto 4473 de 2006	"Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006".	Reglamenta la Ley 1066 de 2006 sobre normalización de la cartera pública.	Proporciona directrices específicas para la gestión y recuperación de cartera pública.
Ley 1111 de 2006	"Por la cual se modifica el Estatuto Tributario y se dictan otras disposiciones".	Introduce cambios y actualizaciones al Estatuto Tributario.	Actualiza las normas tributarias, impactando los procedimientos de cobro.
Decreto 4676 De 2006	"Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1111 de 2006".		
Ley 1437 de 2011	"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".	Establece el marco para procedimientos administrativos y contenciosos.	Proporciona el marco legal para los procedimientos administrativos e n el cobro coactivo.
Ley 1474 de 2011	"Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública."	Implementa medidas administrativas para la lucha contra la corrupción.	Proporciona mecanismos de prevencióne investigación para el control en la gestiónde recuperar cartera.
Ley 1564 de 2012	"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones".	Reconoce y protege el derecho a conocer, actualizar y rectificar información en bases de datos.	Garantizar que los deudores puedan conocer, actualizar y rectificarsu información, de esta manera asegurar precisión y transparencia en el proceso de cobro.
Resolución 017 del 21 de enero del 2014	"Por la cual se adopta la lista de Auxiliares de la Justicia y las tarifas para la remuneración de los Auxiliares	Establece lineamientos para la gestión y ejecución del cobro coactivo de obligaciones	Estandariza procedimientosy plazos, asegurando legalidad y eficiencia en el cobro coactivo.

Norma	Descripción	Explicación	Utilidad para el manual
	establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura"	pendientes.	
Decreto 1081 de 2015	"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República".	Compila normas vigentes del sector, incluyendo las de procedimiento administrativo.	Consolida las normas administrativas, facilitando la referencia para procedimientos de cobro.
Ley 1819 de 2016	"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen mecanismos de recaudación y lucha contra la evasión fiscal."	Introduce una reforma integral al sistema tributario, mejorando los mecanismos de recaudo y las herramientas de cobro coactivo.	Actualiza y fortalece la gestión de la cartera y el cobro coactivo, incorpora nuevas herramientas.
Decreto 1008 de 2018	"Por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078de 2015, DecretoÚnico Reglamentario del sector de Tecnologías de la Informacióny las Comunicaciones".	Establece los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital para Colombia.	El uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones hacen quela gestión de cartera sea proactiva, e innovadora, generando valor público.
Decreto 2106 de 2019	"Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública".	Tiene por objeto simplificar, suprimir, reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios que existente en la Administración Pública.	Se aplica para ser más eficiente la gestión de la recuperación de cartera, a través de la revisión de los tramites, procesos y procedimiento.
Ley 2030 de 2020	"Por medio de la cual se modifica el artículo 38 de la ley 1564 de 2012 y los artículos 205 y 206 de la ley 1801 de 2016".	Modifica las disposiciones específicas de leyes anteriores.	Actualiza las normativas que pueden afectar procedimientos judiciales y administrativos en el cobro.
Ley 2080 de 2021	"Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción".	Reforma el Código de Procedimiento Administrativo para mejorar la eficiencia judicial.	Mejorar los procedimientos administrativos y judiciales, facilitando el cobro coactivo.
Ley 2200 de 2022	"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos".	Esta ley introduce nuevas normas y procedimientos para la gestión eficiente de la cartera pública, incluyendo medidas para mejorar el cobro administrativo coactivo.	Proporciona un marco actualizado y más eficiente para la gestión de cobrosenel municipio, incorporando nuevas tecnologías y procedimientos que optimizan el procesode recuperación de cartera.

Fuente: elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

Código Sustantivo de Trabajo. (5 de Agosto de 1950). Presidencia de la República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html

Constitución Política de Colombia. (20 de Julio de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Decreto 1068 de 2015. (26 de Mayo de 2015). Presidencia de la República de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893

Decreto 1222 de 1986. (18 de Abril de 1986). Presidencia de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1222_1986.html

Decreto 410 de 1971. (16 de Junio de 1971). Presidencia de la República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html

Decreto 445 de 2017. (16 de Marzo de 2017). Presidencia de la República de Colomnia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80178

Decreto 4473 de 2006. (15 de Diciembre de 2006). Presidencia de la República de Colombia. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22438

Decreto 624 de 1989. (30 de Marzo de 1989). Presidencia de la República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html

Decreto Ley 1333 de 1986. (25 de Abril de 1986). Presidencia de la República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1333_1986.html

Ley 100 de 1993. (23 de Diciembre de 1993). Congreso de la República de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Ley 1066 de 2006. (29 de Julio de 2006). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1066_2006.html

Ley 1111 de 2006. (27 de Diciembre de 2006). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html

Ley 1437 de 2011. (18 de Enero de 2011). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 1551 de 2012. (6 de Julio de 2012). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Ley 1555 de 2012. (9 de Julio de 2012). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1555_2012.html

Ley 1564 de 2012. (12 de Julio de 2012). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

Ley 1739 de 2014. (23 de Diciembre de 2014). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html

Ley 1743 de 2014. (26 de Diciembre de 2014). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1743_2014.html

Ley 1819 de 2016. (29 de Diciembre de 2016). Congreso de la República. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

Ley 2010 de 2019. (27 de Diciembre de 2019). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html

Ley 2277 de 2022. (13 de Diciembre de 2022). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2277_2022.html

Ley 2473 de 2025. (8 de Julio de 2025). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2473_2025.html

Ley 6 de 1992. (30 de Junio de 1992). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992.html

Ley 633 de 2000. (29 de Diciembre de 2000). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Ley 769 de 2002. (6 de Julio de 2002). Código Nacional de Transporte Terrestre. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html

Ley 788 de 2002. (27 de Diciembre de 2002). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html

Ley 84 de 1873. (26 de Mayo de 1873). Congreso de los Estados Unidos de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Ley 863 de 2003. (29 de Diciembre de 2003). Congreso de Colombia. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0863_2003.html

Manual de Cobro Administrativo Coactivo para Entidades Territoriales. (2007). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. https://delfos.minhacienda.gov.co/Visores/PDF.aspx?NumeroInventario=MET_020&Version=V1#book/

Resolución 17 de 2014. (21 de Enero de 2014). DIAN. https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/resolucion_dian_0017_2014.htm

Resolución 193 de 2016. (5 de Mayo de 2016). Contaduría General de la Nación. https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36441/Resolucion+193+18+10+18+2016+11-05-04.314.pdf/f74d053d-5804-9df5-6d80-31b6ae715938?

Resolución 533 de 2015. (8 de octubre de 2015). Contaduría General de la Nación. https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/36444/Res_%2B533.pdf/b513cc87-7726-04ab-02e4-8691544220c6?t=1558381851097

Sentencia C-666 de 2000. (8 de Junio de 2000). Corte Constitucional. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5866

ASISTENCIA TÉCNICA TERRITORIAL

Función Pública



Guía para la estructuración de proyectos comunales

Suratá, Santander

Dirección de Fortalecimiento y Apoyo a la Gestión Estatal

Dirección Territorial
Santander

ESAP
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ESAP en sinfonía con el CAMBIO

Vigilada MinEducación

Línea Temática
Estructuración de Proyectos

Asistencia Técnica Territorial
Guía Para la Estructuración de Proyectos Comunales.

Jorge Iván Bula Escolar
Director Nacional de la ESAP

Wilman Amaya León
Director Territorial ESAP Santander

Giordany Gonzales Serna
Líder temático Nacional Estructuración de Proyectos

Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Líder Asistencia Técnica Dirección Territorial Santander

Jose Jesid Melo Ruiz
Profesional Especializado Dirección Territorial Santander

Angy Julieth Serrano Vargas
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Juan Sebastián Sánchez Bohórquez
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Kevinn Camilo Olarte
Profesional Universitario Dirección Territorial Santander

Bucaramanga, Santander
Abril 2026

Tabla de Contenido

Justificación **6**
1. Capitulo: Generalidades **7**
1.1. Alcance de la Asistencia Técnica Territorial 7
1.2.Terminología y Definiciones de la Guía 7
2. Marco Normativo y Legal **8**
2.1. Objetivos de la Guía para la Estructuración de Proyectos Comunales 9
2.1.1. Objetivo general 9
2.1.2.Objetivos específicos. 9
3. Capitulo: Componente Metodológico y Conceptual **10**
3.1. Introducción a las Organizaciones Comunales 10
3.2. Definición y Caracterización de las Organizaciones Comunales 10
3.2.1. Definición de organización comunal 10
3.2.2. Caracterización según grado de organización: Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones, federaciones y confederaciones 11
3.3. Entendiendo a las Organizaciones Comunales y Mapeo de Actores 12
3.3.1. Identificación de actores internos y externos 12
3.3.2. Mapa de actores según influencia e interés 14
3.3.3. Preguntas clave para identificar si las organizaciones están registradas, conocidas por la municipalidad y si tienen experiencia en formulación de proyectos 14
3.4. Formulación de Proyectos con Enfoque Comunal 15
3.4.1. Diagnóstico comunitario participativo 15
3.4.2. Identificación y formulación de problemáticas comunales 16
3.4.3. Análisis de Objetivos, Metas y Alternativas 17
3.4.4. Construcción de árbol de problemas y árbol de objetivos 17
3.4.5. Uso de la matriz de planificación como herramienta central para estructurar proyectos 20
3.5. Metodología Marco Lógico 20
3.5.1. Fases del Marco Lógico: Análisis de Involucrados, Problemas, Objetivos y Alternativas 20
3.5.2. Diseño de la Estructura Analítica del Proyecto (EAP) 21
3.5.3. Uso de los Indicadores, medios de verificación y supuestos 23
3.6. Gestión Administrativa y Financiera de Proyectos Comunales 23
3.6.1. Administración de recursos locales y fuentes de financiamiento. 24
3.7. Evaluación y Seguimiento de Proyectos 25
3.7.1. Criterios para evaluación 25
4. Capitulo: Componente Transferencia de Conocimiento y Asistencia Técnica a Organizaciones Comunitarias **27**
4.1. Enlace Municipal Para el Soporte y Apoyo en Estructuración de Proyectos Comunales 27
4.2. Asistencia Técnica de Parte de la Administración Municipal a Organizaciones Comunitarias Para la Estructuración de Proyectos Comunales 28
4.3. Participación de las Organizaciones Comunitarias en la Estructuración de Proyectos Comunales 29

4.4. Proyectos Tipo....30
5. Celebración de Convenios Solidarios 33
6. Cartilla SENA....33
6.1. ¿Qué es?....33
6.2. ¿Qué Contiene?....33
6.2.1. Formulación del proyecto....34
6.2.2. Gestión del Proyecto 34
6.3. ¿Para qué Sirve? 34
6.4. ¿A Quiénes les Sirve?....34
6.5. ¿Cómo Usarla en el Municipio? 34
7. Caja de Herramientas 35
Referencias Bibliográficas 38

Listado de Tablas

Tabla 1. Constitución Política de Colombia de 1991. 8
Tabla 2. Marco normativo nacional. 9
Tabla 3. Marco normativo municipal. 9
Tabla 4. Marco normativo de la acción comunal. 10
Tabla 5. Organizaciones comunales. 11
Tabla 6. Juntas de Acción Comunal de Suratá 11
Tabla 7. Organizaciones comunitarias del municipio constituidas mediante figura de asociación. 13
Tabla 8. Matriz DOFA del municipio. 13
Tabla 9. Mapa de actores, grupo de involucrados. 14
Tabla 10. Preguntas clave para identificación de organizaciones registradas. 14
Tabla 11 Relación de convenios solidarios vigencia 2025 15
Tabla 12. Métodos diagnostico comunitario participativo. 16
Tabla 13. Relacionamiento según la norma técnica MGA. 17
Tabla 14. Matriz de planificación del proyecto. 20
Tabla 15. Componentes de análisis. 21
Tabla 16. Actividades costos y horizonte de tiempo. 22
Tabla 17. Descripción de indicadores de verificación y supuestos. 23
Tabla 18. Guía fuentes de financiación. 24
Tabla 19. Fuentes de financiación. 25
Tabla 20. Seguimiento, monitoreo y evaluación. 25
Tabla 21. Enlaces con la administración. 28
Tabla 22. Regímenes jurídicos para la celebración de convenios solidarios. 33
Tabla 23. Caja de herramientas. 35

Listado de Figuras

Figura 1. Árbol de problemas. 18
Figura 2. Árbol de objetivos. 19
Figura 3 Fase analítica y de planificación. 21
Figura 4. Estructura analítica del proyecto (EAP). 23
Figura 5. Flujo de actividades. 29
Figura 6. Mecanismos de participación ciudadana para la estructuración de proyectos comunales. 30
Figura 7. Procedimiento para registro de usuarios formulador ciudadano en MGA Web. 32

Introducción

Los modelos de estructuración de proyectos comunales constituyen un motor de desarrollo y una estrategia para la evolución de los territorios. Un enfoque transversal, que incorpore la inversión social y la participación de organizaciones juveniles y comunitarias, permite una planificación eficaz en la que las dinámicas económicas y las estrategias de desarrollo se consolidan como instrumentos de cohesión territorial.

Esta guía se presenta como una hoja de ruta para la transformación del entorno local mediante una metodología integral, orientando procesos que van desde la identificación de necesidades y el análisis, hasta la formulación, seguimiento y evaluación de iniciativas. La colaboración coordinada facilita la generación de espacios de participación entre la entidad territorial de Suratá y las organizaciones comunales y juveniles, promoviendo el vínculo humano y la gestión pública a partir de un diálogo constante e incluyente.

Como propuesta técnica, la guía prioriza los espacios participativos y establece mecanismos que garantizan la viabilidad de los proyectos comunales, así como el fortalecimiento de capacidades para la inclusión de diversos actores, bajo estándares técnicos sólidos y transparentes.

Justificación

La evolución de las organizaciones comunales del territorio representa un pilar fundamental para la construcción y consolidación de bases sólidas en la sociedad; no obstante, persisten barreras estructurales que limitan su impacto. Factores como el acceso restringido a instrumentos de planeación y el déficit de conocimientos aplicados generan disparidades que reducen la inversión local y debilitan la relación entre la ciudadanía y el ente territorial.

Ante este panorama, la presente guía se consolida como una herramienta para el fortalecimiento de capacidades en la gobernanza del municipio de Suratá, con el propósito de servir como apoyo a las organizaciones comunales en el desarrollo de competencias para la estructuración de proyectos. De esta manera, se promueve un modelo territorial en el que la comunidad asume un rol activo en el ciclo de vida de los proyectos, favoreciendo el bienestar colectivo y la transformación del entorno.

1.Capitulo: Generalidades

1.1.Alcance de la Asistencia Técnica Territorial

Proporcionar al municipio de Suratá un documento técnico “Guía para la estructuración de proyectos comunales” llevando a cabo la transferencia de conocimiento sobre su contenido, y promoción de la participación de organizaciones comunitarias.

1.2.Terminología y Definiciones de la Guía

✓**Acción comunal:** es una forma de organización ciudadana con reconocimiento legal, orientada a promover el desarrollo integral de las comunidades, la solidaridad, la convivencia y la gestión colectiva de iniciativas sociales (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓**Junta de Acción Comunal (JAC):** es una organización de primer grado legalmente constituida, normalmente conformada por los habitantes de una vereda, barrio o sector, que busca canalizar la participación ciudadana para ejecutar proyectos comunitarios y promover el bienestar colectivo (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓**Dignatario**: es un miembro elegido de forma democrática para ejercer un cargo de dirección, coordinación o representación dentro de la organización comunal, según lo previsto en los estatutos y en la normatividad vigente (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓**Personería jurídica:** reconocimiento legal que permite a una organización comunal actuar como sujeto de derechos y obligaciones ante el Estado y terceros. (Congreso de la República de Colombia, 2021).

✓**Registro Único Comunal (RUC):** “es una herramienta del Ministerio del Interior, que permite reunir y almacenar la información de los organismos de acción comunal (OAC) a nivel nacional” (Ministerio del Interior, s.f.). Allí se registra la información jurídica, administrativa, contable y de sus dignatarios.

