



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 61

Bogotá, D. C., miércoles 23 de febrero de 2005

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### LEYES SANCIONADAS

## LEY 941 DE 2005

(enero 14)

*por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO PRELIMINAR

PRINCIPIOS DEL SISTEMA NACIONAL  
DE DEFENSORIA PUBLICA

Artículo 1°. *Finalidad.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública tiene como finalidad proveer el acceso de las personas a la Administración de Justicia en materia penal, en condiciones de igualdad y en los términos del debido proceso con respeto de los derechos y garantías sustanciales y procesales.

Artículo 2°. *Cobertura.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará sus servicios en favor de las personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentran en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveerse, por sí mismas, la defensa de sus derechos. También se prestará por las necesidades del proceso previstas en el inciso 2° del artículo 43 de la presente ley, en cuyo caso el imputado o acusado pagará al Sistema la totalidad de los honorarios y gastos causados.

Para los efectos de la presente ley, se entiende por persona en imposibilidad económica, aquella que carece de recursos suficientes para proveer su defensa técnica y por persona en imposibilidad social, aquella que por discriminación u otra circunstancia excluyente no pueda acceder a un defensor particular.

Artículo 3°. *Igualdad.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con los instrumentos necesarios para intervenir en los procesos judiciales en condiciones de igualdad frente a los demás sujetos procesales.

Artículo 4°. *Derecho de defensa.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública garantizará el derecho a una defensa integral, ininterrumpida, técnica y competente.

Artículo 5°. *Oportunidad.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará un servicio oportuno, para lo cual se reglamentarán los procedimientos que habrán de seguirse.

Artículo 6°. *Gratuidad.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará su servicio de manera gratuita con las excepciones previstas en la presente ley.

Artículo 7°. *Calidad.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con estándares que garanticen la calidad y eficiencia en la prestación del servicio.

Artículo 8°. *Responsabilidad.* Los abogados que presten el servicio de asistencia y representación judicial en el Sistema Nacional de Defensoría Pública estarán sujetos, según el caso, para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones, a las responsabilidades y sanciones que les impone su condición de servidores públicos o de particulares que cumplen funciones públicas y de sus faltas en el ejercicio de la profesión de abogado conocerán las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales y Superior de la Judicatura en sus respectivas instancias.

Artículo 9°. *Selección objetiva.* Las personas jurídicas y naturales que contraten con el Sistema Nacional de Defensoría Pública serán escogidas de acuerdo con los principios de transparencia y selección objetiva.

Artículo 10. *Prelación de tratados internacionales.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública velará por la prevalencia en el orden interno de los Tratados y Convenios Internacionales con arreglo a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

**Objeto del Sistema Nacional de Defensoría Pública**

Artículo 11. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto desarrollar los principios, normas y procedimientos, así como regular la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

La Defensoría Pública garantizará la asistencia judicial adecuada a los miembros de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de acuerdo con

los principios de diversidad cultural y pluralismo étnico señalados en la Constitución.

Artículo 12. *Aplicación.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará su servicio en materia penal.

## CAPITULO II

### Organización y componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 13. *Organización.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública es un servicio público que organiza, dirige y controla el Defensor del Pueblo, en favor de las personas que lo requieren para asumir su asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal.

Artículo 14. *Componentes del Sistema.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública está compuesto por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, los Defensores del Pueblo Regionales y Seccionales, los coordinadores administrativos y de gestión, los coordinadores académicos, los personeros municipales, los defensores públicos, los abogados particulares vinculados como Defensores Públicos para las excepciones previstas en esta ley, los investigadores, técnicos y auxiliares, los judicantes, los estudiantes de los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho, las personas y asociaciones científicas dedicadas a la investigación criminal y las organizaciones que brinden capacitación a los componentes del Sistema.

También pertenecerán al Sistema los programas jurídicos que las autoridades indígenas establezcan.

Artículo 15. *Prestación.* El servicio de defensoría pública será prestado por profesionales del Derecho vinculados al Sistema en el territorio nacional, con excepción de lo previsto en los artículos 16 y 17 de la presente ley.

Artículo 16. *Judicatura.* Los egresados de las facultades de Derecho podrán realizar su judicatura como defensores públicos, en los términos previstos en la ley y bajo la dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Artículo 17. *Estudiantes de los consultorios jurídicos.* Los estudiantes de los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho de las universidades legalmente reconocidas en el país, que formen parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública, podrán prestar servicio de asistencia y representación judicial en materia penal.

Artículo 18. *Investigadores, técnicos y auxiliares.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública podrá vincular investigadores, técnicos, auxiliares y organizaciones científicas de investigación criminal para que presten servicios de recaudo de material probatorio, asesoría técnica y científica necesarios para la defensa.

Artículo 19. *Capacitación.* Las organizaciones que ofrezcan servicios de capacitación a los operadores deberán observar, entre otros, los módulos y contenidos definidos por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

## CAPITULO III

### De la estructura de la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 20. *Dirección y coordinación.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública será dirigido y coordinado por el Defensor del Pueblo, quien designará al Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Para el desarrollo de su gestión, el Director contará con el apoyo del Defensor del Pueblo Regional o Seccional, según el caso, así como de un Coordinador para cada una de las siguientes Unidades Operativas del Nivel Nacional:

1. Control, vigilancia de gestión y estadística.
2. Registro y selección de los operadores de defensoría pública.
3. Capacitación e investigación.
4. Investigación criminal.

La Unidad de Control, Vigilancia de Gestión y Estadística supervisará la calidad del servicio, tendrá un sistema de información para realizar el seguimiento y análisis continuo de las políticas institucionales y de las actividades desarrolladas por los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública. Asimismo, actuará como canal de comunicación para la difusión de las políticas y directrices relacionadas con el Sistema.

La Unidad de Registro y Selección de los Operadores de Defensoría Pública mantendrá el registro actualizado de los operadores del sistema y de las personas interesadas en ingresar al mismo y apoyará a la Dirección en el proceso de selección de acuerdo con lo previsto por esta ley. Igualmente, asistirá a la Dirección en los asuntos contractuales y legales para el desarrollo de las labores asignadas.

La Unidad de Capacitación e Investigación brindará formación y capacitación a los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública y realizará investigaciones sobre materias relacionadas con el servicio de defensa pública para evaluar la calidad del mismo.

La Unidad de Investigación Criminal coordinará, controlará y hará seguimiento a la labor de los investigadores y técnicos que presten el servicio al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo se entiende por operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública los defensores públicos vinculados mediante contrato de prestación de servicios profesionales y los abogados particulares que intervengan como defensores públicos para las excepciones previstas en esta ley. También harán parte los judicantes y los estudiantes de consultorios jurídicos de las facultades de Derecho que se encuentren vinculados al servicio de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo, siempre que hayan suscrito contratos o convenios con la Defensoría del Pueblo.

