

## Lecciones Aprendidas en el proceso de Recaudo de Aportes Ley 21 Grupo Ley 21

### ANTECEDENTES

Este documento aborda el proceso de recaudo de los aportes parafiscales de Ley 21 centrandose su atención en algunos hechos ocurridos durante los años 2006 a 2009, relacionados con las gestiones de cobro en la etapa persuasiva, acciones de las cuales se pueden extraer lecciones aprendidas que sirvan como referente al Ministerio de Educación Nacional para la mejora en su desempeño, así como una mayor efectividad en la recuperación de recursos para su inversión en instituciones educativas.

La Ley 21 de 1982 establece la obligatoriedad que tienen las entidades públicas y empresas privadas de realizar aportes parafiscales cuyo propósito es contribuir a la financiación de los sectores para los cuales se recaudan. Estos aportes son captados por las Cajas de Compensación Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA-, la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- y el Ministerio de Educación Nacional, entidades que se constituyen en administradoras de estos ingresos por delegación de la misma ley.

En lo concerniente al Ministerio de Educación, el aporte a que se refiere la Ley 21 de 1982 conocido de manera general como Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, corresponde al uno por ciento (1%) de los pagos por concepto de nómina de las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Distrital y Municipal, y está destinado a cofinanciar proyectos de mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones educativas según lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000. Por consiguiente el Ministerio es el encargado del recaudo, cobro, distribución y seguimiento a la ejecución de los recursos originados en el aporte mencionado.

El proceso de recaudo y cobro de aportes de Ley 21, comprende cuatro fases que son: Identificación de aportes, registro, fiscalización y cobro, las cuales se llevan a cabo en su totalidad al interior de la Subdirección de Gestión Financiera. Inicia con la obtención de información del pago de aportes, que puede llegar de cuatro fuentes a saber, las entidades obligadas<sup>1</sup>, las entidades financieras donde el MEN tiene las cuentas de recaudo, los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social (PILASS)<sup>2</sup> y los intermediarios o cajas de compensación familiar. Una vez identificados los datos básicos del aporte se realiza el registro en el aplicativo que el MEN tiene dispuesto

---

<sup>1</sup> Entidades Obligadas: todas las entidades públicas diferentes a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta, las entidades adscritas y vinculadas.

<sup>2</sup> Mecanismo que permite realizar el pago integrado de los aportes a la seguridad social y demás parafiscales a través de transferencias electrónicas.

para ello. A la información consignada en este sistema se le realiza auditoría de calidad, ya que es el insumo para las actividades de Fiscalización y Cobro Persuasivo.

La Fiscalización consiste en verificar el cumplimiento de la obligación impuesta por la Ley 21, es decir confirmar que el pago se realice sobre el 1% del valor de la nómina mensual de la entidad y dentro del tiempo estipulado por la normatividad vigente. Cuando una entidad no realiza el aporte se presenta el caso de evasión, mientras que si realiza el aporte inferior al 1% del valor de la nómina mensual o sin los intereses moratorios, debido al pago extemporáneo, se presenta un caso de elusión. Ante un caso de evasión o elusión se procede a notificar la deuda a la entidad, invitando a que pague la deuda de manera voluntaria o a la suscripción de un acuerdo de pago (cobro persuasivo). Cuando se presenta renuencia de parte de la entidad deudora se debe dar inicio al cobro coactivo, facultad conferida al Ministerio por la Ley 6 de 1992, y ejercita por la Oficina Jurídica.

A continuación se presentan los hechos a partir de los cuales se extraen las lecciones aprendidas.

## **LECCIONES APRENDIDAS Y FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO**

La entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, instrumento mediante el cual el Estado busca normalizar la cartera existente a favor de las entidades públicas, implicó un nuevo escenario frente a las gestiones de cobro persuasivo que adelantaba el equipo de Ley 21, por cuanto cambiaron las condiciones para el cobro. Este ley exigió no solo adelantar las gestiones para la recuperación de deudas, sino también la elaboración de un reglamento interno de cartera que permitiera a las entidades recaudadoras definir sus procedimientos internos para dar aplicación a las disposiciones de la norma en referencia. El reglamento del Ministerio fue emitido el 15 de febrero de 2007; sin embargo, no definió de forma explícita el procedimiento para la recuperación de las deudas por aportes de Ley 21 en la etapa persuasiva.