✓**Proyecto comunal:** conjunto de recursos y actividades que, en un tiempo y lugar delimitados, permiten alcanzar objetivos y metas propuestas, para satisfacer necesidades, con la acción participativa de las comunidades (Crespo, 2015).

✓**Participación ciudadana:** derecho constitucional de toda persona a intervenir activamente en los asuntos públicos, especialmente en la planeación, ejecución, control y evaluación de políticas, planes y proyectos de desarrollo (Congreso de la República de Colombia, 2015).

✓**Departamento Nacional de Planeación (DNP):** entidad estatal responsable de coordinar la planeación del desarrollo económico, social y territorial del país. Proporciona metodologías como la MGA y el Marco Lógico para la formulación de proyectos (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2023).

✓**Metodología General Ajustada (MGA):** herramienta diseñada por el DNP para la estructuración de proyectos de inversión pública. Incluye análisis de problemas, objetivos, alternativas, costos, riesgos y sostenibilidad (DNP, S.f.).

✓**Marco Lógico:** herramienta metodológica implementada en el proceso de planificar, formular, monitorear y evaluar proyectos. Se organiza en una matriz que define el objetivo general, los resultados esperados, indicadores, medios de verificación y supuestos (DNP, 2024).

2.Marco Normativo y Legal

Tabla 1.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Artículo	Definición
Artículo 1	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 humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Artículo 2	Son fines esenciales del Estado: 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 y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
Artículo 40	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: ✓Elegir y ser elegido; ✓Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; ✓Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; ✓Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; ✓Tener iniciativa en las corporaciones públicas; ✓Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; ✓Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública.
Artículo 103	Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.
Artículo 311	Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de la Constitución Política de Colombia, (1991).

Tabla 2.

Marco normativo nacional.

Nombre	Objeto
Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)	Establece el derecho de la comunidad a participar en la elaboración de planes de desarrollo.
Ley 1551 de 2012	Fortalece la gestión municipal, promueve el desarrollo local y la articulación con actores comunitarios.
Ley 1757 de 2015	Regula mecanismos de participación ciudadana y control social a la gestión pública.
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Art. 2.2.6.1.1, Art. 2.2.6.1.1.1, Título 6. Seguimiento a proyectos de inversión pública. Capítulo 3. De la formulación, evaluación previa y registro de los proyectos de inversión pública (Presidencia de la República de Colombia, 2015).
Ley 2166 de 2021	Ley que establece lineamientos para la organización y funcionamiento de las Juntas de Acción Comunal y otros organismos comunales.
Decreto 1501 De 2023	Reglamenta La Ley 2166 De 2021, Precisando Requisitos Legales Y Documentos, Promoción Y Digitalización De Registros, Y Otorga Herramientas De Supervisión.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.

Marco normativo municipal.

Nombre	Objeto
Decreto 059 de 2015	"por medio del cual se establece la estructura administrativa de la alcaldía municipal de Suratá, Santander y se señalan las funciones de sus dependencias" (Alcaldía Municipal de Suratá, 2025)
Acuerdo Municipal 003 de 2024	Plan de Desarrollo Municipal 2024 -2027 Suratá, Renace

Fuente: elaboración propia.

2.1. Objetivos de la Guía para la Estructuración de Proyectos Comunales

2.1.1. Objetivo general.

Proporcionar a la administración municipal una guía metodológica estructurada en acciones secuenciales para la formulación de proyectos comunales, que fortalezca el desarrollo participativo en el municipio de Suratá, Santander.

2.1.2. Objetivos específicos.

- ✓ Documentar, mediante un ejemplo, el desarrollo de las fases de diagnóstico participativo, la identificación y formulación de problemas, el análisis de objetivos, metas y alternativas, así como la construcción del árbol de problemas, el árbol de objetivos y la aplicación de la metodología de marco lógico.

- ✓ Documentar un mecanismo de comunicación entre la administración municipal y las organizaciones comunitarias, con el propósito de articular los procesos de asistencia en la estructuración de proyectos comunales.
- ✓ Generar un espacio de transferencia de conocimiento dirigido a la administración municipal y a las organizaciones comunitarias, en el que se explique el contenido de la "Guía para la estructuración de proyectos comunales".

3.Capitulo: Componente Metodológico y Conceptual

3.1.Introducción a las Organizaciones Comunales

Las organizaciones comunales, son el mecanismo mediante el cual las comunidades se unen para liderar procesos comunitarios, fomentando la participación de la comunidad en la vida colectiva. La estructura comunal se organiza como un proceso que se desarrolla desde el ámbito local hasta el nacional y se articula en torno a las JAC, las cuales están integradas principalmente por los líderes sociales de cada comunidad (Ministerio del Interior, S.f.)

De acuerdo con la Ley 19 de 1958, las Juntas de Acción Comunal aportan a la construcción de obras de infraestructura y la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de las comunidades (Ministerio del Interior, S.f.).

Así mismo, el decreto 1501 de 2023, permite a las organizaciones comunales su regulación mediante personería jurídica así:

Tabla 4.

Marco normativo de la acción comunal.

Decreto 1501 de 2023
Relación personería jurídica y delegados ante organismos de grado superior
Conciliación e impugnaciones
Registro de organismos de acción comunal
Dignatarios
Registro de libros de participación comunal

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada del Decreto 1501; (2023).

3.2.Definición y Caracterización de las Organizaciones Comunales

3.2.1.Definición de organización comunal

Una organización comunal, se da en una delimitación territorial, donde un grupo de personas que comparten intereses comunes, deciden unirse para trabajar en la búsqueda de soluciones a sus problemas promoviendo el desarrollo comunitario. De acuerdo con la Ley 2166 de 2021, en su artículo 5 se define como:

> Para efectos de esta Ley se entenderá como acción comunal la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa (Congreso de la República de Colombia, 2021).

3.2.2.Caracterización según grado de organización: Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones, federaciones y confederaciones

> Clasificación De Los Organismos De Acción Comunal**.** Los organismos de acción comunal son de primero, segundo, tercero y cuarto grado, los cuales se darán sus propios estatutos y reglamentos según las definiciones, principios, fundamentos y objetivos consagrados en esta ley y las normas que le sucedan y reglamenten (Ley 2166 de 2021).

Así mismo, el artículo 7 de la misma Ley, establece que cada organismo define sus propios reglamentos y fija su respectiva clasificación como se detalla a continuación:

Tabla 5.

Organizaciones comunales.

Organización comunal	Grado	Definición
Junta de acción comunal (JAC)	1°	"La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa"
Junta de vivienda comunal	1°	"La junta de vivienda comunal es una organización cívica sin ánimo de lucro, integrada por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda"
Asociación de juntas de acción comunal	2°	"La asociación de juntas de acción comunal. Tienen la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de primer grado fundadores y los que posteriormente se afilien"
Federación de acción comunal	3°	"La federación de acción comunal, tiene la misma naturaleza jurídica de las juntas de acción comunal y se constituye con los organismos de acción comunal de segundo grado fundadores y que posteriormente se afilien".

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados del artículo 7 de la Ley 2166 de 2021.

Tabla 6.

Juntas de Acción Comunal de Suratá

No.	Junta de Acción Comunal	Resolución Dignatarios
1	NUEVA VEREDA	Res 23146, 12/10/2022
2	DEL MUNICIPIO DE SURATA	Res 14382, 01-07-2022
3	DE LA VEREDA DE CAPACHO	Res 23149, 12/10/2022
4	DE CARTAGUA	Res 20641, 16-09-2022
5	EL PALCHAL DE LA VEREDA EL PALCHAL	Res 22590 10 dic 2021
6	DE LA VEREDA DE BACHIGA	Res 23477, 18/10/2022
7	VEREDA BUCARE	Res 13696, 28-06-2022
8	MARCELA PARTE BAJA - SAN JOSÉ	Res 26387, 22-11-2022
9	PANAGA	Res 13939, 29-06-2022
10	VEREDA SAN FRANCISCO	Res 23476, 18/10/2022, res par 09479, 18/05/2023 y res correc. 10052, 26/05/2023
11	DE EL MOHAN	Res 18631, 24-08-2022
12	DE LA VIOLETA	Res 29234, 22/12/2022

No.	Junta de Acción Comunal	Resolución Dignatarios
13	MARCELA	Res 26386, 22-11-2022
14	MEJORAMIENTO MORAL, MATERIAL Y CULTURAL DE CACHIRI	Res 14253, 30-06-2022
15	VEREDA TABLANCA Y MARCELA	Res 02522, 15/02/2023
16	DE LA VEREDA GRAMALOTICO DEL CORREGIMIENTO DE CACHIRI	Res 26389, 22-11-2022
17	DE LA VEREDA AGUABLANCA	Res 13926, 29-06-2022
18	DE LA VEREDA MONSALVE	Res 25854, 15-11-2022
19	BARRIO EL PORTAL	Rechazo
20	EL SILENCIO	Res 13928, 29-06-2022
21	VIRGEN DE FÁTIMA	Res 11694, 07-06-2022
22	LAS ABEJAS DEL CORREGIMIENTO DE TURBAY	Res 12333, 23-06-2023
23	VEREDA SANTA ROSA	Res 10269, 20-05-2022
24	LA VEREDA CRUCECITAS	Res 08366, 04-05-2023 -res 13629, 12-07-2023
25	VRD PENSILVANIA	No hizo elección
26	VEREDA MESALLANA	Res 13938, 29-06-2022
27	SAN PIO X DEL CORREGIMIENTO DE TURBAY	Res 04419, 08-03-2023
28	VEREDA SAN ISIDRO	Res 04420, 08/03/2023
29	VEREDA CARTAGENA	Res 26391, 22-11-2022
30	VEREDA SAN JOSÉ DE PANTANITOS	Res 03474, 01-03-2022
31	VRD LAS PARCELAS	No hizo elección
32	VEREDA EL PORVENIR	Res 08369, 04-05-2023 - res 10518, 23-05-2022
33	VRD. LA VIOLETA PARTE BAJA LA PUNTA	No hizo elección
34	ASOCIACION MUNICIPAL DE JUNTAS DE ACCION COMUNAL	Res 01995, 10/02/2023

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por la administración municipal.

3.3. Entendiendo a las Organizaciones Comunales y Mapeo de Actores

El análisis de actores permite identificar y categorizar a los grupos de interés desde el sector público y privado hasta la sociedad civil, su propósito es dimensionar a la población impactada y evaluar el nivel de influencia de cada grupo, garantizando que sus intereses se integren estratégicamente en el diseño y ejecución del proyecto (Crespo, Marco, 2015)

3.3.1. Identificación de actores internos y externos

La interacción constante con los grupos de interés fortalece la base estratégica del proyecto a través de los siguientes efectos:

✓Enriquecimiento de conocimiento y flujo de la información: permite identificar y valorar las diversas perspectivas de la comunidad. Esto no solo incrementa la comprensión del entorno, sino que garantiza una transferencia de información bidireccional, clara y efectiva.

✓Optimización en la gestión de recursos: facilita la articulación correcta de esfuerzos para la provisión de bienes y la prestación de servicios se realicen de manera pertinente equitativa y ajustada a las necesidades reales.

✓Sostenibilidad y sentido de pertinencia: Fomentar la corresponsabilidad ciudadana, lo cual es fundamental para la conservación, el mantenimiento y la protección a largo plazo de las obras de infraestructura.

La identificación de actores se define como un proceso colaborativo y participativo orientado al diagnóstico de las capacidades del talento humano local, abarcando desde la mano de obra calificada hasta los perfiles técnicos del territorio mediante el análisis de variables demográficas y geográficas, alineándolas con la vocación productiva de los municipios y el nivel consolidación de sus organizaciones sociales.

En el municipio de Suratá, existen diversas organizaciones comunitarias que construyen el desarrollo del territorio como se muestra a continuación:

Tabla 7.

Organizaciones comunitarias del municipio constituidas mediante figura de asociación.

No	Nombre de organización	nit	Cadena o sistema productivo	Actividad agropecuaria	Productos
1	Asociación de emprendedores agro-mecánicos de san	901252 728-2	Hortalizas	Agricola	Cultivar y comercializar productos agropecuarios
2	Asociación de productores agropecuarios de cachiri	900905 284-4	Agropecuario	Agropecuaria	Cultivar, criar y comercializar productos agropecuarios
3	Asociación de mujeres ahorradoras victimas	901142 642-6	Avicultura	Pecuario	Gallinas ponedoras

Fuente: elaboración propia a partir de información suministrada por la administración municipal de Suratá.

El análisis de la matriz DOFA actúa como una herramienta diagnóstica estratégica la cual permite realizar un balance integral entre los factores internos y el entorno externo de una organización. En el contexto de los proyectos comunales, su aplicación es clave para lograr maximizar el impacto social a través de ejes fundamentales como el potencial interno, la vigilancia del entorno, priorización y gestión de recursos, optimizar toma de decisiones y nivelar el terreno en el fortalecimiento de las capacidades locales frente a las exigencias externas.

Tabla 8.

Matriz DOFA del municipio.

Debilidades	Oportunidades
Listado de debilidades potenciales dentro del territorio en relación con la tipología de proyecto	Posibles oportunidades encontradas en el territorio en relación con la tipología de proyecto
Fortalezas	Amenazas
Aspecto de fortalezas que presenta el territorio para la formulación e implementación	Riesgos potenciales que afectan el proyecto

Fuente: elaboración propia.

3.3.2. Mapa de actores según influencia e interés

El mapa de actores es una herramienta estratégica diseñada para identificar y analizar la posición de individuos y organizaciones. Su propósito fundamental es visibilizar roles, niveles de interés, percepciones y recursos disponibles. Este análisis proporciona información crítica para forjar alianzas, anticipar desafíos y capitalizar oportunidades de colaboración, asegurando así el éxito y la sostenibilidad de cualquier proyecto.

Tabla 9.

Mapa de actores, grupo de involucrados.

Actor	Categoría	Intereses y/o Expectativas	Problemas percibidos	Recursos
Actor involucrado	Definir si pertenece al orden municipal, departamental o nacional	Indicar la posición del actor frente al proyecto en la postura de cooperante u opositor.	Definir limitantes percibidas en relación con el proyecto	Definir los recursos y contribuciones materiales y físicas que se pueden aportar.

Fuente: elaboración propia

3.3.3. Preguntas clave para identificar si las organizaciones están registradas, conocidas por la municipalidad y si tienen experiencia en formulación de proyectos

Según la guía de Crespo (Crespo, Marco, 2015) es fundamental formular las siguientes preguntas con el objetivo de comprobar si la organización reúne los requisitos necesarios para llevar a cabo el proyecto de inversión comunitaria:

Tabla 10.

Preguntas clave para identificación de organizaciones registradas.

Análisis institucional	Análisis de aspectos jurídicos
✓¿Cuáles son los antecedentes de capacidad y de eficiencia institucional del Concejo Comunal responsable del proyecto? ✓¿Ha cumplido el Concejo Comunal experiencia en ejecución de proyectos comunales? ✓¿Cuenta el Concejo Comunal con el personal idóneo básico para llevar a cabo el proyecto? ✓¿Si el proyecto se basa en la participación comunitaria, serán aprovechadas adecuadamente las posibilidades organizativas de la propia comunidad?	✓¿Se ha constituido y funciona el Concejo Comunal de acuerdo con las disposiciones de la Ley Orgánica de los Concejos Comunales? ✓¿Respeta el proyecto las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico del suelo urbano, en el plan regulador del Municipio? ✓¿Respeta el proyecto las normas vigentes sobre protección del patrimonio histórico-cultural? ✓Si se prevén expropiaciones o indemnizaciones para llevar adelante el proyecto, se ha verificado si son jurídicamente procedentes. ¿Ha sido aprobado el proyecto por la Asamblea de ciudadanos del Concejo comunal?