## CAPITULO IV

### De las Defensorías Regionales y Seccionales

Artículo 21. *Defensoría descentralizada.* En las Defensorías Regionales y Seccionales el servicio se prestará a través de Unidades Operativas de Gestión, conformadas por los coordinadores administrativos y de gestión, coordinadores académicos, defensores públicos, investigadores, técnicos y auxiliares administrativos que determine el Defensor del Pueblo y el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública, de acuerdo con los criterios de eficiencia que se establezcan para garantizar el cubrimiento del servicio.

## TITULO II

### FUNCIONES DE LOS ORGANOS

#### DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PÚBLICA

### CAPITULO I

#### Funciones del Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 22. *Funciones.* Además de las previstas en la Ley 24 de 1992, el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública tendrá las siguientes funciones:

1. Diseñar, dirigir y desarrollar en el ámbito nacional las políticas institucionales en materia de prestación del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de Defensoría Pública, acorde con los criterios que establezca el Defensor del Pueblo.
2. Organizar, dirigir y evaluar el servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública.
3. Realizar la coordinación entre los prestadores del servicio para la adecuada distribución de las labores y garantizar el cubrimiento de la demanda.
4. Conformar el cuerpo de coordinadores administrativos y de gestión, coordinadores académicos, defensores públicos, abogados particulares inscritos y vinculados como Defensores Públicos para las excepciones previstas en esta ley, investigadores, técnicos, auxiliares y judicantes al servicio de la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo de acuerdo con las previsiones legales y reglamentarias.
5. Solicitar a los consultorios jurídicos de las entidades universitarias la presentación semestral de informes estadísticos relacionados con la prestación del servicio.
6. Divulgar en el nivel nacional la estadística de prestación del servicio del Sistema Nacional de Defensoría Pública.
7. Llevar el registro actualizado de los operadores vinculados al Sistema Nacional de Defensoría Pública y de los profesionales aspirantes a ingresar al mismo.
8. Poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la conducta de los servidores públicos que hayan impedido o dificultado el desarrollo de las labores asignadas al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

9. Formular recomendaciones a las autoridades en caso de amenaza o violación a los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso y al derecho a la defensa.

10. Establecer estándares de calidad y eficiencia que cumplirán los operadores vinculados al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

11. Aprobar los programas destinados a la capacitación de los operadores del Sistema, sin perjuicio de la autonomía universitaria en relación con los estudiantes de los consultorios jurídicos.

12. Expedir reglamentos, órdenes, circulares, manuales de organización y procedimiento conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño del servicio de defensoría pública en todo el país.

13. Expedir las resoluciones y certificaciones de vinculación y cumplimiento de la judicatura a los egresados que presten el servicio de defensoría pública, de conformidad con los requisitos que establezca el reglamento.

14. Las demás que le asigne el Defensor del Pueblo, en desarrollo de las materias propias.

## CAPITULO II

### De las funciones del Defensor del Pueblo Regional o Seccional en el Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 23. *Funciones.* El Defensor del Pueblo Regional o Seccional, además de las funciones que le son propias, en el Sistema Nacional de Defensoría Pública cumplirá las siguientes:

1. Desarrollar, coordinar y supervisar la ejecución de las políticas institucionales en materia de prestación del servicio ofrecido por el Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el ámbito de su jurisdicción, acorde con las políticas y criterios establecidos.

2. Proponer a la Dirección del Sistema medidas para mejorar la prestación del servicio, acorde con las necesidades y particularidades de la región a su cargo.

3. Llevar la estadística de prestación del servicio de Defensoría Pública de la región y remitirla a la Dirección del Sistema, de acuerdo con los formatos establecidos.

4. Realizar la coordinación entre los diferentes prestadores del servicio en la región, con el fin de lograr una adecuada distribución de las labores y obtener un eficiente cubrimiento de la demanda.

5. Orientar a los personeros municipales para el cumplimiento de las funciones asignadas en el artículo 25 de la presente ley, con base en los lineamientos establecidos.

6. Atender la reclamación que presente cualquier persona por irregularidades cometidas por alguno de los operadores del sistema y darle el trámite correspondiente.

7. Verificar las condiciones económicas y sociales del solicitante del servicio o las necesidades del proceso y asignar defensor público cuando lo encuentre viable de acuerdo con los requisitos exigidos.

8. Distribuir y/o reorganizar los operadores asignados por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública en la Regional o Seccional a su cargo, de acuerdo con las necesidades del servicio.

9. Evaluar conjuntamente con el Coordinador Administrativo y de Gestión de cada Unidad la calidad del servicio prestado por los operadores vinculados al Sistema Nacional de Defensoría Pública, de conformidad con los criterios y lineamientos que establezca la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

10. Las demás funciones que la Dirección del Sistema le solicite asumir y se encuentren relacionadas con la prestación del servicio de la defensoría pública.

## CAPITULO III

### De las funciones de los coordinadores administrativos y de gestión

Artículo 24. *Funciones.* Son funciones de los Coordinadores Administrativos y de Gestión:

1. Coordinar y controlar el desarrollo del servicio de defensoría pública de la unidad a su cargo en cada oficina regional o seccional.

2. Supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de las personas naturales o jurídicas que en la unidad a su cargo, en cada oficina regional o seccional, hagan parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública, de conformidad con la ley y la reglamentación que se establezca.

3. Presentar bimestralmente informe de gestión o cuando el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública lo solicite.

4. Apoyar el programa de capacitación del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la unidad a su cargo, en cada oficina regional o seccional, bajo la coordinación de la Unidad de Capacitación e Investigación.

5. Consolidar las estadísticas de prestación del servicio en la unidad a su cargo en cada oficina regional o seccional.

6. Las demás funciones que el Director del Sistema le solicite asumir y se encuentren relacionadas con la prestación del servicio de la defensoría pública.

## CAPITULO IV

### De las funciones del Personero Municipal en Defensoría Pública

Artículo 25. *Funciones del Personero Municipal.* A nivel municipal, bajo la Dirección del Defensor del Pueblo y los lineamientos establecidos por el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública, el Personero Municipal velará por la prestación del servicio. En consecuencia deberá:

1. Recibir las solicitudes del servicio que presta el Sistema Nacional de Defensoría Pública en el municipio.

2. Solicitar la asignación de defensor público, previa verificación de la situación socioeconómica del solicitante o las necesidades del proceso, sin discriminación alguna y de conformidad con las directrices establecidas por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública y bajo la coordinación del Defensor Regional o Seccional.

3. Llevar el registro de las solicitudes de asignación de defensor público y remitir a la Defensoría Regional o Seccional de su jurisdicción las estadísticas de atención en el municipio a su cargo, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Dirección Nacional del Sistema.

## TITULO III

### DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA

#### CAPITULO I

#### De los defensores públicos

Artículo 26. *Definición.* Son los abogados vinculados al servicio de Defensoría Pública que administra la Defensoría del Pueblo, previo el cumplimiento de los requisitos, mediante la figura del contrato de prestación de servicios profesionales, para proveer la asistencia técnica y la representación judicial en favor de aquellas personas que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2° de la presente ley, de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto de Contratación Estatal.

Los contratos de prestación de servicios profesionales especializados podrán suscribirse con cláusula de exclusividad y no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la Institución.