Para recuperar las obligaciones a favor del Ministerio, el equipo de Ley 21 identificó dos aspectos relevantes, en primer lugar, la necesidad de contar con un permanente acompañamiento jurídico, ya que se hizo evidente que no se conocían aspectos procedimentales y jurídicos fundamentales para llevar a buen término los casos de cobro persuasivo bajo la nueva normatividad y más aún para agotar adecuadamente esta etapa y dar traslado de aquellos casos que debían ser asumidos por la Oficina Jurídica para el cobro coactivo. Este acompañamiento no se dio, toda vez que la Oficina Jurídica delimitó su actuar a partir de la etapa coactiva del cobro, argumentando que no podía ser juez y parte. De otra parte se evidenció como un nuevo actor dentro del proceso a la Unidad de Atención al Ciudadano en lo relacionado con las notificaciones.

En segundo lugar, la necesidad de mejorar las competencias del recurso humano, para lo cual se solicitó a la Subdirección de Talento Humano propiciar capacitaciones que estuvieran orientadas por expertos en la materia, las cuales no se concretaron.

El equipo de Ley 21 con el objeto de contar con unos lineamientos claros para su gestión, adelantó un trabajo de investigación contactando a las otras administradoras de aportes, para tener como referencia el modelo de cobro de dichas entidades. Así mismo proyectó consultas para el Ministerio de Hacienda, en aras de establecer si, dado que los deudores del Ministerio son entidades públicas, era aplicable en su totalidad lo dispuesto en la citada norma. Como producto de dicha investigación sumada al conocimiento adquirido durante los procesos de cobro adelantados se presentó una guía para el procedimiento de cobro administrativo en etapa persuasiva, con el fin de detallar las actividades no descritas en el Reglamento Interno de Cartera ni en la ficha técnica que describe el proceso. Esta propuesta sirvió como base para la elaboración e implementación en el año 2008 del Manual de Cartera, documento que define explícitamente las actividades y las formalidades a tener en cuenta durante la etapa persuasiva y que den sustento jurídico ante un cobro coactivo.

Antes del año 2008 se encontraba a cargo de este proceso un equipo de trabajo dentro del Grupo de Tesorería sin funciones definidas relacionadas con el tema de recaudo, por lo cual se propuso la conformación de un grupo con funciones exclusivas para adelantar el proceso de recaudo y cobro de aportes de ley 21. Fue hasta el año 2008 cuando se fortalece el Grupo de Aportes de Ley 21 y se definieron los perfiles de los cargos con un enfoque multidisciplinario debido a los requerimientos de integralidad del proceso mismo. No obstante, su creación dentro de la estructura orgánica del Ministerio no se formalizó mediante un acto administrativo.

La estructuración del proceso de recaudo tal como está definido hoy en día, resultó un ejercicio interesante en la medida en que se abordaron temas de conocimiento de la administración pública, la organización del Estado y la real dimensión de la aplicación de la normatividad. Estos aprendizajes resultan valiosos para los servidores, pero en la construcción de conocimiento es necesario que se de pleno acompañamiento de la Entidad, teniendo en cuenta la estructura organizacional y las personas, diseñando las herramientas que permitan una fluida comunicación entre las áreas relacionadas con el proceso.

La no articulación de los subprocesos de cobro persuasivo y coactivo no han permitido hacer exigibles a través de la jurisdicción coactiva las obligaciones creadas a favor del MEN.

Con el análisis de la dimensión y los requerimientos que demanda el proceso de recaudo y cobro, se concluye que pese a que las interacciones entre procesos, es decir, los flujos de actividades entre dependencias estén claramente definidas en el Sistema Integrado de Gestión, en cuya implementación el Ministerio no ha escatimado esfuerzos, esta definición por sí misma no garantiza que se den adecuadamente. La falta de hilaridad entre las gestiones de cobro en etapa persuasiva y la esperada continuidad en la etapa coactiva, son un punto que se debe evaluar para determinar si se deben realizar acciones de mejora o rediseños a los subprocesos, o, con mayor relevancia, acuerdos de nivel de servicio entre los diferentes actores internos.

La capacitación del recurso humano es fundamental para garantizar la efectividad de las gestiones de cobro en la etapa persuasiva por cuanto los servidores responsables de las

actividades logran la efectividad de los cobros y disminuyen la probabilidad de incurrir en faltas disciplinarias por desconocimiento de los trámites o carencias en la definición de sus funciones.

## **RESULTADOS ALCANZADOS**

Entre 2006 y 2007 se obtuvieron resultados positivos en términos de recuperación de obligaciones por aportes de Ley 21 en la etapa de cobro persuasivo, logrando como resultado la recuperación de 4.200 millones de pesos en el 2006 y de 10.000 millones de pesos en el 2007. Igualmente se ha presentado un incremento considerable del recaudo durante los años 2008 y 2009 representado en 123.000 millones de pesos a octubre de este año. Respecto a la identificación de estos aportes se han superado los indicadores de años atrás, alcanzando una identificación del 99% del total de los aportes recaudados para el año 2009, lo que ha conllevado a mejorar sustancialmente las acciones de fiscalización y cobro.