Fuente: elaboración propia información tomada de (Crespo, 2015)

3.4. Formulación de Proyectos con Enfoque Comunal

3.4.1. Diagnóstico comunitario participativo

Bajo el rigor de la metodología de Marco Crespo, la fase de diagnóstico se consolida como la estructura necesaria para decodificar la realidad situacional de la comunidad. Esta etapa resulta vinculante para la administración municipal, ya que proporciona la evidencia técnica necesaria para validar la pertinencia, viabilidad e impacto de la inversión pública.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal “Suratá Renace 2024–2027”, como resultado del diagnóstico participativo adelantado para su formulación, los presidentes de las Juntas de Acción Comunal identificaron diversas necesidades de inversión. Entre estas, se destaca el mal estado de la infraestructura vial terciaria y veredal en sectores como Gramalótico, Capacho, Violeta, Marcela y Tablanca, así como la necesidad de construcción de placa huella en puntos críticos de las vías veredales. En este contexto, y como ejercicio práctico, se tomará esta problemática como referencia, la cual será desarrollada a lo largo de la presente guía (Alcaldía Municipal de Suratá, 2024, p. 76).

Los convenios solidarios constituyen un instrumento estratégico de gestión para el desarrollo territorial, en la medida en que facultan a las Juntas de Acción Comunal para la ejecución directa de recursos públicos. Al configurarse como contratos estatales entre entidades territoriales y organismos de acción comunal, estos mecanismos contribuyen a la eficiencia del gasto público y fortalecen la transparencia a través del control social. Asimismo, su implementación no solo permite la ejecución de obras de impacto, sino que también promueve el fortalecimiento del tejido social y el sentido de pertenencia en la comunidad.

En este sentido, los convenios solidarios evidencian el fortalecimiento de la gobernanza local y la capacidad de las Juntas de Acción Comunal para administrar recursos públicos en articulación con las entidades territoriales. Históricamente, estos esfuerzos se han concentrado en el mejoramiento de la infraestructura vial; sin embargo, el contexto actual plantea la necesidad de ampliar los ámbitos de intervención hacia otros sectores sociales y productivos, con el fin de promover un desarrollo comunitario integral.

Tabla 11

Relación de convenios solidarios vigencia 2025

Número de contrato	Objeto	Valor	Fuente de financiación	Nombre o Razón Social del Contratista	Estado del Convenio	Año
Convenio solidario N°186 de 2025	“convenio solidario para aunar esfuerzos entre la Junta de Acción Comunal casco urbano de Suratá y el municipio de Surata, Santander; para el mejoramiento del piso exterior del colegio Camacho Carreño sede b (escuela urbana)”	$23.557.214	Certificado de disponibilidad presupuestal- CD No. 25 - 703, del 5 de diciembre de 2025, que se encuentra soportado en el rubro 2.3.2.02.02.005.22.01.052.01 Infraestructura educativa mejorada SGP-educación-calidad por matricula oficial. Aporte de la junta de acción comunal por $1.035.916.	Junta Acción Comunal de Suratá	Celebrado	2025
Convenio de interés público no. 053 del 20	Aunar esfuerzos con la Junta de Acción Comunal Marcela	$22.499.993	Municipio de Suratá: Aporta la suma de $15.749.995, que será entregada en un	Junta de Acción Comunal Marcela Parte	Celebrado	2025

Número de contrato	Objeto	Valor	Fuente de financiación	Nombre o Razón Social del Contratista	Estado del Convenio	Año
de febrero de 2025.	parte baja – San José del municipio de Suratá - Santander, para la conmemoración de los "209 años de la Batalla de Cachiri" a desarrollarse en el corregimiento de Cachiri, dentro del programa promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos del municipio"		único desembolso tras el cumplimiento del 100% de las actividades. Junta de Acción Comunal (Asociado): Realiza un aporte valorado en $6.749.998, representado principalmente en apoyo operativo, logístico, personal y limpieza	Baja - San José del Municipio de Suratá		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de las minutas de los convenios solidarios suministradas por la administración municipal de Suratá.

Tabla 12.

Métodos diagnostico comunitario participativo.

Método	Descripción
Convocatoria y realización de una primera asamblea de ciudadanos	La Secretaría de Planeación actúa como ente rector encargado de asegurar la ejecución de los planes, programas y proyectos dirigidos al desarrollo socioeconómico del municipio. Su intervención es vital para garantizar la coherencia técnica y la línea estratégica entre las iniciativas ciudadanas y los instrumentos vigentes de planificación territorial.
Recolección de información	Facilita la captura de información estratégica sobre la infraestructura, los recursos y las potencialidades del territorio, abarcando dimensiones económicas, sociales, institucionales y culturales
Procesamiento y análisis de la información recolectada	Los resultados se presentarán mediante herramientas de visualización de datos, tales como cuadros estadísticos y esquemas infográficos, que aseguren una interpretación precisa y accesible para los asistentes.
Convocatoria y realización de una segunda asamblea de ciudadanos	Tiene como objetivo socializar, mediante recursos de visualización de datos, los hallazgos del diagnóstico participativo, con especial énfasis en las problemáticas criticas identificadas.
Método de Hanlon	Cada alternativa de intervención, concebida como respuesta estratégica al problema central, recibe una ponderación cuantitativa para evaluar su impacto en los objetivos propuestos. Para asegurar la transparencia, se debe designar un relator responsable de la memoria técnica y un moderador encargado de la gestión del tiempo y de la dinámica deliberativa.

Fuente: elaboración propia tomada de información de la Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico, (2015).

3.4.2. Identificación y formulación de problemáticas comunales

Para un ejercicio pertinente en la estructuración de la problemática social, se requiere el cumplimiento de dos requisitos metodológicos.

1. Como primera medida la formulación debe realizarse en estado negativo, es decir como una necesidad insatisfecha o situación deficitaria;

2. En segundo lugar, debe definirse con precisión su delimitación geográfica y territorial.

Se sugiere la implementación del marco de preguntas orientadoras:

✓¿En qué entorno físico o geográfico se manifiesta la necesidad o el problema?;

✓¿Cómo surgió el problema o la necesidad y cómo ha evolucionado? ¿Qué respuestas se han dado?;

✓¿Quiénes son los destinatarios finales y que hacen respecto a la necesidad o el problema?;

✓¿Cuántos son? ¿Cómo expresan la necesidad o el problema?;

✓¿Cómo perciben otras partes involucradas la necesidad o el problema y qué hacen para generarlo o resolverlo?;

✓¿En qué plazo debe articularse una respuesta (¿cuándo hay que empezar?) y cuánto tiempo se requiere para ejecutar el proyecto (Begoña Gavilán, 2010)

3.4.3. Análisis de objetivos, metas y alternativas

El análisis de objetivos tiene como finalidad la transformación sistemática de situaciones negativas del árbol de problemas en estado positivo, deseables y factibles.

Por tanto, su objetivo central define el propósito principal, los fines, impactos positivos y los medios definen tanto componente como actividades necesarias para la ejecución.

Para su elaboración, es pertinente tener en cuenta los siguientes parámetros:

✓Convertir el problema central del árbol de problemas, en una situación positiva que exprese el objetivo principal del proyecto;

✓Identificar los efectos del problema, que en el árbol de objetivos se transforman en los fines o consecuencias positivas del proyecto esperadas al resolver el problema;

✓Tomar las causas del árbol de problemas para definir los medios: actividades, herramientas y recursos que permitirán alcanzar los fines propuestos (Crespo, Marco, 2015).

3.4.4. Construcción de árbol de problemas y árbol de objetivos

3.4.4.1 Construcción del árbol de problemas.

Una vez consolidada la información primaria recolectada mediante herramientas cualitativas y cuantitativas, se procede a la estructuración del árbol de problemas, este ejercicio metodológico permite establecer una relación lógica de casualidad, articulando el problema central con sus casusas raíz y efectos derivados, lo que facilita una comprensión sistémica e integral de la realidad territorio.

Tabla 13.

Relacionamiento según la norma técnica MGA.

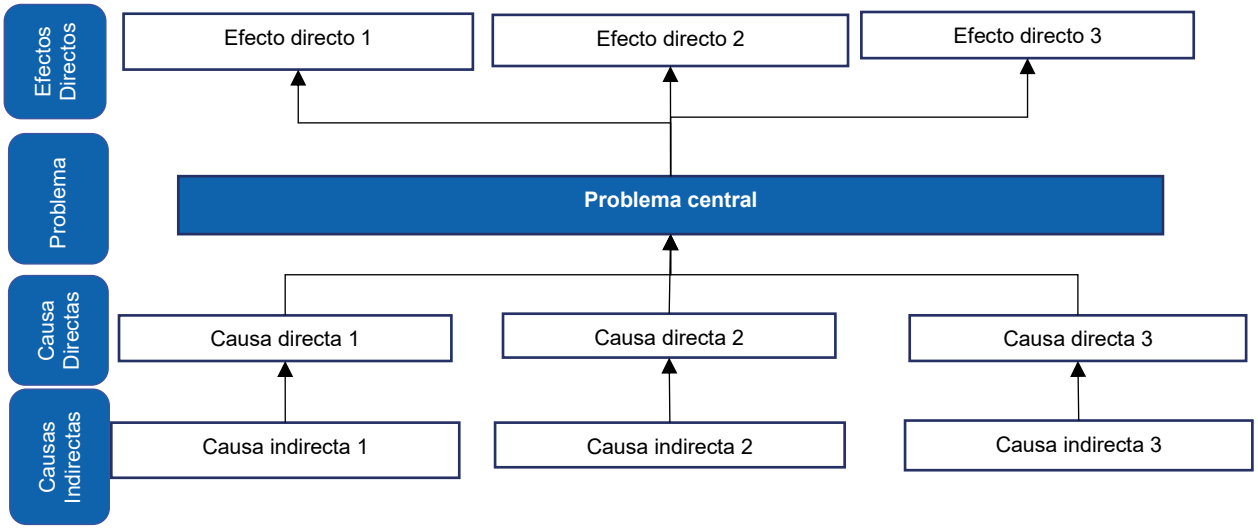
Relacionamiento según MGA			
Problema-causa	Causas-medios	Medios-productos	Productos-resultados

El problema es la situación negativa que afecta a la comunidad y causas son las razones que originan el problema	Las causas como razones que originan el problema pasan a ser objetivos alcanzables para transformarse así en una situación positiva	Los medios son el camino para solucionar el problema mediante la entrega de bienes o servicios a la comunidad para lograr un resultado y un impacto mediante el cumplimiento de un producto	Transición entre lo que el proyecto entrega mediante bienes o servicios, y el cambio real que genera en la población, medidos bien sea por el impacto social o económico (mejorar las condiciones de vida)

Fuente: elaboración propia.

Figura 1.

Árbol de problemas.



Fuente: elaboración propia.

Problema central: corresponde al tronco del árbol y a la situación negativa que se busca transformar en positiva. Según el DNP (2023), para su definición se recomienda agrupar los problemas por categorías afines, depurarlos y priorizarlos hasta identificar de forma precisa el problema principal.

✓Causas: constituyen las raíces del árbol y pueden clasificarse en directas o indirectas;

✓Causas directas: son hechos o acciones concretas que originan el problema central y se ubican en el primer nivel, inmediatamente por debajo de este;

✓Causas indirectas: son factores que generan las causas directas y se representan en niveles inferiores, bajo las causas directas;

✓Efectos: corresponden a las ramas del árbol y se dividen en directos e indirectos;

✓Efectos directos: consecuencias inmediatas derivadas del problema central, ubicadas en el nivel superior a este;

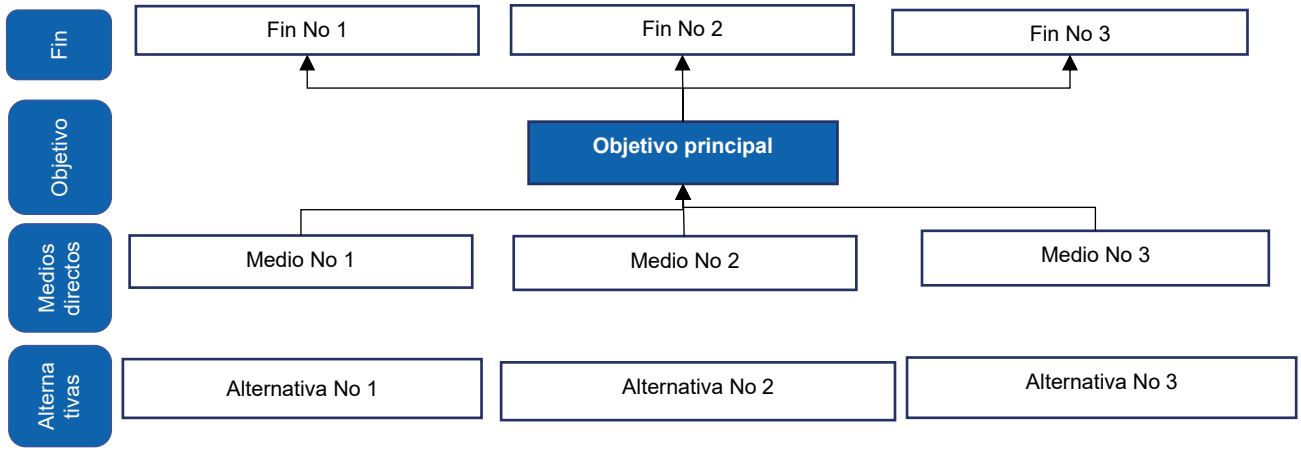
✓Efectos indirectos: son impactos o situaciones negativas generadas por los efectos directos, situados en niveles superiores a estos últimos

3.5.4.2 Construcción del árbol de objetivos.

La construcción del árbol de objetivos consiste en transformar escenarios negativos identificando de manera previa una situación futura deseada. Este proceso de conversión lógica se describe a continuación.

Figura 2.

Árbol de objetivos.



Fuente: elaboración propia.

El árbol de objetivos permite plantear la situación futura deseada, organizar los objetivos según su nivel de importancia y visualizar por medio de un diagrama las relaciones medios y fines que orientan la formulación de soluciones (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

✓Objetivo central: es el enfoque del árbol y está orientado a la proyección de la situación esperada, es decir, lo que se pretende lograr. Se debe formular de manera clara, medible y alcanzable, su redacción inicia con un verbo en infinitivo que denote una acción concreta, seguido del objeto y los elementos descriptivos que precisan su alcance. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

✓Medios: hace referencia a las acciones, tareas y recursos que se ejecutan para transformarse en bienes y servicios destinados a una población objetivo. Los medios directos se enfocan en la producción de bienes y servicios, mientras que los medios indirectos apoyan el logro de los medios directos.

✓Fines: representan los logros que obtienen al cumplir el objetivo general y los impactos generados en la población objeto. Se clasifican en dos directos e indirectos, los fines directos

son logros inmediatos que surgen de la solución al problema central y los fines indirectos son consecuencias positivas derivadas de los fines directos.

3.4.5. Uso de la matriz de planificación como herramienta central para estructurar proyectos

La matriz de planificación del proyecto presenta el núcleo metodológico que sistematiza y estructura la información crítica de una intervención. Su propósito es consolidar la lógica de intervención mediante un esquema que articula el objetivo general, la ruta estratégica y los recursos asignados.

Tabla 14.

Matriz de planificación del proyecto.