Artículo 27. *Clasificación.* Para efectos de su remuneración, los Defensores Públicos del Sistema podrán clasificarse en tres (3) categorías:

1. Defensores Públicos ante jueces penales municipales.

2. Defensores Públicos ante jueces penales del circuito y del circuito especializado.

3. Defensores Públicos ante las Salas Penales de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de la Corte Suprema de Justicia.

Parágrafo. En caso de requerirse la sustentación de un recurso ante un funcionario superior, el defensor público deberá actuar sin que ello signifique cambiar de categoría.

Artículo 28. *Requisitos mínimos.* El Defensor del Pueblo establecerá mediante reglamento los requisitos mínimos que deberán cumplir los defensores públicos de acuerdo con las categorías a que se refiere este capítulo, así como para contratar abogados particulares en aquellas regiones apartadas del país en donde sea insuficiente o no exista oferta de servicios profesionales para la prestación del servicio de defensoría pública.

Artículo 29. *Remuneración.* El Defensor del Pueblo establecerá el sistema de remuneración de los defensores públicos, el cual deberá atender criterios de dignidad, proporcionalidad, carga procesal o complejidad de asuntos, categoría de los funcionarios ante quienes se actúe y tarifas profesionales vigentes.

Artículo 30. *Derechos del Defensor Público.* El defensor público tendrá derecho a:

1. Ejercer su labor con independencia. Sin embargo, podrá intercambiar opiniones técnicas en el ámbito del Sistema Nacional de Defensoría Pública a fin de lograr una defensa eficaz.

2. No ser relacionado con las causas ni con los usuarios a los que representa como consecuencia del desempeño de sus funciones.

3. Ser tratado con respeto.

4. No ser objeto de amenazas de ningún tipo. Las autoridades proporcionarán protección a los defensores públicos cuya seguridad personal sea amenazada a causa del desempeño de sus funciones.

Artículo 31. *Obligaciones del Defensor Público.* El defensor público cumplirá las siguientes obligaciones:

1. Manifestar la existencia de cualquier impedimento. No podrá tener interés personal con la causa ni con el usuario que representa.

2. Ejercer defensa técnica, idónea y oportuna.

3. Verificar el respeto de los derechos humanos, así como el cumplimiento de las garantías judiciales por parte de las autoridades en los procesos a su cargo. En caso de violación interponer los recursos que estime pertinentes e informar por escrito a la Defensoría Regional sobre dichas violaciones y las acciones adelantadas para contrarrestarlas.

4. Asumir inmediatamente, con atención y diligencia hasta el final del proceso, la representación judicial o extrajudicial en los asuntos asignados por el Sistema Nacional de Defensoría Pública.

5. Guardar absoluta reserva y secreto sobre los hechos, informaciones o cualquier dato o evidencia conocidos en el ejercicio de su labor, salvo las excepciones establecidas por la ley.

6. Cumplir sus obligaciones de acuerdo con las normas que regulan el ejercicio de la profesión de abogado y las que reglamenten su desempeño como defensor público, y abstenerse de asumir la defensa como apoderado particular dentro de los procesos en los cuales haya actuado en calidad de defensor público o haya prestado asesoría.

7. Rendir informes al Coordinador Administrativo y de Gestión de acuerdo con los parámetros establecidos por el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

8. Las demás que deriven de la naturaleza de su labor y las que el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública señale.

Parágrafo. La Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública podrá establecer obligaciones específicas para cada uno de los programas que adelante, las que serán definidas en el reglamento respectivo.

## CAPITULO II

### De los abogados particulares vinculados al Sistema

Artículo 32. *Abogados particulares.* Los abogados particulares que contrate la Defensoría del Pueblo con el fin de garantizar la cobertura del servicio de acuerdo con el artículo 2° de la presente ley, deberán cumplir los requisitos que el reglamento establezca; tendrán la calidad y forma de contratación de los defensores públicos para el caso que motivó la vinculación, así como los mismos derechos y obligaciones derivados de su ejercicio.

Sólo hasta el 31 de diciembre de 2005 se podrá designar como defensores, sin contraprestación alguna, a los profesionales inscritos en el Registro Nacional de Abogados, cuando no existiere o no fuere posible nombrar un defensor público. El abogado designado podrá excusarse por enfermedad grave o incompatibilidad de intereses, ser servidor público o tener a su cargo tres (3) o más casos gratuitos. Para esta designación el Juez tendrá en cuenta la experiencia específica en el área penal.

## CAPITULO III

### De los egresados que realicen la judicatura en el Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 33. *Judicatura.* Los egresados de las facultades de derecho podrán cumplir su judicatura como defensores públicos. Asimismo, podrán desarrollar labores jurídico-administrativas relacionadas con el servicio en la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, y en las Defensorías del Pueblo Regionales o Seccionales.

Los judicantes se vincularán mediante resolución expedida por el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública previo cumplimiento de los requisitos que establezca el Reglamento.

La Defensoría del Pueblo podrá establecer un sistema de estímulos para los judicantes que presten su servicio al Sistema.

El desempeño de la judicatura no dará lugar en ningún caso a vinculación laboral con la institución.

## CAPITULO IV

### De los consultorios jurídicos

Artículo 34. *Consultorios jurídicos.* Los estudiantes pertenecientes a los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho de las Universidades oficialmente reconocidas por el Estado apoyarán, con la coordinación de la Dirección Nacional de Defensoría Pública y la supervisión directa en cada actuación del personal académico que designe la respectiva Universidad, la prestación del servicio de defensoría pública en los asuntos penales de su competencia.

La intervención de los estudiantes de los consultorios jurídicos en calidad de defensores públicos en los procesos penales se hará ante los jueces municipales cuando actúen como jueces de conocimiento o como jueces de control de garantías en los asuntos de su competencia.

Artículo 35. *Informe estadístico.* Los directores de los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho oficialmente reconocidas deberán enviar un informe estadístico semestral a la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, en el que se relacionen los asuntos en los cuales han actuado los estudiantes de estas instituciones, según los parámetros definidos por el Reglamento.

## CAPITULO V

### De los investigadores y técnicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 36. *Investigadores y técnicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública.* Son aquellos servidores públicos adscritos a la planta de la Defensoría del Pueblo y los contratados que colaboran con los defensores públicos en la consecución de la información y material probatorio necesario para el ejercicio real y efectivo del derecho de defensa.

Las autoridades judiciales y administrativas facilitarán a los investigadores y peritos del Sistema Nacional de Defensoría Pública el acceso a la información que requieran para el cumplimiento de su función conforme a lo establecido en la Constitución Política, en los términos y oportunidades previstas por el Código de Procedimiento Penal.

Parágrafo. Facúltase al Defensor del Pueblo para reglamentar la remuneración de los servicios que se puedan prestar y cobrar a usuarios y abogados particulares que lo soliciten.

Artículo 37. *Obligaciones.* Los investigadores y técnicos desarrollarán su actividad con sujeción a la Constitución, la ley y los reglamentos que expida el Defensor del Pueblo, y respetarán en sus actuaciones los derechos fundamentales de todas las personas.