A partir del 2008, en términos de gestión de fiscalización el grupo de Ley 21 cubre la totalidad de las entidades obligadas que son del orden de 2600 con un seguimiento mensual; anteriormente se efectuaba análisis a los pagos de 80 entidades.

La conformación del Grupo de aportes de Ley 21 con personas de varias disciplinas, permitió especializar actividades de apoyo de acuerdo con las fases del proceso, se definió el plan de acción y los indicadores de gestión. Todo lo anterior define objetivos concretos y un accionar más claro y orientado a la misión del Ministerio de Educación.

## **SUPUESTOS DE IMPLEMENTACION Y CONTEXTO**

En el año 2006, las reformas normativas adelantadas por el Gobierno reafirmaron las funciones y facultades especiales conferidas al Ministerio como administrador del aporte parafiscal y simultáneamente la entidad adelantaba la implementación del Sistema Integrado de Gestión cuyo resultado fue la Certificación de Calidad conferida por el ICONTEC.

Referente al proceso, se observó que la función de administración de recaudo además del registro de información, requería la identificación de aportes en conjunto con otras tareas de vital importancia como son la gestión de fiscalización y cobro persuasivo. A la fecha en la ficha técnica del Sistema Integrado de Gestión SIG, no se encuentra detallada la actividad de identificación de aportes.

Como respuesta al cambio que produjo la expedición de la ley de normalización de cartera, se destaca la participación del recurso humano. El equipo de trabajo se constituyó como el ejecutor de las iniciativas y acciones tendientes al ajuste de las actividades del proceso de recaudo, fiscalización y cobro.

## **COSTOS Y OTROS RECURSOS FINANCIEROS Y NO FINANCIEROS**

Durante los años 2006 y 2007 los costos sólo fueron operativos, traducidos en el costo de la nómina, inversión de tiempo para investigación normativa, reuniones con otras administradoras de aportes, ajustes a la ficha técnica del proceso y desarrollo de modelos para efectuar la liquidación y cobro de deudas, y así, dar cumplimiento a lo establecido por la Ley 1066 de 2006.

El aumento en el volumen de información de entidades fiscalizadas requirió que en el primer semestre del año 2008 el Ministerio de Educación Nacional contratara el desarrollo del aplicativo para administración de cartera y un módulo para el procesamiento de información de pagos por Planilla Integrada con la firma Softmanagement S.A., por valor de \$ 58'000.000. Finalizando 2008 con el contrato 609, la empresa Parra Asociados Asesores y Consultores Ltda., elaboró un Manual de Cartera, cuyo costo ascendió a \$34'800.000.

Con respecto a la nómina, hasta el primer semestre del 2008 tuvo un costo de 10 millones de pesos mensuales, con cuatro servidores de planta; en la actualidad el costo es de \$30 millones de pesos mensuales ya que el Grupo de Ley 21 está conformado por doce personas de las cuales tres son de planta y nueve son de contrato.

## **REFERENCIAS**

Las normas, los reglamentos y los documentos que hicieron parte de la Lección Aprendida son las leyes 21 de 1982 y 1066 de 2006, la Resolución 676 de febrero de 2007, la Resolución que estructura el Grupo de Ley 21, la ficha técnica del proceso de recaudo y cobro.

La Ley 21 de 1982 por la cual se reglamentó el recaudo, distribución y destinación de los aportes parafiscales, es la norma que se da inicio al proceso de recaudo fiscalización y cobro, a pesar de no establecer mecanismo de cobro de deudas por este concepto.

El Gobierno Nacional expidió la Ley 1066 en el año 2006, que requiere de las entidades públicas adelantar actividades tendientes a la identificación de cartera morosa. Esta Ley fija parámetros generales para el cobro de intereses moratorios y ratifica la jurisdicción coactiva que pueden ejercer las entidades que recauden dineros a favor del Estado. En cumplimiento de esta ley el Ministerio de Educación Nacional debió ajustar el procedimiento administrativo de cobro en la etapa persuasiva. Como exigencia de la Ley 1066 el Ministerio de Educación Nacional a través de la Resolución 676 de febrero de 2007, adoptó el Reglamento Interno de Cartera, el cual establece los parámetros generales a aplicar en el Proceso de Cobro de deudas.

La definición de los procesos y servicios contenidos en el Sistema Integrado de Gestión (SIG) estableció el proceso de Administración del Ciclo Financiero de Ingresos y dentro de este los subprocesos Administrar Recaudos de Ley 21, con dos actividades, Identificación de Aportantes y Registro, y el de Fiscalización y Cobro Persuasivo.