Resumen narrativo de objetivos y actividades	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin: impacto del proyecto	Medición en unidades y cifras de impacto final del proyecto	Fuentes de información que permiten sustentar el cumplimiento de los indicadores.	Eventualidades externas que se requieren para el balance y cohesión de todos los componentes del proyecto
Propósito: resultado principal	Cifras para la medición del cumplimiento principal	Certificaciones y soportes de cumplimiento o incumplimientos	Condiciones externas y riesgos asumidos
Componentes: productos, bienes y servicios entregados a los beneficiarios	Cantidad estimada de bienes y servicios para entrega a beneficiarios	Soporte y evidencia de entrega conforme a los principios de calidad establecidos	Condiciones externas y riesgos asumidos
Actividades: acciones a realizar	Cumplimiento de las acciones planeadas	Soporte documental y de verificación de las actividades planeadas	Condiciones externas y riesgos asumidos

Fuente: elaboración propia

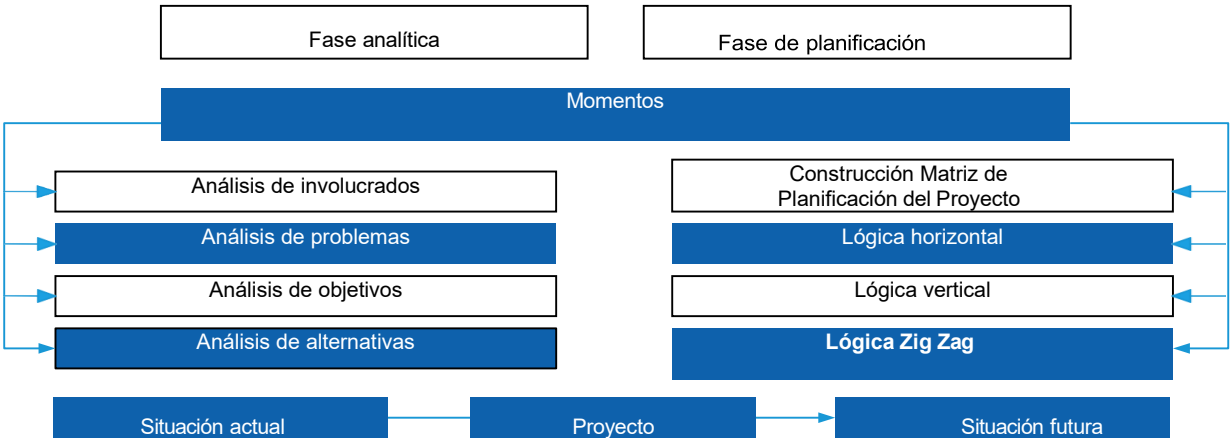
3.5. Metodología Marco Lógico

3.5.1. Fases del Marco Lógico: Análisis de Involucrados, Problemas, Objetivos y Alternativas

De acuerdo con Crespo, la metodología del marco lógico se desarrolla en dos fases: la fase analítica y la fase de planificación que se llevan a cabo luego de identificar el problema (ver figura 3):

Figura 3

Fase analítica y de planificación.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de la guía de Crespo, (2015).

La fase analítica incluye el análisis de involucrados, el análisis de problemas representando mediante árbol de problemas, el análisis de objetivos desarrollado a través del árbol de objetivos y el análisis de alternativas:

Tabla 15.

Componentes de análisis.

Componentes	Descripción
Análisis de involucrados	✓¿Qué recursos aporta cada grupo (en forma positiva o negativa) para el tratamiento del problema?; ✓¿Qué responsabilidades organizativas o institucionales tienen algunos de estos grupos?; ✓¿Quién se beneficia con el proyecto?; ✓¿Qué conflictos podría tener algún grupo con una estrategia particular del proyecto?; ✓¿Qué actividades se pueden realizar para satisfacer los intereses de diferentes grupos? (Crespo, Marco, 2015, págs. 30-31)
Análisis de problemas	Es una herramienta metodológica diseñada para identificar. desglosar y jerarquizar las causas y efectos de una situación negativa. Su objetivo principal es determinar las causas raíz que originan el problema central, facilitando así el diseño de intervenciones estratégicas.
Análisis de objetivos	Constituye el paso clave para definir la lógica de la intervención, el problema principal se define como el objetivo central. Mientras que las causas se transforman en medios y los efectos en fines, estructurando así la viabilidad del proyecto.
Análisis de alternativas	Este ejercicio analítico se constituye en la valoración para ponderar diferentes propuestas alternativas, en donde se evalúa la factibilidad técnica, económica y social por tanto se determina la estrategia optima de transformación de escenarios actuales.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de la guía de Crespo, (2015, pág. 30).

3.5.2. Diseño de la Estructura Analítica del Proyecto (EAP)

Contiene una secuencia lógica que consiste en:

✓Tomar los fines del árbol de objetivos;

✓Transcribir el objeto central del árbol de objetivos, que corresponde al propósito de la EAP;

✓Identificar los productos o componentes, analizando las acciones que conforman la alternativa óptima cuando se refiere a costos;

✓Describir las acciones a desarrollar para completar los componentes del proyecto y revisar el presupuesto de la alternativa óptima.

La EAP se construye de forma ascendente, como se muestra a continuación:

✓Actividades: son las acciones específicas solicitadas para lograr los componentes;

Tabla 16.

Actividades costos y horizonte de tiempo.

Etapa	Definición	Relación financiera
Desglose de Actividades	Identificación de las tareas necesarias para lograr cada actividad obtener el producto.	Es la base para asignar recursos a cada actividad dentro de un presupuesto global. (Insumos).
Relación de Costos	Valoración financiera de los insumos por cada actividad.	Determina el presupuesto total del proyecto.
Secuencia Temporal (cronograma)	Orden lógico de ejecución de actividades en un horizonte de tiempo	Define en qué periodos se requiere el dinero y por cuánto tiempo global
Flujo de Caja	Proyección de ingresos y egresos en el tiempo.	Resulta de cruzar los Costos con la secuencia temporal.

Fuente: elaboración propia.

✓Componentes: es el medio o los productos concretos que se obtienen al final de las actividades;

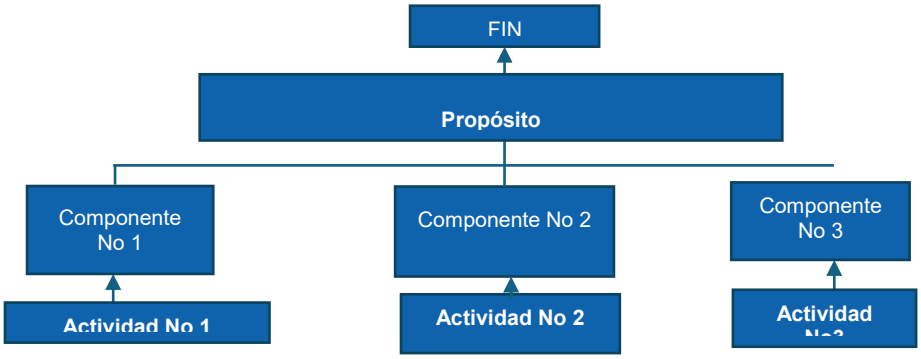
✓Propósito: corresponde al objetivo específico por lograr como resultado la ejecución de los componentes;

✓Fin: es el objetivo general, el cual genera un impacto a largo plazo, producto de la ejecución del objetivo específico (Crespo, Marco, 2015).

Como se muestra en la siguiente figura, se realiza la representación de la EAP enfocada en el ejemplo práctico desarrollado en el presente documento

Figura 4.

Estructura analítica del proyecto (EAP).



Fuente: elaboración propia.

3.5.3. Uso de los Indicadores, medios de verificación y supuestos

Tabla 17.

Descripción de indicadores de verificación y supuestos.

Instrumento	Uso
Indicadores de fin	Es la forma de medida que permite evaluar el grado de contribución del proyecto al logro de un objetivo superior. Busca verificar cambios significativos en las condiciones socioeconómicas una vez el proyecto ha finalizado.
Indicadores de propósito	Mide el resultado directo esperado al final de la ejecución del proyecto por tanto miden el cambio de comportamiento o situación de la población beneficiaria
Indicadores de componentes	Cuantifican los bienes y servicios tangibles que el proyecto entrega como resultado de la ejecución de sus actividades, permiten verificar el cumplimiento físico y financiero de los productos terminados.
Medios de verificación	Constituye el compendio de documentos, registros, estadísticas y evidencias físicas que sustentan el cumplimiento de los indicadores en cada nivel de matriz, garantiza la transparencia y la trazabilidad de la gestión.
Supuestos	Son hipótesis sobre condiciones externas que son necesarias de acuerdo con cada nivel de la estructura lógica del proyecto, por tanto, representan situaciones que están fuera del control institucional, pero que deben ocurrir para que la relación causalidad entre actividades, componentes y objetivos guarden sinergia entre sí.

Fuente: elaboración propia con información tomada de la guía Crespo, (2015).

3.6. Gestión Administrativa y Financiera de Proyectos Comunales

Para una gestión eficiente es importante tener en cuenta:

✓Delimitar las responsabilidades de cada vocero en la ejecución del plan operativo;

✓Instaurar correspondencias entre los miembros del equipo, incluyendo la jerarquía y los canales de comunicación;

✓Crear mecanismos de seguimiento y de evaluación (Crespo, 2015).

Para la viabilidad financiera de un proyecto los fondos pueden provenir de diversas fuentes como se describe a continuación:

Tabla 18.

Guía fuentes de financiación.

Tipo de fuente	Fuentes	Entidad	Programas y fondos	Requisitos técnicos del proyecto	Procedimiento	Sustento legal	Fuente (link)
1. NACIONAL	Fondos del Gobierno	Ministerio del Interior	Banco de Acciones Comunales (BAC)	Ficha técnica simplificada, presupuesto detallado y acta de asamblea de la JAC. Según aplique criterios de convocatoria	Postulación en plataforma SISEC (Digital).	Ley 2166 de 2021	https://www.mininterior.gov.co/convocatorias/
1. NACIONAL	Cofinanciación	DPS / Ministerios	Infraestructura Social / Agua Rural	Ficha MGA, diseños Fase II, certificado de libertad, censos, etc, Según aplique criterios de convocatoria	Radicación en ventanas de convocatoria.	Ley Orgánica Presupuesto	https://prosperidadsocial.gov.co/
2. REGALÍAS	Sist. Gral. Regalías	DNP / Municipios	Asignación Local / Compensación Regional	Cargue en MGA Web, certificado de sostenibilidad y requisitos DNP (Guía de orientaciones transitorias)	Viabilización en Secretaría Técnica.	Ley 2056 de 2020	https://mgaweb.dnp.gov.co/
3. DEPARTAMENTAL	Inversión Dptal.	Gobernación	Fondos de Desarrollo Regional / Estampillas	Cargue en MGA Web, certificado de sostenibilidad y requisitos DNP (Guía de orientaciones transitorias)	Inclusión en Banco de Proyectos (BPID).	Ley 2200 de 2022	https://mgaweb.dnp.gov.co/
4. MUNICIPAL	Propios-SGP	Alcaldía	Convenios Solidarios / Presupuesto Participativos	Idoneidad JAC, presupuesto, planos y alineación con el PDM. - Cargue en MGA Web, certificado de sostenibilidad y requisitos DNP (Guía de orientaciones transitorias)	Contratación directa (mínima cuantía).	Ley 2166	https://mgaweb.dnp.gov.co/
4. MUNICIPAL	Propios-SGP	Alcaldía	Fondos de Inversión Comunal (FIC)	Ficha técnica, certificado de propiedad y acta de priorización.	Registro en Banco de Proyectos (BPIM).	Ley 1551 de 2012	https://mgaweb.dnp.gov.co/
5. PRIVADA/ONG	RSE / Cooperación	Empresas / ONGs	Fondos RSE / Programas Desarrollo Local	Matriz de Marco Lógico, indicadores de impacto y plan social.	Gestión directa o convocatorias.	Guía Inversión DNP	Según entidad a la que se aplique

3.6.1. Administración de recursos locales y fuentes de financiamiento.

"Se consideran dos tipos de proyectos sociales, de acuerdo con su financiamiento: los financiados con recursos no retornables, y los financiados con recursos retornables" (Crespo, 2015, pág. 15).

Para término de la viabilidad financiera de un proyecto, su origen de financiación puede originarse desde diferentes fuentes:

Tabla 19.

Fuentes de financiación.

Financiación de origen internacional	Financiación de origen nacional
✓Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). ✓El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). ✓El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). ✓FONTAGRO el cual es una alianza de cooperación que promueve ciencia, desarrollo e innovación en la agricultura y alimentación para América Latina y el Caribe.	✓El Ministerio del Interior. ✓Gobernación de Santander, por medio de la secretaría del Interior. ✓Recursos propios del municipio en relación con el Plan de Desarrollo y Plan Anual de Inversiones (POAI). ✓Recursos propios de la organización comunal. ✓Recursos del Sistema General de Regalías. ✓Recursos de entidades privadas.

Fuente: elaboración propia a partir de información tomada del DNP (S.f.).

3.7. Evaluación y Seguimiento de Proyectos

El seguimiento, monitoreo y evaluación constituyen procesos transversales y permanentes en el ciclo de vida de los proyectos. Su implementación es fundamental para garantizar la viabilidad técnica, la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en el cumplimiento de metas institucionales. A continuación, se detallan sus alcances relevancia estratégica.

Tabla 20.

Seguimiento, monitoreo y evaluación.

Proceso	Descripción	Objetivo
Seguimiento	Consiste en un ejercicio de trazabilidad en donde hace observación del avance físico y financiero del proyecto	Detecta desviaciones de manera temprana para tomar acciones correctivas, mide el estado de avance de las metas físicas frente al as financieras.
Monitoreo	Es un proceso continuo de recolección y análisis de información el cual se realiza durante la ejecución del proyecto.	Verifica que las actividades se estén realizando según lo programa y que los recursos dinero, tiempo y personal se usen eficientemente, por tanto, mide insumos, actividades y productos.
Evaluación	Consiste en analizar sistemática y objetivamente en los diferentes tiempos del proyecto antes, durante y después.	Determina la relevancia, eficacia, impacto y sostenibilidad, es decir no solo se mira si se “hizo” algo si no también el cambio que produjo la intervención.

Fuente: elaboración propia a partir de Crespo, (2015).

3.7.1. Criterios para evaluación

Según Crespo (2015), la evaluación es un proceso de análisis y valoración de una intervención, que se realiza al comparar lo ejecutado con lo programado. Para la evaluación se utilizarán criterios y técnicas que permitan obtener resultados fiables y necesarios para la toma de decisiones por parte de los responsables del proyecto. Este plan debe definir con exactitud que se evaluara y que decisiones se debe tomar sobre elementos clave, entre ellos:

✓Objetivo de la evaluación: Se llevará a cabo por medio de la evaluación para alcanzar el propósito definido. A través de un objetivo o varios, derivados del propósito y centrados en las decisiones que se requieren tomar. Por ejemplo: “lograr la eficiencia con que se están logrando los bienes y servicios que integran los Componentes del proyecto” (Crespo, 2015, pág. 117).

✓Criterios transversales de evaluación: la evaluación se debe basar en criterios transversales conocidos como “criterios de valor”, principios, normas o ideas de valoración que se ajustan a las particularidades del proyecto y a partir de ellos, se emite un juicio valorativo sobre el objeto que se está evaluando. (Crespo, 2015)

> **Eficacia:** es una medición del grado en el que se han logrado los objetivos establecidos o previstos en el proyecto. La valoración de la eficacia está relacionada con la temporalidad de la evaluación. En la evaluación ex-ante, el criterio de evaluación de eficacia se realiza de manera potencial o prospectiva. Por el contrario, en el caso de la evaluación de proyectos en desarrollo (intermedia) o ex post, la medición o comprobación del grado de eficacia, como criterio de valor establecido en la evaluación es un hecho que ya se realiza sobre actuaciones concretas, tangibles, fundamentadas sobre indicadores cuantitativos y/o cualitativos que posibilitan estimar el grado de consecución de los objetivos establecidos (Crespo, 2015, pág. 118)
>
> **Eficiencia:** es la relación existente entre los resultados obtenidos y los costes y/o recursos económicos consumidos o desarrollados. Es un criterio estándar o transversal de valoración de los proyectos sociales, si se toma en cuenta que se aplica con independencia si se trata de una evaluación ex-ante, intermedia o ex-post. Incluye diversos elementos de la dimensión económica, motivo por el cual no resulta sencilla su aplicación a las intervenciones de tipo social (Crespo, 2015, pág. 118).
>
> **Pertinencia:** es el grado de adecuación del proyecto o programa social evaluado a la naturaleza, características o elementos centrales del hecho, fenómeno o ámbito de lo social sobre el que se pretende intervenir, se encuentra interviniendo o ya se ha intervenido. La valoración de la pertinencia determina si existe una relación congruente entre la percepción de lo que se necesita según lo han previsto los responsables del proyecto, y la realidad de lo que se necesita desde la perspectiva de los beneficiarios a los que está destinada (Crespo, 2015, pág. 118)
>
> **Sostenibilidad o viabilidad:** mide el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan, una vez que ha terminado el proyecto, y ha concluido el apoyo institucional y financiero. Por eso se dice que un proyecto es sostenible si sus efectos son capaces de mantenerse por sí mismos en el tiempo. La sostenibilidad es un criterio de vital importancia en la evaluación ex post, dado que el objetivo de la intervención debe ser siempre trasladar capacidades a la población beneficiaria y sus organizaciones (Crespo, 2015, pág. 119).
>
> **Impacto:** Es la valoración de todos los efectos directos y/o indirectos, positivos o negativos, esperados o no, que el programa o proyecto tendría (ex-ante), viene teniendo (intermedia) o ha tenido (ex post), sobre la población beneficiaria. Se trata de una medición más amplia que la eficacia, dado que trata de observar además de los resultados o efectos conseguidos positivos y esperados, los no esperados y los negativos (Crespo, 2015, pág. 119)

Desde el contesto local colombiano la evaluación de proyectos principalmente es expost, es decir al finalizar la ejecución del proyecto, como paso final de su ciclo de vida. Esta evaluación busca verificar si la intervención logró los resultados y/o impactos esperados inicialmente o si por el contrario los esfuerzos fueron poco pertinentes o insuficientes.