Artículo 38. *Convenios.* La Defensoría del Pueblo podrá celebrar convenios con entidades oficiales o privadas para la designación de expertos en determinada ciencia, arte, técnica u oficio, con el fin de contar con su asesoría cuando la naturaleza de los hechos objeto de un proceso asignado a un defensor público lo requiera.

Artículo 39. *Requisitos.* El Defensor del Pueblo establecerá mediante reglamento los requisitos mínimos que deberán cumplir los investigadores y peritos para prestar el servicio al Sistema Nacional de Defensoría Pública.

## TITULO IV

### DE LA CAPACITACIÓN

Artículo 40. *Capacitación.* Es deber de los defensores públicos mantener una capacitación permanente. El Sistema Nacional de Defensoría Pública promoverá la actualización de los operadores, por conducto de la Unidad de Capacitación e Investigación o de las instituciones que contraten con el Sistema, con el fin de optimizar la calidad y eficiencia del servicio.

Artículo 41. *Coordinador académico.* Es el abogado vinculado al Sistema que aplicando su trayectoria en el campo del Derecho implementa los programas de capacitación y se encarga de facilitar a los defensores públicos, a través de las barras de abogados, los elementos de juicio suficientes para orientarlos en la definición de una estrategia de defensa técnica e idónea y proporcionarles conocimientos que complementen los que ya poseen.

Parágrafo. Los coordinadores académicos serán vinculados mediante contrato de prestación de servicios profesionales y deberán reunir los requisitos que establezca el reglamento que para el efecto expida el Defensor del Pueblo.

Artículo 42. *Barra de defensores públicos.* Es la reunión de los operadores de la Defensoría Pública, cuyo objeto es la exposición del pensamiento jurídico de sus integrantes en torno a los casos que adelantan, a las temáticas jurídicas planteadas por ellos o por su coordinador académico y el desarrollo de los módulos de capacitación que envíe la Unidad de Capacitación de Defensoría Pública.

Parágrafo. Los operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública deberán cumplir con los programas de capacitación que apruebe el Director del Sistema Nacional de Defensoría Pública.

#### TITULO V CAPITULO UNICO

##### De la prestación del servicio

Artículo 43. *Gratuidad.* La defensoría pública es gratuita y se prestará en favor de aquellas personas que se encuentren en imposibilidad económica de proveer la defensa de sus derechos, con el fin de asumir su representación judicial.

Excepcionalmente, la defensoría pública podrá prestarse a personas que teniendo solvencia económica, no puedan contratar un abogado particular por causas de fuerza mayor. Estos casos serán reglamentados por el Defensor del Pueblo, para lo cual se tendrán en cuenta factores como las connotaciones sociales de las personas que llegaren a solicitar la defensa, la trascendencia de los hechos del juicio criminal para la sociedad, la renuencia de los abogados particulares para representar a los implicados y las demás necesidades del proceso. En estos eventos el Defensor del Pueblo ordenará el cobro de la asistencia profesional según las tarifas que rigen el ejercicio de la profesión de abogado.

Las Defensorías Regionales o Seccionales y personeros municipales deberán corroborar de manera breve y sumaria, previamente a la designación del defensor público, la imposibilidad o incapacidad económica de la persona a quien se va a prestar el servicio, así como la necesidad del mismo.

Artículo 44. *Suspensión.* No se prestará el servicio a la persona que recurra a medios fraudulentos para tratar de acceder a la defensoría pública gratuita, sin perjuicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar. En caso de que la defensa pública haya asumido la representación judicial y durante la actuación se comprobare la capacidad económica del usuario se retirará el servicio en forma inmediata.

Artículo 45. *Extensión.* La defensa técnica se prestará en todas las etapas en qué sea necesaria la asistencia del defensor público de acuerdo con la ley.

Artículo 46. *Sanciones.* El incumplimiento de los deberes y las obligaciones establecidas en la presente ley, en el Código de Procedimiento Penal, en el Estatuto Nacional del Abogado y en el Contrato de Prestación de Servicios dará lugar a las investigaciones disciplinarias, administrativas, fiscales y penales que fuere del caso y las que establezca el reglamento.

Artículo 47. *Mecanismo investigativo.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública contará con los mecanismos necesarios para la obtención del material probatorio que permitan fundamentar las hipótesis de la defensa.

Artículo 48. *Protección.* El Sistema Nacional de Defensoría Pública prestará el apoyo técnico-científico necesario para que el defensor público pueda ejercer adecuadamente la defensa en los casos que le sean asignados.

Artículo 49. *Reserva.* La comunicación entre el defensor público y su representado será reservada. Tal condición será garantizada por las autoridades.

Artículo 50. *Información al defendido.* El defensor público deberá mantener personal y adecuadamente informado al representado sobre su situación jurídica y el desarrollo de su defensa, con el fin de garantizar una relación de confianza basada en la comunicación permanente. En caso de no ser posible la comunicación personal se establecerá la comunicación por otros medios.

Artículo 51. *Solicitud.* El servicio de defensoría pública en materia penal se prestará a solicitud del interesado, del Fiscal, del Ministerio Público, del Funcionario Judicial o por iniciativa del Defensor del Pueblo, cuando lo estime pertinente por necesidades del proceso.

Artículo 52. *Suplentes.* Con el fin de garantizar la presencia permanente de la defensa pública en las actuaciones judiciales se constituirán grupos conformados al menos por dos (2) defensores públicos que deberán ejercer la suplencia del otro cuando ocurra alguna circunstancia de fuerza mayor que no permita al principal asistir a la diligencia.

Artículo 53. *Conflicto de intereses en la defensa.* En caso de presentarse conflicto de intereses en la defensa dentro de un mismo proceso con varios

imputados que requieran el servicio del Sistema deberán asignarse distintos defensores públicos.

Artículo 54. *Turnos para permanencia del Sistema.* Se garantizará el derecho a una defensa integral e ininterrumpida. A este efecto habrá, de acuerdo con las necesidades del servicio, turnos de atención de los defensores públicos en los lugares que se requieran.

Artículo 55. *Organo técnico-científico.* Los componentes del Sistema Nacional de Defensoría Pública podrán acudir al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y a los laboratorios forenses de los organismos de policía judicial para recibir apoyo técnico-científico en las investigaciones que adelanten.

#### TITULO VI ESTRUCTURA ORGANICA DE LA DIRECCION DEL SISTEMA NACIONAL DE DEFENSORIA PUBLICA CAPITULO UNICO

##### Integración y clasificación de los servidores de la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública

Artículo 56. *Nomenclatura.* Adiciónese a la estructura orgánica establecida en el artículo 20 de la Ley 24 de 1992 la siguiente nomenclatura de cargos:

Nivel Asesor	Grado
Coordinador de Unidad de la Dirección Nacional de Defensoría Pública	20
Coordinador Administrativo y de Gestión de la Regional o Seccional en Defensoría Pública	19
<b>Nivel Profesional</b>	
Profesional Especializado	19
Profesional Especializado en Criminalística	18
Profesional Especializado en Investigación	17
<b>Nivel Técnico</b>	
Técnico en Criminalística	15
<b>Nivel Administrativo</b>	
Auxiliar Administrativo	10

Parágrafo I. El Gobierno Nacional establecerá la planta de personal de la Defensoría del Pueblo teniendo en cuenta la nomenclatura contenida en esta ley con sujeción a los programas, necesidades del servicio y monto global fijado por la Ley de Apropiaaciones.