Esta se lleva a cabo a través de:

✓Análisis metodológico: donde se hace el análisis de la información de todas las fases del proyecto, la reinversión, la inversión y la operación. Primero se identifica el objetivo original del proyecto, el cumplimiento legal, el mercado, la localización, los efectos ambientales y la participación comunitaria.

✓Evaluación físico-financiera: aquí se analizan los costos incurridos en la ejecución real frente a los programados, así como los ingresos y beneficios generados. Para esto se usan indicadores que miden la desviación en el presupuesto y el cronograma.

En cuanto a criterios de evaluación, el análisis cuenta con cinco variables principales:

- ✓ Relevancia;
- ✓ Eficiencia;
- ✓ Eficacia;
- ✓ Impacto.

Para la recolección de la información se implementan diferentes instrumentos y procedimientos tales como:

✓La investigación documental, a través de la revisión de evaluaciones previas a la realización del proyecto (MGA) y los informes de seguimiento;
✓Visitas a terreno para recolectar información primaria;
✓Entrevistas y encuestas con formatos estandarizados para sintetizar la información y generar un lenguaje, evaluación coherente.

Es importante resaltar que la responsabilidad de realizar la evaluación es de la organización ejecutora. No obstante, esta debe basarse en criterios y lineamientos técnicos establecidos por el DNP y a manos de un personal capacitado y desde un enfoque imparcial (DNP, 2004).

4.Capítulo: Componente Transferencia de Conocimiento y Asistencia Técnica a Organizaciones Comunitarias

Enlace Municipal Para el Soporte y Apoyo en Estructuración de Proyectos Comunales

Tabla 21.

Enlaces con la administración.

Dependencia	Rol	Funciones específicas para proyectos comunales	Contacto
Secretaría General	Enlace administrativo adscrito al ministerio del interior	"3. Promover la participación comunitaria, la cultura de derechos humanos y el mejoramiento social y cultural de los habitantes del municipio" (Alcaldía Municipal de Suratá, 2025). "4. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley" (Alcaldía Municipal de Suratá, 2025). "5. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional" (Acuerdo 021/2025). "14.Liderar las acciones para la formulación, implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos en materia de salud del ámbito municipal, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental y ejecutar los programas sociales que realice el ente territorial encaminado a mejorar las condiciones de vida de su comunidad, en especial de la población infantil, madres cabeza de hogar y adulto mayor" (Acuerdo 021/2025).	auxsecretariageneral@suratasantander.gov.co gobierno@suratasantander.gov.co

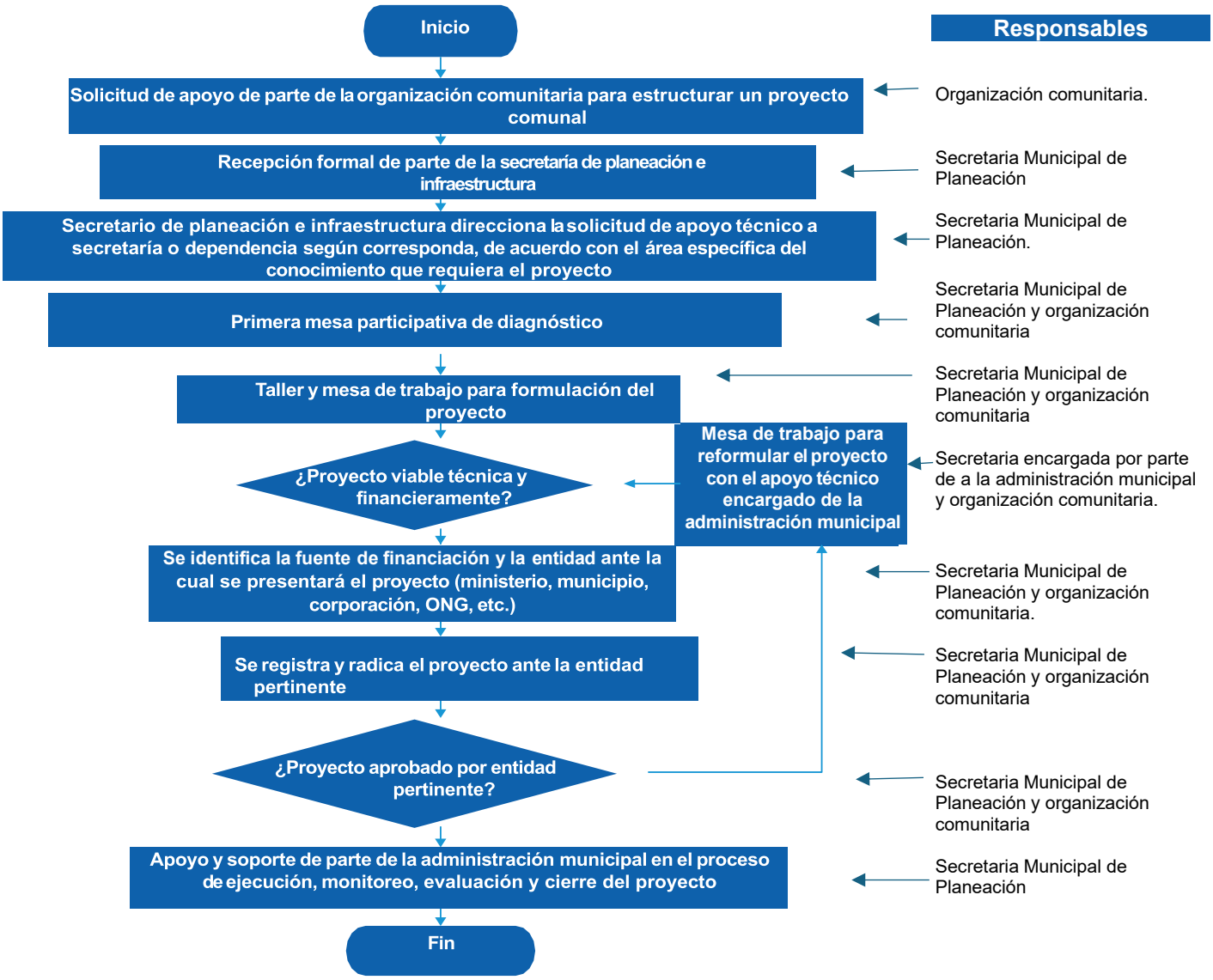
Fuente: elaboración propia con información tomada del manual de funciones municipal, (2025).

4.1.Asistencia Técnica de Parte de la Administración Municipal a Organizaciones Comunitarias Para la Estructuración de Proyectos Comunales

La administración municipal debe dar apoyo y acompañamiento permanente a las organizaciones comunitarias desde el momento en que le sea solicitado y deberá desarrollar siguiente procedimiento:

Figura 5.

Flujo de actividades.



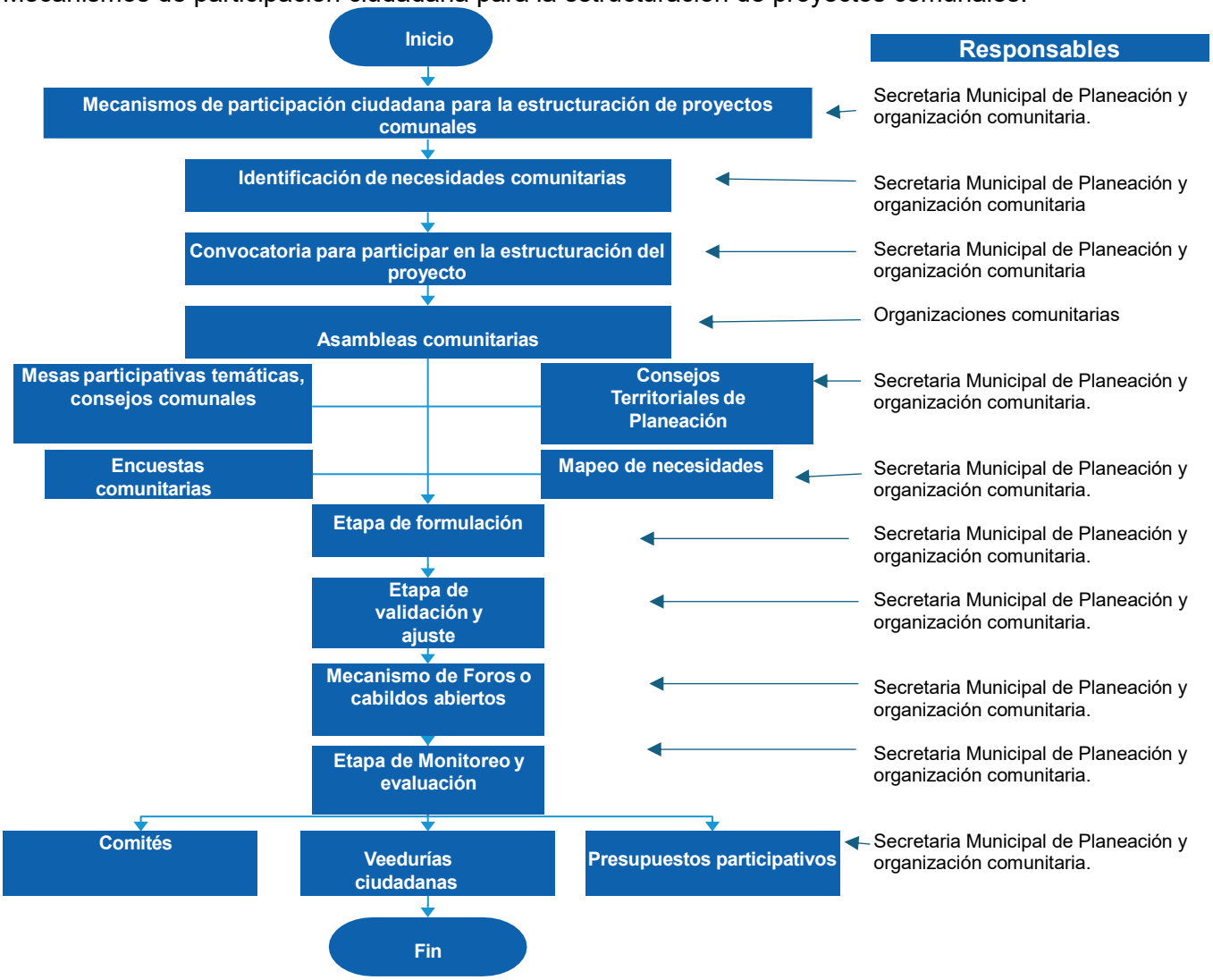
Fuente: elaboración propia.

4.2.Participación de las Organizaciones Comunitarias en la Estructuración de Proyectos Comunales

La administración municipal debe promover la participación de las organizaciones comunitarias en la estructuración de proyectos comunales siguiendo, el procedimiento que se presenta a continuación:

Figura 6.

Mecanismos de participación ciudadana para la estructuración de proyectos comunales.



Fuente: elaboración propia.

4.3.Proyectos Tipo

Los proyectos tipos según el DNP constituyen una herramienta para apoyar la formulación y la estructuración de los proyectos de inversión pública a través de lineamientos técnicos y metodológicos que garantizan estándares de calidad en el proceso de formulación y estructuración.

“Los Proyectos Tipo contienen soluciones estándar a problemas recurrentes u oportunidades que requieren ser atendidas desde la inversión pública con el fin de mejorar la eficiencia de los recursos durante la formulación y estructuración del proyecto.” (DNP)

El DNP dispone proyectos tipo para los diferentes sectores de inversión, los cuales se encuentran en la caja de herramientas desarrollada en el numeral 7, donde se pueden encontrar documentos prácticos como para la estructuración de proyectos, tales como:

✓Guía para la formulación;

✓Plantilla para Metodología General Ajustada (MGA);

✓Documentos técnicos propios según el tipo de proyecto. Para este caso si se trata de un proyecto de vías terciarias, se dispone de documentos tales como:

Guía de formulación: contiene los aspectos generales, metodológicos y técnicos para la estructuración y presentación de proyectos.

Anexos: beneficios de la implantación del proyecto ILA, lineamientos estudio de necesidad, análisis de valor agregado, esquemas de gestión y gobernanza, lineamientos base de levantamiento topográfico y batimétrico, lineamientos base de estudio geotécnico (suelos),lineamientos base de Riesgo hidrológico, lineamientos base de diseño geométrico, lineamientos base pavimentos, lineamientos base de diseño bioclimático, flujos proceso ILA, distribución e identificación de planos, arquitectura y urbanismo, estructura, hidrosanitario, RCI, eléctrico, presupuesto.

Catálogo MGA Parametrizada tipo G: Los sectores de inversión en donde se encuentran los proyectos tipo dispuestos por el DNP, son:

✓Cultura;

✓Educación;

✓Salud;

✓Transporte;

✓Minas y energía;

✓Agricultura;

✓Deporte;

✓Vivienda;

✓TIC;

✓Ciencia, tecnología e innovación;

✓Turismo;

✓Información estadística;

✓Gobierno territorial;

✓Ambiente y desarrollo sostenible.

La Plataforma Metodología General Ajustada (MGA) Web cuenta con proyectos tipo. En el caso de las organizaciones comunitarias, deben ingresar desde el rol de formulador ciudadano, accediendo mediante la opción “Nuevo Proyecto Utilizando Proyectos Tipo”, en donde se encuentran los diferentes tipos de proyectos de acuerdo con el sector de inversión que se requiera.

Es fundamental que la organización comunitaria que propone la iniciativa de inversión y la administración municipal, revisen el proyecto tipo que más se ajuste a las necesidades y se formule en conjunto con el fin de lograr la eficacia, eficiencia y pertinencia de las soluciones planteadas en el proyecto.

A continuación, se ilustra el procedimiento para registro como formulador ciudadano en MGA Web:

Figura 7.

Procedimiento para registro de usuarios formulador ciudadano en MGA Web.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos tomados de la MGA Web, (s.f.).

En la caja de herramientas del presente documento se encuentra el enlace de acceso a MGA Web.

5.Celebración de Convenios Solidarios

Los convenios solidarios son una modalidad alternativa a la contratación estatal tradicional, que busca materializar proyectos a través de mecanismos de cooperación entre entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo principal es promover la participación directa de la comunidad en el ejercicio de proyectos orientados a atender sus necesidades sin que haya un interés de lucro (Agencia Nacional Para la Contratación Pública [Colombia Compra Eficiente], 2025).

Existen tres regímenes jurídicos para la celebración de los convenios de solidarios los cuales se enuncian a continuación:

Tabla 22.

Regímenes jurídicos para la celebración de convenios solidarios.