Parágrafo II. El Defensor del Pueblo asignará la planta de personal que corresponda a la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública o a la Unidad Operativa de Gestión, con atribuciones para variarla cuando lo considere necesario y ajustará el manual de requisitos y funciones de cada uno de los empleos.

#### TITULO VII DISPOSICIONES FINALES CAPITULO I Recursos

Artículo 57. *Recursos.* Para dar cumplimiento del parágrafo transitorio del artículo 5° del Acto Legislativo 03 de 2002 y al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, a partir del año 2006 y durante el período de la implementación del Sistema Penal Acusatorio, defínese como la fuente de financiación los ahorros obtenidos por la Fiscalía General de la Nación como resultado de la disminución gradual de su planta de personal. En consecuencia, en cada vigencia fiscal se autorizarán nuevos gastos a la Defensoría del Pueblo hasta por una suma equivalente al ahorro que certifique la Fiscalía, el cual se causará en cada vigencia fiscal.

Parágrafo. Créase un Fondo-Cuenta dentro de la Defensoría del Pueblo, como un sistema separado de cuentas para el manejo de los recursos provenientes de las donaciones, aportes, honorarios y gastos correspondientes a la remuneración de los servicios profesionales e investigaciones técnico-científicas realizadas por la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, a solicitud de los usuarios o abogados particulares que dispongan de recursos para pagarlos.

Artículo 58. *Vigencia.* Esta ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y deberá aplicarse a partir del primero de enero de 2005,

conforme a la gradualidad establecida en el Código de Procedimiento Penal.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Humberto Gómez Gallo.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Ramón Otero Dajud.*

La Presidenta de la honorable Cámara de Representantes,

*Zulema del Carmen Jattin Corrales.*

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

*Angelino Lizcano Rivera.*

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 14 de enero de 2005.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

*Sabas Pretelt de la Vega.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2005 CAMARA

*por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*

#### CAPITULO I

##### Normas generales

Artículo 1°. *Gestión del recaudo de cartera pública y campo de aplicación.* Los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente, oportuno y equitativo, para lo cual, entre otros deberán ceñirse a los principios que regulan la administración pública y adicionalmente deberán velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y procurar en todo caso obtener liquidez para el Tesoro Público.

Las normas aquí contempladas serán aplicadas por todos los órganos que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que dentro de sus... estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos, los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política.

Artículo 2°. *Obligaciones de las entidades públicas o mixtas que tengan cartera a su favor.* Cada una de las entidades enumeradas en el artículo anterior deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública o mixta el Reglamento del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley y a las normas especiales que le regulen.

2. Expedir por la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública o mixta, el Reglamento General para la celebración de Acuerdos de Pago.

3. Expedir la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública o mixta el manual de comportamiento de los servidores públicos o de los agentes que tengan a su cargo el recaudo de la cartera de la entidad pública o mixta.

4. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna, y en el presupuesto de gastos la remuneración de la gestión de cobro cuando haya lugar a ello.

5. Garantizar a través de mecanismos idóneos la publicidad de las disposiciones de la presente ley, así como cada uno de los reglamentos y manuales mencionados en este artículo.

6. Garantizar la transparencia y publicidad de sus actuaciones.

Parágrafo 1°. Las obligaciones incluidas en los numerales 1, 2 y 3 deberán ser adelantadas dentro de los 6 meses siguientes a la promulgación de la presente ley, su incumplimiento traerá las correspondientes sanciones disciplinarias.

Parágrafo 2°. El Reglamento Interno para la Realización de Acuerdos de Pago de que trata el numeral 2 de este artículo, deberá incluir las reglas, los criterios y las condiciones que deberán seguir los servidores públicos o agentes que intervengan en la celebración de acuerdos de pago, tales como, plazos máximos e intereses de acuerdo a los montos pactados, así como las categorías que se tiene para determinar la relación costo-

beneficio y costo oportunidad de cada acuerdo, así como, parámetros para análisis de riesgo.

Dentro de los 4 meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Gobierno Nacional determinará los parámetros mínimos que debe contener el Reglamento Interno para la Realización de Acuerdos de Pagos de acuerdo a cada tipo de obligación según su origen.

#### CAPITULO II

##### Sobre los intereses de las obligaciones a favor del tesoro público

Artículo 3°. *Intereses moratorios sobre obligaciones de origen tributario.* Los contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas o contribuciones fiscales y parafiscales, incluidos los agentes de retención, que no cancelen oportunamente los tributos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada día calendario de retardo en el pago.

Para estos efectos, a partir de la vigencia de la presente ley, la tasa de interés moratorio será la misma aplicable a los impuestos administrados por la DIAN y descrita en el Estatuto Tributario, que se liquidará con base en la tasa de interés vigente en el momento del respectivo pago.

Artículo 4°. *Sanción por mora en la consignación de los valores recaudados por las entidades autorizadas.* Cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales, por causas imputables a ellas, no efectúen la consignación a las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios, a la tasa máxima legal vigente establecida por la Superintendencia Bancaria, al momento del pago, sobre el monto exigible no consignado oportunamente, desde la fecha en que debió efectuar la consignación y hasta el día en que ella se produzca.

Artículo 5°. *Certificación sobre el pago de aportes parafiscales e intereses moratorios.* Además de los requisitos legales previstos para la procedencia de la deducción de que trata el artículo 108 del Estatuto Tributario, deberá demostrarse estar a paz y salvo en el pago de los aportes a cargo y sus respectivos intereses moratorios a que hubiere lugar durante todo el período gravable. Igualmente el representante legal y el contador público con la presentación de estados financieros y contables y el revisor fiscal en el dictamen, deben incluir la certificación sobre el cumplimiento en el pago de los aportes parafiscales a cada entidad beneficiaria del aporte parafiscal, por separado.

#### CAPITULO III

##### Normas relativas al cobro de cartera pública

Artículo 6°. *Facultad de cobro coactivo para las entidades públicas.* De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que dentro de sus... estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos, los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política; tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los obligaciones exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación o las entidades territoriales.

Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar esta función con

personas naturales o jurídicas especializadas que actúen mediante abogados titulados.

Artículo 7°. *Costas de cobranza.* Dentro del proceso de cobro administrativo podrán cobrarse costas de cobranza con cargo al deudor, por obligaciones con más de seis (6) meses de mora.

Dichas costas equivalen al cinco por ciento (5%) del valor de la obligación sin incluir intereses, cuando el pago se efectúe en la etapa de cobro persuasivo y antes de que se notifique mandamiento de pago.

El valor de las costas será del diez por ciento (10%) del concepto señalado, cuando el pago se efectúe en la etapa de cobro coactivo, con posterioridad a la notificación del mandamiento de pago.

Las costas deberán ser liquidadas por el mismo deudor y se imputarán bajo el concepto de intereses moratorios o de la sanción, según el caso, determinados al momento del pago.

Cuando fuere necesario el cobro coactivo de estas costas, su exigibilidad se basará en la certificación que al efecto expida el respectivo administrador de Impuestos o de Aduanas Nacionales en el orden nacional, o sus homólogos en las entidades territoriales, en el caso de impuestos locales, o del jefe de cobro coactivo de cada entidad pública o mixta o quien haga sus veces en los demás obligaciones a favor del tesoro público.

Estas costas de cobranza se presupuestarán como rentas propias de cada una de las entidades públicas o mixtas que tengan a su favor la cartera a cobrar.

Parágrafo. Este artículo se entenderá incorporado en el Estatuto Tributario como artículo 836-2.

Artículo 8°. *Gestores de cobro persuasivo y coactivo.* Las entidades públicas o mixtas podrán contratar la gestión del cobro persuasivo y coactivo de la cartera morosa con personas naturales o jurídicas especializadas que actúen mediante abogados titulados. En estos casos, la remuneración a los particulares será la pactada en los correspondientes contratos, sin que en ningún caso supere las costas de cobranza descritas en el artículo anterior tanto para la etapa persuasiva como para la coactiva, respectivamente.

Para el efecto cada entidad solo podrá transferir la información indispensable para efectuar el cobro a saber: nombre o razón social del deudor, identificación, domicilio o última dirección conocida y el monto a cobrar; nombre, dirección e identificación de los codeudores, así como las garantías otorgadas para amparar dichas obligaciones, cuando haya lugar a ello.

#### CAPITULO IV

##### Sobre los acuerdos de pago

Artículo 9°. *Definición de acuerdos de pago.* Los acuerdos de pagos son arreglos de voluntades en los que se reestructura una deuda de obligaciones ya adquiridas, con objeto de evitar el deterioro de la cartera de la entidad pública o mixta, pudiendo para ello reconvenir los plazos para el pago tanto de la obligación principal como de los intereses, multas o sanciones cuando haya lugar, todo de acuerdo con el reglamento interno de la entidad pública o mixta con el cual se tenga la obligación y con las disposiciones especiales que tenga cada tipo de obligación.

Artículo 10. *Garantías de los acuerdos de pago.* Para la realización de acuerdos de pago el deudor o un tercero a su nombre, deberá constituir encargos fiduciarios, ofrecer bienes para su embargo y secuestro, garantías personales, reales, bancarias o de compañías de seguros, o cualquiera otra garantía que respalde suficientemente la deuda a satisfacción de la administración y demás garantías que sean legalmente posibles teniendo en cuenta la naturaleza jurídica a que pertenece el deudor.

Artículo 11. *Financiación de la deuda del sector público con acuerdos de pago.* Los acuerdos de pago que se realicen con las entidades del sector público, requieren para su validez, el respaldo presupuestal respectivo de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Por lo tanto, deberán contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras si es del caso.

En todo caso, los representantes legales de las entidades públicas, a más tardar el 31 de octubre de 2004, deben suscribir los acuerdos de pago respecto de las obligaciones parafiscales a su cargo, que se encuentren pendientes de pago.

Artículo 12. *Reporte de los infractores de acuerdos de pagos.* En las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, las entidades públicas deberán reportar en el informe de deudores morosos a la Contaduría

General de la Nación aquellos deudores que hayan infringido los acuerdos de pagos con ellos realizados, trayendo para los infractores las mismas consecuencias establecidas en la precitada ley para los deudores morosos.

#### CAPITULO V

##### Normas especiales para los recaudos efectuados por la DIAN

Artículo 13. *Modifícase el Estatuto Tributario de la siguiente manera:*

a) Modifícase el inciso 1° del **artículo 804 del Estatuto Tributario**, el cual queda así:

“Los pagos que por cualquier concepto hagan los contribuyentes, responsables, agentes de retención o usuarios aduaneros en relación con deudas vencidas a su cargo, deberán imputarse al período e impuesto que estos indiquen, en las mismas proporciones con que participan las sanciones actualizadas, intereses, anticipos, impuestos y retenciones, dentro de la obligación total al momento del pago”.

b) Adiciónese un parágrafo transitorio al **artículo 814 del Estatuto Tributario**, el cual queda así:

“Parágrafo transitorio. Los contribuyentes que dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, cancelen el treinta por ciento (30%) del valor del impuesto y de las sanciones, frente a uno o varios conceptos y períodos que se encuentren en mora a 31 de diciembre de 2004, tendrán derecho a obtener una facilidad de pago bajo las siguientes condiciones:

1. Hasta un año, sin garantía, pagadera en seis (6) cuotas bimestrales iguales.

2. Hasta dos (2) años, con garantía que cubra el valor de los impuestos y sanciones sometidos a plazo, pagadera en doce (12) cuotas bimestrales iguales.

Para el efecto el contribuyente deberá acreditar dentro de la oportunidad arriba señalada, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Pagar en efectivo el treinta por ciento (30%) del total de la deuda por impuesto y sanción, frente a cada uno de los períodos y conceptos por los cuales el contribuyente pretenda obtener la facilidad, imputando el pago en primer lugar a impuesto, en segundo lugar a sanciones con la actualización a que haya lugar y por último a intereses;

b) Solicitar por escrito ante la administración competente la facilidad de pago, señalando en forma expresa el plazo solicitado e indicando los períodos y conceptos objeto de la solicitud, así como la descripción de la garantía ofrecida respaldada por los documentos que acrediten su existencia.

El plazo se concederá aun cuando se encuentren los valores sometidos a facilidad vigente o hubiere existido facilidad anterior que hubiere sido declarada sin efecto. En el evento en que la facilidad sea a un plazo no superior a un año habrá lugar al levantamiento de las medidas preventivas que se encuentren vigentes o su limitación en el evento en que la naturaleza del bien lo permita, cuando no todas las obligaciones a cargo del contribuyente se encuentren respaldadas por la facilidad a que se refiere el presente parágrafo.

La facilidad aquí contemplada procede igualmente frente a los intereses causados a la fecha de la constitución de los bonos establecidos en las Leyes 345 de 1996 y 487 de 1998; para el efecto habrá lugar a efectuar la inversión por el 100% de su valor ante las entidades autorizadas y a diferir el monto de los intereses liquidados a la tasa moratoria que corresponda a la fecha de la constitución de la inversión.

En relación con la deuda objeto de plazo y durante el tiempo que se autorice la facilidad para el pago, se liquidarán intereses de plazo calculados en forma diaria, a la misma tasa establecida para el interés moratorio. En el caso en que la facilidad otorgada sea igual o inferior a un año, habrá lugar a calcular un interés de plazo equivalente al setenta por ciento (70%) del valor del interés de mora.

En el evento en que legalmente la tasa de interés moratorio, se modifique durante la vigencia de la facilidad, el interés tanto moratorio como de plazo, podrá reajustarse a solicitud del contribuyente.