Régimen	Fundamento jurídico	Objetivo
Primer Régimen	Artículo 95 de la Ley 2166 de 2021.	Busca ejecutar obras cuyo valor no supere a la menor cuantía, las entidades territoriales del orden departamental y distrital, así como las entidades del orden nacional podrán celebrar convenios solidarios con los organismos de acción comunal.
Segundo Régimen	Artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 092 de 2017 y el artículo 3° de la Ley 136 de 1994.	Es aplicable cuando los municipios o distritos busquen ejecutar programas y actividades establecidas por la Ley para estas entidades territoriales, acorde con sus planes de desarrollo distrital o municipal.
Tercer Régimen	Artículo 63 de la Ley 2166 y artículo 141 de la Ley 136 de 199436 de 1994.	Regula la posibilidad de celebrar convenios solidarios de las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal con organismos de acción comunal con la finalidad de que estos se vinculen al desarrollo y mejoramiento municipal mediante: i) su participación en el ejercicio de sus funciones, ii) la prestación de bienes y servicios o iii) la ejecución de obras públicas cargo de la administración central o descentralizada.

Fuente: elaboración propia.

6. Cartilla SENA

6.1. ¿Qué es?

La cartilla nombrada “capacitación para la organización y participación comunitaria” corresponde a una guía diseñada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), orientada a los procesos de organización y participación de la comunidad medio de la formulación y gestión de los proyectos comunitarios.

6.2. ¿Qué Contiene?

Contiene una guía práctica del proceso de formulación y gestión de un proyecto comunitario.

6.2.1. Formulación del proyecto

La guía explica qué estudios se deben tener en cuenta según el tipo de proyecto que se va a realizar, puesto que existen proyectos que por su complejidad o por los costos requieren de unos estudios específicos en el proceso de definir si el proyecto es viable. Por lo que, para determinar la factibilidad del proyecto se requiere del análisis los siguientes estudios:

6.2.2. Gestión del Proyecto

La gestión de proyectos comunitarios desde la acción de motivar, integrar y coordinar personas tiene como finalidad alcanzar los resultados para satisfacer las necesidades de la comunidad. Cuando la comunidad investiga por sí misma y analiza su realidad, se logra proponer posibles soluciones a las necesidades de municipio. Esto se realiza por medio de las siguientes tres etapas:

6.3. ¿Para qué Sirve?

Explica de manera práctica los estudios y aspectos que se deben llevar a cabo al momento de formular un proyecto. Por eso se hace énfasis en la importancia de la participación ciudadana en todo el proceso de formulación, ejecución y evaluación del proyecto.

6.4. ¿A Quiénes les Sirve?

La guía le sirve como insumo la administración municipal y a las organizaciones comunitarias y a las Juntas de Acción Comunal para que estas adopten los conceptos más importantes a la hora de formular un proyecto comunal.

6.5. ¿Cómo Usarla en el Municipio?

La guía se debe usar en la formulación y gestión de los proyectos comunales, ya que representa una herramienta guía para la organización de las comunidades entorno a los proyectos de interés general.

La cartilla SENA para el municipio de Suratá, representa un documento insumo para incentivar la participación de las comunidades junto con la administración municipal en el desarrollo de proyectos comunitarios y la generación de valor público (Riveros de Concha & Chavez Navia, 1990).

7. Caja de Herramientas

Tabla 23.

Caja de herramientas.

Caja de herramientas estructuración de proyectos comunales				
Contribución al fortalecimiento de la acción comunal para estructuración de proyectos	**Herramienta**	**Descripción**	**Cómo aplica para ejemplo práctico (Mejoramiento de vías terciarias en la vereda Capacho)**	**Medio de Acceso**
Estructuración	Metodología General Ajustada (MGA)	Herramienta informática diseñada para formular proyectos. Convierte el árbol de problemas en la cadena de valor.	Proyecto "Mejoramiento de vías terciarias en la vereda la Capacho del municipio de Suratá, Santander" con presupuesto y código BPIN, listo para proceso de viabilidad.	https://mgaweb.dnp.gov.co/
Capacitación	Cartilla SENA - Guía para la formulación y gestión de proyectos comunitarios.	Guía establecida por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que comprende una cartilla digital orientada a fortalecer la organización y participación comunitaria a través de la formulación y gestión de proyectos comunitarios. Esta guía ofrece una explicación detallada sobre la elaboración de estudios técnicos, económicos, financieros y administrativos requeridos para estructurar un proyecto comunitario.	Orientación a los líderes comunitarios en aspectos básicos de estudios técnicos y financieros en el proyecto	https://comunal.mininterior.gov.co/documentos/Bot%C3%B3n%20Mujeres%20Comunales/Cartilla%20SENA%20-%20Formulacion%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20Proyectos%20Comunitarios.pdf
Estructuración	Proyectos Tipo (DNP)	Herramienta estándar que establece parámetros para la formulación de proyectos en diferentes sectores de inversión. Esta herramienta propone una estructura metodológica que incluye la definición de un problema central, causas, efectos, la elaboración de un árbol de objetivos, el diseño de una cadena de valor, un componente financiero, la identificación de alternativas de solución, un proceso de evaluación, una población objetivo, entre otros elementos, que constituyen la base técnica para responder de manera adecuada a las necesidades para proyectos de desarrollo en el municipio.	Uso de planos y diseños estandarizados para ahorrar costos de ingeniería y tiempo. Son elementos técnicos de estructuración como planos, presupuesto general, estudios hidráulicos, entre otros.	https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=277&Itemid=393
Contratación	Guía para la celebración de convenios solidarios	Herramienta que brinda pautas para la implementación de convenios solidarios orientados al fortalecimiento de la participación comunitaria en la ejecución de proyectos de inversión social. La modalidad de contratación es directa. Permite que el municipio de Suratá celebre contratos con las Juntas de Acción Comunal (JAC) para ejecutar bienes y servicios. Para el ejemplo	La celebración de un convenio Solidarios para el mejoramiento de vías terciarias permite la Ejecución directa mediante convenio firmado entre administración municipal y junta de acción comunal, con el fin de ejecutar directamente la obra.	https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Guia-para-la-Celebracion-de-Convenios-Solidarios-20250618.pdf

Caja de herramientas estructuración de proyectos comunales				
Contribución al fortalecimiento de la acción comunal para estructuración de proyectos	**Herramienta**	**Descripción**	**Cómo aplica para ejemplo práctico (Mejoramiento de vías terciarias en la vereda Capacho)**	**Medio de Acceso**
		práctico, mejoramiento de vías terciarias.		
Estructuración	Guía de proyectos sociales comunitarios (Marco Lógico)	Guía que establece las etapas necesarias para la formulación y gestión de cada etapa de los proyectos comunales. Utiliza la metodología de marco lógico y explica paso a paso la etapa de formulación, ejecución, evaluación y Monitoreo de proyectos comunales.	Estructuración de la cadena de valor del proyecto mediante la metodología Marco Lógico	https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf
Estructuración	Portal de Transparencia Económica	Información sobre el uso de recursos públicos. Verifica si hay saldos de regalías disponibles en el municipio. Permite conocer previamente la disponibilidad financiera para asegurar que el proyecto a estructurar logre su alcance desde los costos estipulados en cada actividad.	Sirve para consulta de saldos y apropiaciones presupuestales del municipio. Permite a las juntas verificar en tiempo real si la Alcaldía de Suratá tiene disponibilidad de recursos del Sistema General de Regalías y con ellos presentar propuesta para ejecutar conjuntamente los recursos que se requieran el mejoramiento de vías terciarias.	https://www.minhacienda.gov.co/web/portal/sgr
Capacitación	Oferta Institucional ESAP	Cursos y talleres de formación, cuyo fin es el de fortalecer las capacidades de gestión para este caso las organizaciones comunales, lo cual contribuye a mejorar los procesos de estructuración de proyectos comunales.	Certifica y mejora las competencias de los líderes comunales materia de administración y vigilancia de recursos del Estado.	https://sirecec4.esap.edu.co/inicio
Normatividad	Ley 2166 de 2021 (Ley Comunal)	Marco legal de las JAC. Fundamenta el derecho de la comunidad a participar en la planeación y ejecución del desarrollo local, brindando un respaldo jurídico a las iniciativas de inversión ante la administración municipal.	Da soporte legal en cuanto a la capacidad y facultad con la que cuenta JAC para contratar directamente con el municipio las obras de mejoramiento de vías terciarias.	https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758

Caja de herramientas estructuración de proyectos comunales				
Contribución al fortalecimiento de la acción comunal para estructuración de proyectos	**Herramienta**	**Descripción**	**Cómo aplica para ejemplo práctico (Mejoramiento de vías terciarias en la vereda Capacho)**	**Medio de Acceso**
Estructuración	Orientaciones transitorias para la gestión de proyectos de inversión	Documento con orientaciones transitorias para la gestión de proyectos de inversión -Orienta la toma de decisiones en el proceso de viabilidad de los proyectos de inversión. - Contiene los requisitos generales y sectoriales que deben cumplir todos los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR, y aplicable para recursos territorio, los cuales deben ser verificados y validados por las instancias encargadas dentro del proceso de viabilidad.	Contiene la información que permite que la junta de acción comunal se asegure de que el proyecto cumpla las reglas del DNP para ser priorizado y viabilizado de acuerdo al sector de inversión.	https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sistema%20General%20de%20las%20Regalas%20SGR/Normativa/27012025_Orientaciones_transitorias_gestion_proyectos.pdf
Gestión	Portal Comunal Ministerio del Interior	Sitio Web que contiene información para el uso de organizaciones comunitarias en cuanto a Procesos tales como Registro Único Comunal (RUC) y convocatorias para acceso al Banco de Acciones Comunales para financiación de proyectos que estructure la organización comunal.	ofrece información para legalización de requisitos legales de la junta de acción comunal. Además de convocatorias que permitan aplicar a esta fuente de financiación Nacional.	https://comunal.mininterior.gov.co/

Fuente: elaboración propia.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Municipal de Suratá. (16 de diciembre de 2025). *Acuerdo 021 de 2025.* https://suratasantander.micolombiadigital.gov.co/sites/suratasantander/content/files/000696/34763_acuerdo-no-021-de-2025_0001.pdf

Alcaldía Municipal de Suratá. (30 de abril de 2024). *Plan de Desarrollo Municipal.* Suratá Renace 2024-2027: https://suratasantander.micolombiadigital.gov.co/sites/suratasantander/content/files/000516/25796_plan-de-desarrollo-surata-renace.pdf

Agencia Nacional Para la Contratación Pública [Colombia Compra Eficiente]. (18 de junio de 2025). *Guía para la celebración de convenios solidaros.* https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Guia-para-la-Celebracion-de-Convenios-Solidarios-20250618.pdf

Agencia Nacional Para la Contratación Pública [Colombia Compra Eficiente]. (18 de junio de 2025). *Guía para la celebración de convenios solidaros.* Obtenido de https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/06/Guia-para-la-Celebracion-de-Convenios-Solidarios-20250618.pdf

Alcaldía Municipal de Suratá. (2024). *Suratá Santander.* Obtenido de https://suratasantander.micolombiadigital.gov.co/sites/suratasantander/content/files/000516/25796_plan-de-desarrollo-surata-renace.pdf

Alcaldía Municipal de Suratá. (16 de diciembre de 2025). *Acuerdo 021 de 2025.* Obtenido de https://suratasantander.micolombiadigital.gov.co/sites/suratasantander/content/files/000696/34763_acuerdo-no-021-de-2025_0001.pdf

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125

Begoña Gavilán, I. M.-A. (octubre de 2010). *Observatorio del Tercer Sector de Biskaia.* Obtenido de Guia para la gestión de proyectos sociales: https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/05/guia-gestic3b3n-proyectos-sociales.pdf

Concejo Municipal de Suratá. (16 de diciembre de 2025). *Acuerdo 021/2025.* Obtenido de https://suratasantander.micolombiadigital.gov.co/sites/suratasantander/content/files/000696/34763_acuerdo-no-021-de-2025_0001.pdf

Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015). *Ley estatutaria 1757 de 2015.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65335

Congreso de la República de Colombia. (18 de diciembre de 2021). *Ley 2166 de 2021.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=184758

Crespo, M. (agosto de 2015). *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico.* Obtenido de https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf

Crespo, Marco. (Agosto de 2015). *Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico.* Obtenido de https://planificacionsocialunsj.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/10/guia-de-proyectos-sociales-crespo.pdf

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (20 de diciembre de 2023). *Preguntas frecuentes.* Obtenido de ¿Qué es el Departamento Nacional de Planeación (DNP)?: https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/Paginas/que-es-el-departamento-nacional-de-planeacion-

dnp.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,recursos%20de%20inversi%C3%B3n%20del%20pa%C3%ADs

Departamento Nacional de Planeación. (enero de 2023). *Metodología General Ajustada para la formulación de proyectos de inversión pública en Colombia.* Obtenido de Lineamientos conceptuales que soportan la Metodología General Ajustada para Colombia: https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Documento_conceptual_2023.pdf

DNP. (s.f.). *¿Qué son los proyectos tipo?* Obtenido de https://proyectostipo.dnp.gov.co/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=183&Itemid=333

DNP. (2004). *Metodología de Evaluación Expost de programas y proyectos de inversión.* Obtenido de Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública [GAPI]: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Metodolo_evaluacion_Expost_de_prog_proys_inv.pdf

DNP. (julio de 2024). *Formulación de Proyectos: Introducción e identificación.* Obtenido de https://mgaayuda.dnp.gov.co/Recursos/Formulacion_identificacion.pdf

DNP. (s.f.). *MGA Web*. Obtenido de https://sts.dnp.gov.co/login.aspx?ReturnUrl=%2f%3fwa%3dwsignin1.0%26wtrealm%3dhttps%253a%252f%252fmgaweb.dnp.gov.co%252f%26wctx%3drm%253d0%2526id%253dpassive%2526ru%253d%25252f%26wct%3d2025-06-26T21%253a14%253a57Z&wa=wsignin1.0&wtrealm=https%3a%2f%2fmgawe

DNP. (S.f.). *Dirección de Proyectos e Información de Inversión Pública.* Obtenido de Metodología General Ajustada.: https://www.dnp.gov.co/LaEntidad_/subdireccion-general-inversiones-seguimiento-evaluacion/direccion-proyectos-informacion-para-inversion-publica/Paginas/metodologia-general-ajustada-mga.aspx#:~:text=%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B%E2%80%8B,%E2%80%8B

Ministerio del Interior. (s.f.). *¿Qué es el Registro Único Comunal (RUC)?* Obtenido de ¿Qué es el Registro Único Comunal (RUC)?: https://comunal.mininterior.gov.co/registro-unico.html

Ministerio del Interior. (S.f.). *Organizaciones de Acción Comunal (OAC).* Obtenido de https://www.mininterior.gov.co/organizaciones-de-accion-comunal-oac/#:~:text=La%20Organizaci%C3%B3n%20Comunal%20es%20la,la%20vida%20de%20las%20comunidades.

Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). *Decreto 1082 de 2015.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653

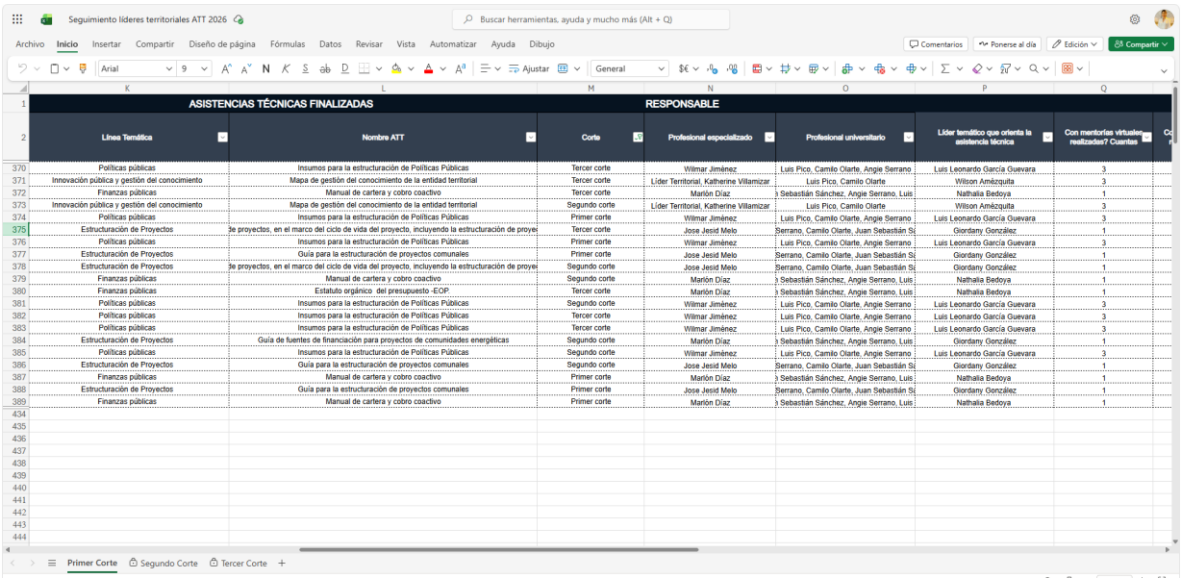
Presidencia de la República de Colombia. (13 de septiembre de 2023). *Decreto 1501 de 2023.* Obtenido de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=219030

Riveros de Concha, L., & Chavez Navia, J. (1990). *Capacitación para la organización y participación comunitaria.* Obtenido de https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/1310/formulacion_y_gestion_de_proyectos_comunitarios.pdf?sequence=1&isAllowed=y

REUNIÓN PRÁCTICA ADMINISTRATIVA, 16 DE ABRIL.