En caso de que el pago efectivo realizado por los contribuyentes, agentes de retención y responsables dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, cubra el valor total de la obligación por período o impuesto, la tasa de interés que deberá liquidar y pagar, corresponderá a la cuarta parte de la tasa de interés moratorio vigente al momento del pago”;

c) Modificase el inciso segundo del **artículo 817** del Estatuto Tributario, en cual quedará así:

“La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, y será decretada de oficio o a petición de parte”;

d) **Adiciónese el Estatuto Tributario** con el siguiente artículo:

“Artículo 837-1. Límite de inembargabilidad. Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que ésta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el caso de procesos que se adelanten contra personas jurídicas no existe límite de inembargabilidad”;

e) Adiciónese el numeral 4º del **artículo 19 del Estatuto Tributario**, con el siguiente inciso:

“El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo con lo establezca la normatividad cooperativa”.

**CAPITULO VI  
Disposiciones Varias**

**Artículo 14. Cumplimiento de la pignoración de cesantías.** Las entidades administradoras de cesantías y las sociedades administradoras de pensiones y cesantías deberán registrar la pignoración sobre las cesantías, presentes y futuras, que administren y que tengan obligaciones vigentes con el Fondo Nacional de Ahorro. Tanto las entidades administradoras de cesantías, las sociedades administradoras de pensiones y cesantías y el Fondo Nacional del Ahorro, deberán realizar los cruces de información necesarios para determinar las cuentas de cesantías sujeta de pignoración. Estos dineros deben ser girados por las entidades administradoras de pensiones y cesantías y las sociedades administradoras de pensiones y cesantías para su aplicación correspondiente al crédito otorgado por el Fondo Nacional del Ahorro.

**Artículo 15. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Alberto Carrasquilla Barrera.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Según el informe presentado por la Contaduría General de la Nación, 404.681 personas le adeudan al Estado cartera morosa por \$15.1 billones de pesos.

Contaduría General de la Nación		
Treinta (30) Entidades del Estado con Mayores Acreencias Morosas a su Favor		
A 30 de Enero de 2005		
En Billones de Pesos		
Nombre Entidad	Número de Personas	Valor
1 CENTRAL DE INVERSIONES S.A.	46.703	3,11
2 DIAN - RECAUDADOR	44.447	2,47
3 CAJA CREDITO AGRARIO IND Y MINERO -EN LIQ	73.732	2,47
4 BANCO GRANAHORRAR	15.876	0,88
5 MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	1.062	0,85
6 FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	1	0,74
7 FINANCIERA ENERGETICA NACIONAL S. A. -FEN-	40	0,58
8 BANCO AGRARIO DE COLOMBIA	10.392	0,31
9 FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS -FOGAFIN-	2.268	0,23
10 CARTAGENA DE INDIAS, DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL	5.117	0,19
11 CORMAGDALENA	2	0,19
12 MEDELLIN	12.539	0,16
13 DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	564	0,13
14 BANCO DEL ESTADO	2.465	0,13
15 FONDO DE EDUCACION Y SEGURIDAD VIAL -FONDATT-	34.213	0,13
16 BOGOTÁ D.C	9.897	0,12
17 GOBERNACION DE ANTIOQUIA	21.479	0,12
18 ICETEX	13.012	0,11
19 FONDO DE EMERGENCIA ECONOMICA - FOGAFIN	2.015	0,10
20 BANCO DE LA REPUBLICA	100	0,10
21 BANCO CAFETERO -BANCAFE-	6.370	0,10
22 SANTIAGO DE CALI	12.048	0,09
23 EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -TELECOM	3.678	0,09
24 CORPORACION ELECTRICA DE LA COSTA ATLANTICA S.A. -CORELCA-	2	0,07
25 INSTITUTO DE FOMENTO INDUSTRIAL -IFI-	50	0,06
26 FONDO NACIONAL DE AHORRO -FNA-	9.914	0,06
27 MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO	658	0,05
28 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF-	1.395	0,05
29 MINISTERIO DE TRANSPORTE	102	0,04
30 PEREIRA	2.434	0,04
<b>Total</b>	<b>332.575</b>	<b>13,76</b>

(Cuadro 2: Treinta entidades del Estado con mayores acreencias a su favor).

Como lo demuestra el cuadro anterior las principales entidades a las cuales se les adeuda son: La Central de Inversiones S. A. CISA, cuyo valor asciende a \$3.1 billones; la DIAN, por valor de \$2.4 billones; Caja de Crédito Agrario (en liquidación), por valor de \$2.4 billones; Banco Granahorrar, por valor de \$0.9 billones; Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuya cifra asciende a \$0.8 billones y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por valor de \$0.7 billones.

Antes de conocer este alarmante diagnóstico, el Gobierno Nacional emprendió una tarea para enfrentar este problema de la cartera pública, mediante la expedición de la Ley 901 de 2004, creando el Boletín de Deudores Morosos del Estado, BDME, como una base de datos, en la cual las entidades estatales reportan aquellas acreencias a su favor que superen seis (6) meses de morosidad y cinco (5) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes. Tales acreencias son consolidadas por la Contaduría General de la Nación y publicadas en su página web en forma semestral.

La precitada ley previó asimismo, que: “Las personas que aparezcan relacionadas en este boletín no podrán celebrar contratos con el Estado, ni tomar posesión de cargos públicos, hasta tanto demuestren la cancelación de la totalidad de las obligaciones contraídas o acrediten la vigencia de un acuerdo de pago”. El desarrollo del Boletín de Deudores Morosos y la prohibición respecto de las personas que aparezcan relacionadas en este boletín, para celebrar contratos con el Estado, han generado impactos positivos en el Recaudo de Cartera Morosa del Estado.

En efecto, los datos consolidados por la Contaduría General de la Nación muestran que las entidades públicas que más han recuperado cartera morosa son: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, por valor de \$237.972 millones de pesos; el Banco Granahorrar, cuya cifra asciende a \$175.105 millones; la Contraloría General de la República, por valor de \$31.495 millones; el Banco Cafetero, Bancafé, por valor de \$25.235 millones; le siguen, en su orden, Central de Inversiones S. A. CISA, por valor \$24.280 millones y el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, por valor de \$15.003 millones.

Desde el 1º de agosto de 2004 hasta el 7 de febrero de 2005 se ha generado un impacto fiscal positivo, al recuperarse cartera morosa por valor de 556.174 millones de pesos.

Otro evidente impacto del BDME en la administración financiera pública ha sido la necesaria realización de cruces de cuentas y acuerdos de pago entre entidades públicas, lo que ha contribuido a la optimización del proceso de saneamiento contable público ordenado por la mencionada Ley 716 de 2001, modificada y prorrogada por la Ley 901 de 2004.

De igual manera, el siguiente cuadro muestra un resumen de los avances en cuanto a recaudo de cartera, que ha permitido obtener mayores recursos, producto de la gestión y depuración de la información contable pública, al igual que el número de retiros realizado.