EVIDENCIA REPORTE ASISTENCIAS TÉCNICAS



Seguimiento líderes territoriales ATT 2026

	K	L	M	N	O	P	Q
1	ASISTENCIAS TÉCNICAS FINALIZADAS			RESPONSABLE			
2	Línea Temática	Nombre ATT	Corte	Profesional especializado	Profesional universitario	Líder temático que orienta la asistencia técnica	Con mentorías virtuales realizadas? Cuantas
370	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Tercer corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
371	Innovación pública y gestión del conocimiento	Mapa de gestión del conocimiento de la entidad territorial	Tercer corte	Líder Territorial, Katherine Villamizar	Luis Pico, Camilo Olarte	Wilson Amézquita	3
372	Finanzas públicas	Manual de cartera y cobro coactivo	Tercer corte	Marlón Díaz	Sebastián Sánchez, Angie Serrano, Luis	Nathalia Bedoya	1
373	Innovación pública y gestión del conocimiento	Mapa de gestión del conocimiento de la entidad territorial	Segundo corte	Líder Territorial, Katherine Villamizar	Luis Pico, Camilo Olarte	Wilson Amézquita	3
374	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Primer corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
375	Estructuración de Proyectos	e proyectos, en el marco del ciclo de vida del proyecto, incluyendo la estructuración de proye	Tercer corte	Jose Jesid Melo	Serrano, Camilo Olarte, Juan Sebastián Sá	Giordany González	1
376	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Primer corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
377	Estructuración de Proyectos	Guía para la estructuración de proyectos comunales	Primer corte	Jose Jesid Melo	Serrano, Camilo Olarte, Juan Sebastián Sá	Giordany González	1
378	Estructuración de Proyectos	e proyectos, en el marco del ciclo de vida del proyecto, incluyendo la estructuración de proye	Segundo corte	Jose Jesid Melo	Serrano, Camilo Olarte, Juan Sebastián Sá	Giordany González	1
379	Finanzas públicas	Manual de cartera y cobro coactivo	Segundo corte	Marlón Díaz	Sebastián Sánchez, Angie Serrano, Luis	Nathalia Bedoya	1
380	Finanzas públicas	Estatuto orgánico del presupuesto -EOP	Tercer corte	Marlón Díaz	Sebastián Sánchez, Angie Serrano, Luis	Nathalia Bedoya	1
381	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Segundo corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
382	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Tercer corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
383	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Tercer corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
384	Estructuración de Proyectos	Guía de fuentes de financiación para proyectos de comunidades energéticas	Segundo corte	Marlón Díaz	Sebastián Sánchez, Angie Serrano, Luis	Giordany González	1
385	Políticas públicas	Insumos para la estructuración de Políticas Públicas	Segundo corte	Wilmar Jiménez	Luis Pico, Camilo Olarte, Angie Serrano	Luis Leonardo García Guevara	3
386	Estructuración de Proyectos	Guía para la estructuración de proyectos comunales	Segundo corte	Jose Jesid Melo	Serrano, Camilo Olarte, Juan Sebastián Sá	Giordany González	1
387	Finanzas públicas	Manual de cartera y cobro coactivo	Primer corte	Marlón Díaz	Sebastián Sánchez, Angie Serrano, Luis	Nathalia Bedoya	1
388	Estructuración de Proyectos	Guía para la estructuración de proyectos comunales	Primer corte	Jose Jesid Melo	Serrano, Camilo Olarte, Juan Sebastián Sá	Giordany González	1
389	Finanzas públicas	Manual de cartera y cobro coactivo	Primer corte	Marlón Díaz	Sebastián Sánchez, Angie Serrano, Luis	Nathalia Bedoya	1
434							
435							
436							
437							
438							
439							
440							
441							
442							
443							
444							

Primer Corte | Segundo Corte | Tercer Corte

Outlook

Proyección viáticos segundo trimestre DT Santander - Asistencia Técnica

Desde Yerly Katherine Villamizar Cristancho <yerly.villamizar@esap.edu.co>
Fecha Mar 21/04/2026 16:51
Para Laura Cristina Orozco Zuluaga <laurac.orozco@esap.edu.co>; Ofrey Marin Saenz <ofrey.marin@esap.edu.co>

1 archivo adjunto (76 KB)
SOLICITUD DE VIÁTICOS SEGUNDO TRIMESTRE DT SANTANDER.xlsx;

Buena tarde Ofrey y Laura, un saludo.

En el presente correo adjunto el formato de proyección de viáticos para el segundo trimestre para el equipo de asistencia técnica de la DT Santander. Esta proyección la hice teniendo en cuenta que, en la territorial tenemos 10 municipios beneficiarios y en cada uno estamos implementando 2 ATT. A partir de eso realicé la proyección de 1 visita por línea temática a cada municipio, participando 1 profesional especializado y 1 profesional universitario. Estas visitas tendrán como objetivo recopilar información e insumos para el desarrollo de las asistencias.

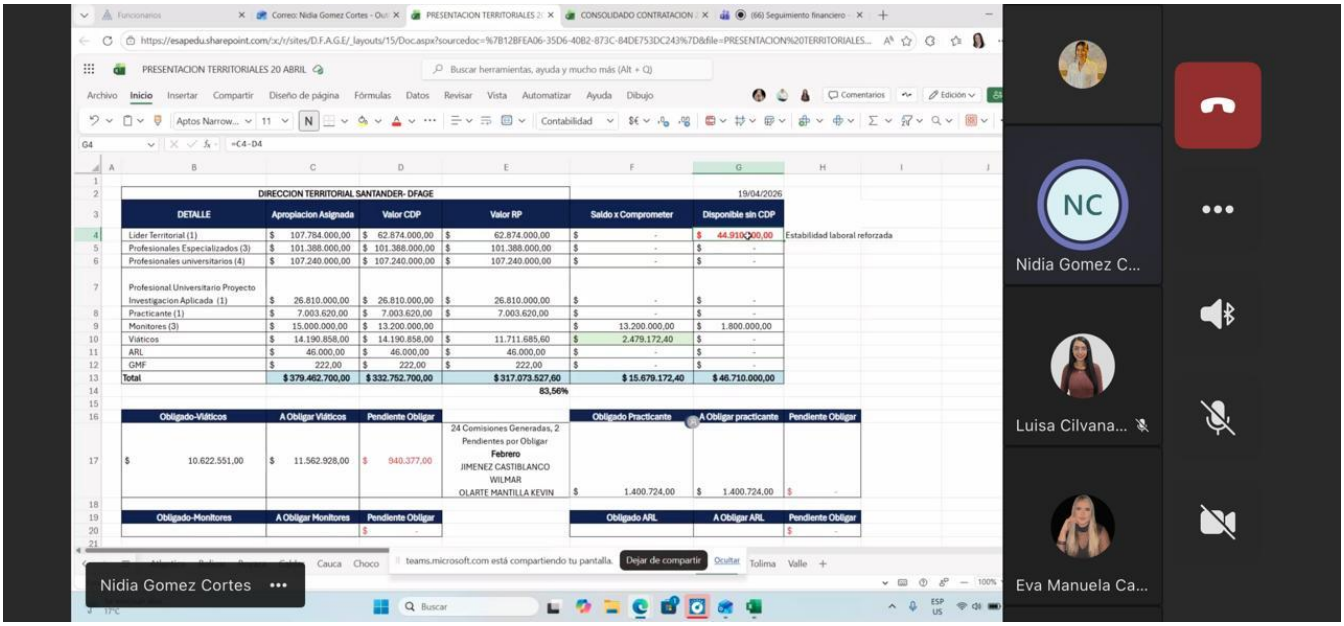
Agradezco su revisión y estoy atenta al valor asignado para hacer las gestiones correspondientes y programar las comisiones.

Una feliz tarde.

Cordialmente,

Vigilada MinEducación
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Líder de Asistencia Técnica
Territorial Santander
Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Asistencia Técnica
yerly.villamizar@esap.edu.co
3242964989
Carrera 26 # 30 - 70
www.esap.edu.co

SEGUIMIENTO FINANCIERO, 22 DE ABRIL



Outlook

RE: Solicitud 11 comisiones mayo - Asistencia Técnica

Desde Yerly Katherine Villamizar Cristancho <yerly.villamizar@esap.edu.co>
Fecha Mié 29/04/2026 9:57
Para Yeina Correa Arciniegas <yeincorr@esap.edu.co>
CC Mireya Gamboa Pinzon <mireya.gamboa@esap.edu.co>; Ariana Enith Rincon Rojas <ariana.rincon@esap.edu.co>

Yeina,

Agradezco tu gestión, todo muy claro. Procederé con lo indicado. Respecto a los recursos disponibles, según la última reunión de seguimiento, estos corresponden a:

- 44.910.000, para la CPS de líder territorial.
- 1.800.000, están pendientes para adicionar al CDP de monitores, pero aún no he recibido la instrucción.

Por tanto, no se pueden adicionar estos recursos al CDP de viáticos. Hoy conversé con la coordinadora nacional y me indica que la adición está en trámite y se proyecta que el dinero llegue a la dirección territorial entre viernes y lunes y en ese momento haré el trámite para la adición según como está establecido.

Muchas gracias por tu amabilidad al acompañarme y explicarme todo.

Un feliz día.

De: Yeina Correa Arciniegas <yeincorr@esap.edu.co>
Enviado: miércoles, 29 de abril de 2026 9:49
Para: Yerly Katherine Villamizar Cristancho <yerly.villamizar@esap.edu.co>
Cc: Mireya Gamboa Pinzon <mireya.gamboa@esap.edu.co>; Ariana Enith Rincon Rojas <ariana.rincon@esap.edu.co>
Asunto: RE: Solicitud 11 comisiones mayo - Asistencia Técnica

Buenos días, Katherine.

En atención a las solicitudes de comisión me permito informar lo siguiente:

1.La disponibilidad de recursos en el CDP 7426 alcanzó para generar las siguientes comisiones con su respectivo RP:

- Kevinn Olarte a Cabrera 11-12 mayo - comisión 15626
- Luis Pico - Bolívar - Cabrera 11-12 mayo - comisión 15726
- Juan Sanchez - Landázuri 7-9 mayo - comisión 15826
- Marlon Díaz - Landázuri 7-9 mayo - comisión 15926
- Javier Medina - Barichara 7-9 mayo - comisión 16026
- Luis Pico - Cabrera 11-12 mayo - comisión 16326

2. Actualmente y una vez generados los RP de las comisiones del numeral anterior, el CDP 7426 tiene $206.261.40 por lo que no es suficiente para cubrir el valor de la comisión ya generada de las siguientes personas y las que faltan por generar:

- José Jesid Melo a Landázuri 7-9 mayo - comisión 16126 - $831.040
- José Jesid Melo a Sucre 11-13 mayo - comisión no generada aún - $775.040
- Kevinn Olarte - Bolívar 13-15 mayo - comisión no generada aún - $716.695

3. Así mismo, cuando se solicitaron las comisiones quedaron pendientes las comisiones de Oiba que se informó que se presentó un inconveniente con las fechas, habría que sumar al valor faltante esas comisiones.

4.Por último, agradezco se solicite autorización para revocar la comisión 16126 que ya generada teniendo en cuenta que según la conversación los recursos serán asignados la próxima semana y para entonces ya no será posible generar el RP de la misma.

NOTA 1: Actualmente la DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN ESTATAL cuenta con recursos disponibles por valor de $46.710.000 como se muestra en la columna resaltada en amarillo en la imagen siguiente de los cuales aún no se ha informado cual será la destinación (agradezco consultar a la sede central preferiblemente por escrito y copiarme la respuesta).

DEPENDENCIA DE AFECTACION DE GASTOS-	0201FA DIRECCIÓN DE FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTIÓN ESTATAL.														
TIPO	CTA	SUBC	OBJG	ORD	SORD	ITEM	SITEM	CONCEPTO	FUENTE	SITUACION	REC.	RECURSO	APROPIACION VIGENTE DEP.GSTO.	TOTAL CDP DEP.GSTOS	APROPIACION DISPONIBLE DEP.GSTO.
C								INVERSION	Propios	CSF	20	INGRESOS CORRIENTES	379.462.700,00	332.752.700,00	46.710.000,00
C	0505							FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES	Propios	CSF	20	INGRESOS CORRIENTES	379.462.700,00	332.752.700,00	46.710.000,00
C	0505	1000						INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO	Propios	CSF	20	INGRESOS CORRIENTES	379.462.700,00	332.752.700,00	46.710.000,00
C	0505	1000	4					FORTALECIMIENTO Y APOYO A LA GESTION DE LAS ENTIDADES	Propios	CSF	20	INGRESOS CORRIENTES	379.462.700,00	332.752.700,00	46.710.000,00
C	0505	1000	4	20306D				2. SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL / D. MODERNIZACIÓN Y	Propios	CSF	20	INGRESOS CORRIENTES	379.462.700,00	332.752.700,00	46.710.000,00
C	0505	1000	4	20306D	050504 0			SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA EN EL SABER ADMINISTRATIVO	Propios	CSF	20	INGRESOS CORRIENTES	379.462.700,00	332.752.700,00	46.710.000,00
C	**0505**	**1000**	**4**	**20306 D**	**05050 40**	**02**		**ADQUIS. DE BYS - SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA EN**	**Propios**	**CSF**	**20**	**INGRESOS CORRIENTES**	**379.462.700,00**	**332.752.700,00**	**46.710.000,00**

NOTA 2: Por favor no olvide que para adicionar el CDP 7426 debe diligenciarse el formato 019 tal como se realizó el de expedición pero seleccionando "adición" , en el objeto y justificación cambiar la palabra expedición por adición al CDP 7426 y también cambiar el valor por el que se va a adicionar, también tener en cuenta que la comisión 16126 inicialmente se solicitó del 7 al 9 de mayo y por encontrarnos tan cerca de la fecha y no contar con recursos es posible que se realice el pago una vez se legalice la misma.

Estoy atenta a cualquier inquietud, cordialmente.

Yeina Correa Arciniegas
Administrativa y Financiera
Territorial Santander
[yeincorr@esap.edu.co]yeincorr@esap.edu.co

Teléfono: 018000423713
Dirección: Calle 44 N° 53-37
www.esap.edu.co

Escuela Superior de Administración Pública

Vigilada MinEducación

FUNCIÓN PÚBLICA

De: Yerly Katherine Villamizar Cristancho <yerly.villamizar@esap.edu.co>
Enviado: jueves, 23 de abril de 2026 10:30 a. m.
Para: Yeina Correa Arciniegas <yeincorr@esap.edu.co>
Cc: Mireya Gamboa Pinzon <mireya.gamboa@esap.edu.co>
Asunto: Solicitud 11 comisiones mayo - Asistencia Técnica

Buenos días Yeina,

Envío 11 solicitudes de comisión para el equipo de asistencia técnica para el mes de mayo. Los comisionados son las siguientes 7 personas:

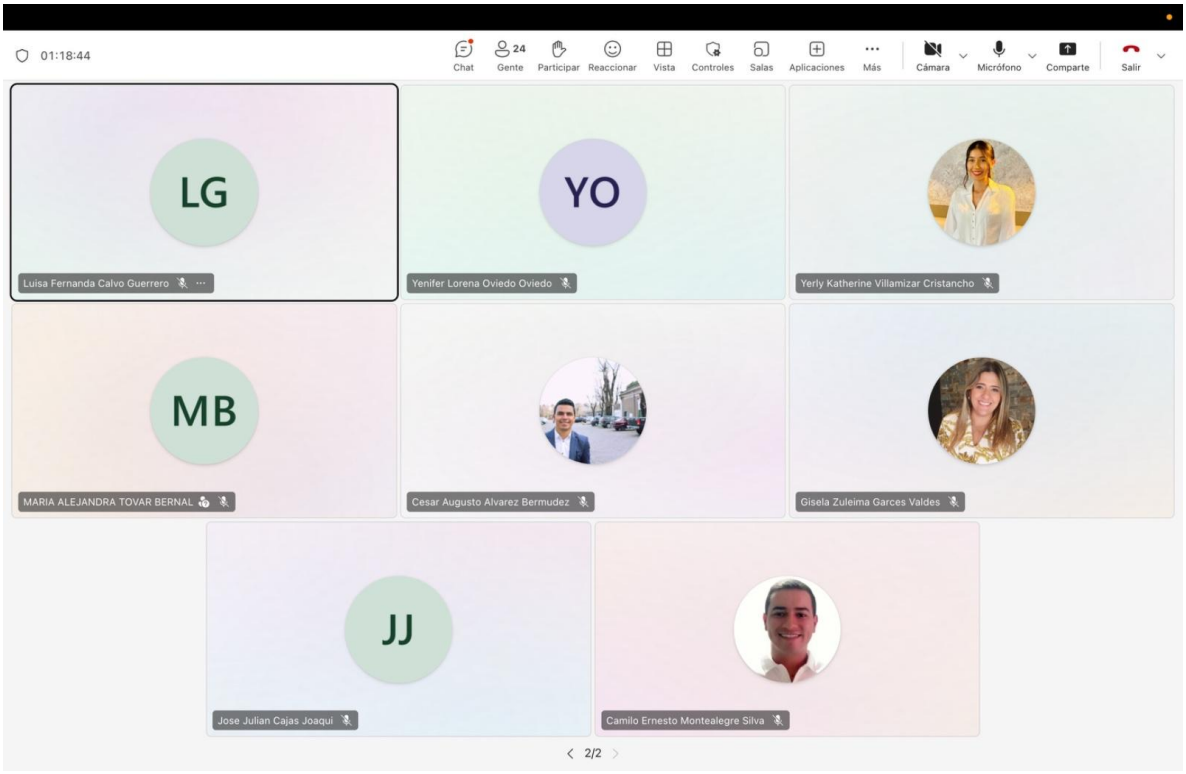
1. Wilmar Jiménez
2. Kevinn Camilo Olarte
3. Luis Alberto Pico
4. Jose Jesid Melo
5. Juan Sebastián Sánchez
6. Marlón Francisco Díaz
7. Javier Armando Medina

Adicionalmente, envío el formato de aprobación, 7 planillas de seguridad social y 7 RUT.

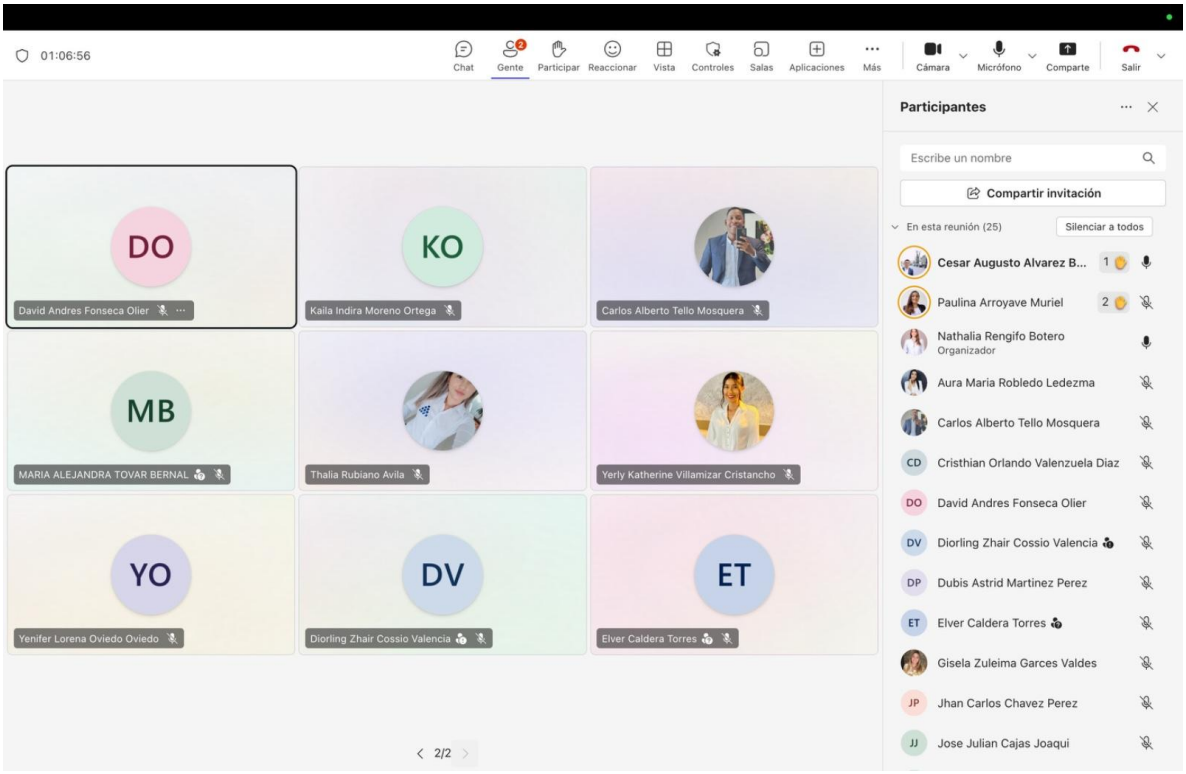
Muchas gracias Yeina.
NOTA CONFIDENCIAL: La información contenida en este E-mail es confidencial y sólo puede ser utilizada por el individuo o la compañía o entidad a la cual está dirigido. Si no es el receptor autorizado, cualquier retención, difusión, distribución o copia de este mensaje es prohibida y será sancionada por la ley. Si por error recibe este mensaje, favor reenviarlo y borrar el mensaje recibido inmediatamente. This message and any attached files may contain information that is confidential and/or subject of legal privilege intended only for use by the intended recipient. If you are not the intended recipient or the person responsible for delivering the message to the intended recipient, be advised that you have received this message in error and that any dissemination, copying or use of this message or attachment is strictly forbidden, as is the disclosure of the information therein. If you have received this message in error please notify the sender immediately and delete the message.
NOTA CONFIDENCIAL: La información contenida en este E-mail es confidencial y sólo puede ser utilizada por el individuo o la compañía o entidad a la cual está dirigido. Si no es el receptor autorizado, cualquier retención, difusión, distribución o copia de este mensaje es prohibida y será sancionada por la ley. Si por

error recibe este mensaje, favor reenviarlo y borrar el mensaje recibido inmediatamente. This message and any attached files may contain information that is confidential and/or subject of legal privilege intended only for use by the intended recipient. If you are not the intended recipient or the person responsible for delivering the message to the intended recipient, be advised that you have received this message in error and that any dissemination, copying or use of this message or attachment is strictly forbidden, as is the disclosure of the information therein. If you have received this message in error please notify the sender immediately and delete the message.

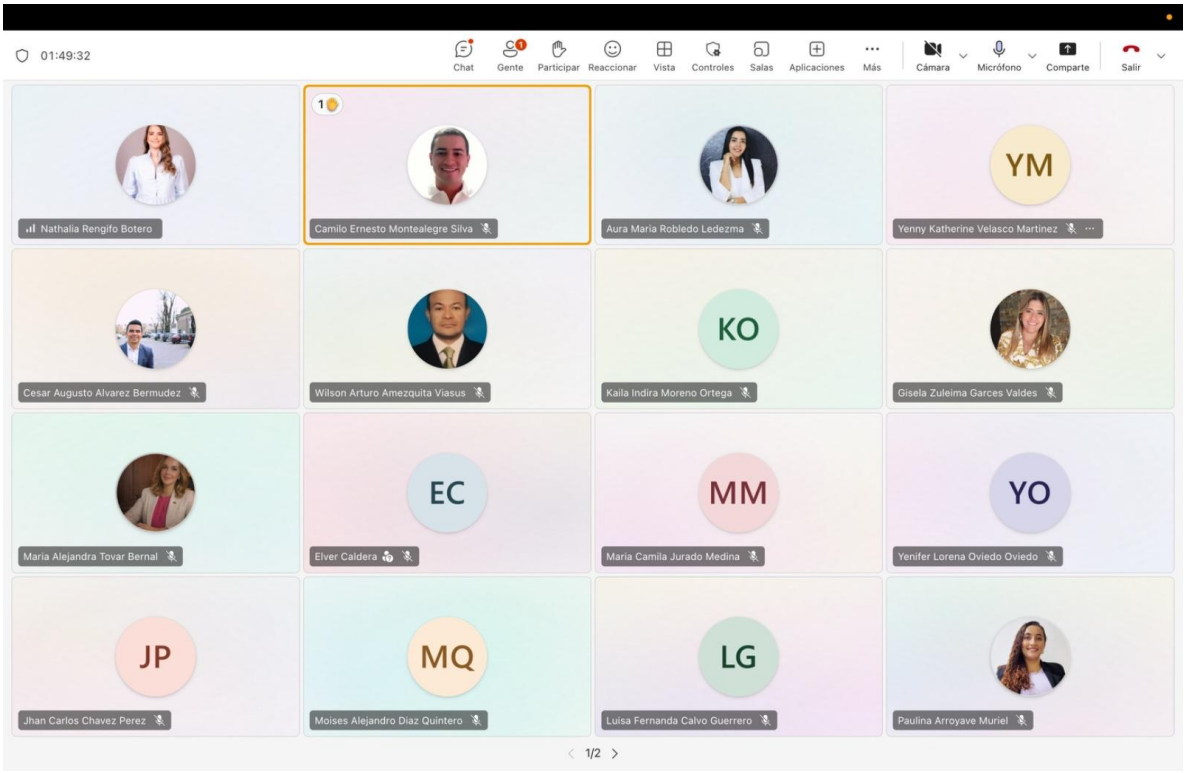
REUNIÓN SEGUIMIENTO LÍDERES TERRITORIALES, 10 DE ABRIL



REUNIÓN SEGUIMIENTO LÍDERES TERRITORIALES, 20 DE ABRIL



REUNIÓN SEGUIMIENTO LÍDERES TERRITORIALES, 30 DE ABRIL



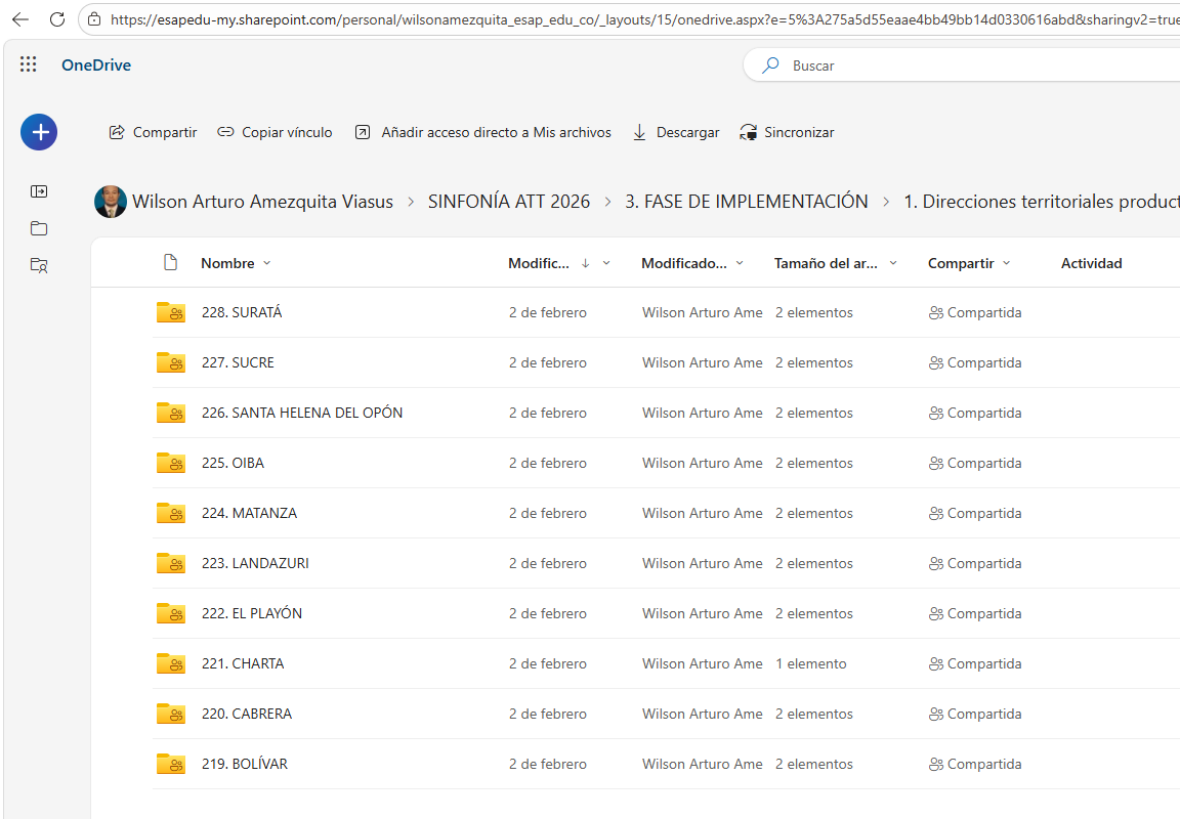
REUNIÓN DE EQUIPO, 20 DE ABRIL



REUNIÓN DE EQUIPO UNIVERSITARIOS, 28 DE ABRIL



ACTUALIZACIÓN REPOSITORIO DFAGE



Outlook

Aval de cumplimiento abril - Asistencia Técnica

Desde Yerly Katherine Villamizar Cristancho <yerly.villamizar@esap.edu.co>
Fecha Jue 30/04/2026 11:56
Para Mireya Gamboa Pinzon <mireya.gamboa@esap.edu.co>

Bucaramanga, 30 de abril de 2026.

Asunto: Aval de cumplimiento

En el rol de Líder de Asistencia Técnica de la Territorial Santander, me permito dar constancia que los contratistas que hacen parte del proceso de Asistencia Técnica Territorial cumplieron a cabalidad con los productos solicitados, las obligaciones pactadas, de acuerdo con los cronogramas establecidos y con las demás actividades definidas contractualmente, por lo tanto, se da el aval para proceder con el trámite de sus cuentas de cobro correspondientes al mes de abril de 2026.

De igual forma, no se presentaron situaciones que afectaran la ejecución normal de los objetos contractuales, de conformidad con las directrices establecidas en los procesos y procedimientos definidos por la ESAP.

No obstante, me permito agregar que no tengo acceso ni conocimiento de las actividades que los contratistas registren en sus informes. De manera general por medio del presente aval, doy constancia del cumplimiento de ***metas de equipo.***

Cordialmente,

Vigilada MinEducación
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Líder de Asistencia Técnica
Territorial Santander
Yerly Katherine Villamizar Cristancho
Asistencia Técnica
yerly.villamizar@esap.edu.co
3242964989
Carrera 26 # 30 - 70
www.esap.edu.co

EVENTO ALTO GOBIERNO, 22 DE ABRIL



SEMINARIO POLÍTICA PÚBLICA, 24 DE ABRIL



REUNIÓN DIRECCIÓN TERRITORIAL, 30 DE ABRIL