Contaduría General de la Nación		
20 Entidades que más han retirado morosos del BDME		
A 30 de Enero de 2005		
(En millones de pesos)		
Nombre Entidad	Número de Personas	Total
1 DIAN - RECAUDADOR	2.193	237.972
2 BANCO GRANAHORRAR	4.110	175.105
3 CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	3	31.495
4 BANCO CAFETERO -BANCAFE-	1.277	25.235
5 CENTRAL DE INVERSIONES S.A.	142	24.280
6 FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS -FOGAFIN-	239	15.003
7 CAJA DE CREDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO -CREDITARIO- EN LIQUIDACION	18	14.908
8 MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	693	5.956
9 BOGOTÁ D.C.	182	5.739
10 CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL CENTRO DE ANTIOQUIA -CORANTIOQUIA-	27	4.070
11 FONDO NACIONAL DE AHORRO -FNA-	645	3.261
12 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION	3	2.306
13 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS	3	2.268
14 FONDO DE EMERGENCIA ECONOMICA - FOGAFIN	42	2.111
15 FONDO DE COMUNICACIONES	85	1.906
16 E.S.E. HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS - SOCORRO	16	650
17 INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS EN EL EXTERIOR -ICETEX-	67	562
18 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA-	4	432
19 E.S.E. HOSPITAL EL TUNAL	3	363
20 E.S.E. HOSPITAL DE CALDAS	2	346
<b>Total</b>	<b>9.754</b>	<b>553.968</b>

(Cuadro 1: Las 20 entidades que más han retirado morosos en razón al pago, suscripción de acuerdos o depuración de información).

Las personas naturales y jurídicas que estando reportadas en el BDME, han cancelado su obligación o firmado un acuerdo de pago con la entidad acreedora, serán retiradas inmediatamente del mismo por la Contaduría General de la Nación, previa solicitud de la respectiva entidad. El siguiente cuadro, muestra cómo ha sido este evento:

Contaduría General de la Nación		
Motivos de Retiro de Deudores		
A Enero 30 de 2005		
(En millones de pesos)		
Concepto	Valor	Porcentaje
1 - PAGO	454.485,3	82,04%
2 - ACUERDO DE PAGO	22.426,9	4,05%
3 - DEPURACION DE INFORMACION	77.055,7	13,91%
<b>Total</b>	<b>553.968,0</b>	<b>100,00%</b>

En total, a 30 de enero de 2004 se han retirado del BDME 9.981 personas naturales y jurídicas, debido esencialmente a que han cancelado la totalidad de sus obligaciones contraídas con el Estado, han acreditado la vigencia de un acuerdo de pago o han sido depuradas en el proceso de Saneamiento Contable Público.

Pero si bien estos resultados son alentadores, el problema de la cartera pública adeudada al Estado por más de 400.000 personas (en cuantía cercana a \$15.1 billones de pesos), exige por parte de este, la adopción de medidas que en forma racional, eficaz, transparente y flexible facilite la recuperación de la cartera de sus deudores, la normalización de las diferentes obligaciones y el establecimiento de medidas que disuadan y eviten en lo posible incurrir nuevamente en un deterioro de la misma. Hay un problema de enormes proporciones que debe compeler para que el Estado actúe pro activamente en la búsqueda de una pronta solución.

Es por ello, que el Gobierno Nacional quiere presentar a la consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley que tiene como objetivo primordial brindar un marco legal para que los servidores públicos que tengan a su cargo el manejo y recaudo de créditos a favor del Tesoro Público puedan gestionarlo eficientemente, definir los principios y reglas básicas de la función de recaudo y establecer los mecanismos para flexibilizar, facilitar y mejorar esta función.

¿Por qué se necesita ley? En virtud del principio de legalidad del servidor público los actos de autoridad se limitan, expresamente, a lo ordenado en la Constitución y la ley. Esta noción está consagrada expresamente en la Carta Política de la siguiente forma:

**Artículo 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Y se añade que, la ley o el reglamento determinarán las funciones y el servidor público se compromete a cumplirlas. Así quedó consagrado en nuestra Constitución, al señalarse:

**Artículo 122.** No habrá empleo público que no tenga **funciones detalladas en ley o reglamento** y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. (Se resalta).

[...]

Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de **cumplir y desempeñar los deberes que le incumben**. (Se resalta)

En fin, el principio de legalidad en las actuaciones de la Administración Pública no es una concesión graciosa para el servidor público. Se trata de evitar el arbitrio del mismo y por ello su régimen es expreso y de interpretación restrictiva.

En conclusión, la actuación de los servidores públicos es eminentemente reglada, esto es, quienes se encuentran en tal condición **sólo** pueden hacer lo que la Constitución Política, la ley y los reglamentos que los vinculan les permitan. Tal es el principio fundamental que se lee en el artículo 6° de nuestro ordenamiento constitucional.

La rigidez con que la Constitución Política determina la función administrativa y la actuación del servidor público, hacen que deba prohibirse desde la misma ley, cuales son las obligaciones y facultades de cada servidor público o de particulares que están de manera permanente cumpliendo con funciones públicas en especial del cobro de cartera y de las posibilidades de realizar los acuerdos de pago respectivos.

El punto de partida, indiscutiblemente, es la falta de normatividad de carácter legal que regule la materia de recaudo de cartera de forma uniforme, hay algunos a partes desconectados que sirven de soporte, muchas veces en gracia de interpretaciones o de analogías para las actuaciones de los servidores públicos. No hay un marco regulatorio que dé reglas claras para el ejercicio de la función recaudadora a favor del tesoro público.

### Tesoro público

En este proyecto de ley se pretende dar un marco general para las obligaciones a favor del tesoro público, entendidas estas como obligaciones

de dar que emanan de una relación jurídica previa, bien sea un acto jurídico unilateral de la administración o de un acuerdo de voluntades, de un contrato cuyo beneficiario es el tesoro público.

El profesor Maurice Duverger afirmó:

*Se habla mucho del Tesoro pero pocas veces se le define. Los manuales clásicos consideran al Tesoro, a la vez, como una caja en la que se depositan los fondos del Estado y como una actividad de crédito a corto plazo, encaminada a equilibrar siempre las entradas y las salidas de fondos (lo que responde a la definición corriente de la tesorería). Esta es sin lugar a dudas la función originaria del Tesoro.*

*Pero en la hacienda moderna la función del tesoro está mucho más desarrollada. A sus funciones de caja y de banco se le añade la ejecución de un control sobre todas las actividades financieras de la Nación. Por último tiende a convertirse en uno de los instrumentos mediante los que el Estado obtiene recursos; actualmente ya es corriente hablar, además de recursos presupuestarios y de empréstito, de recursos de tesorería en los que se pueden incluir los recursos monetarios.<sup>1</sup>*

La palabra “Tesoro” se utiliza en dos sentidos. A veces sirve para designar las cajas del Estado; por ejemplo se habla de la situación del tesoro, del déficit del tesoro, etc. Otras veces sirve para designar una administración pública. En realidad esta administración es la que participa directamente en unas de las principales funciones del Estado: La prestación de los servicios a su cargo.

A salvo lo referido en el artículo 128 de la Constitución Política, que resulta meramente descriptivo, no existe ninguna definición constitucional, enunciativa, sobre la cual puede erigirse el concepto de tesoro público. Se trata de una noción que el ordenamiento la da por existente, tal y como se indica en su consulta, en virtud de un contenido que emerge bien sea legal, jurisprudencial o doctrinariamente.

El artículo 128 de la Constitución Política (disposición ya existente en el Acto Legislativo 1 de 1936, artículo 23), indica que el Tesoro Público está conformado por “el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas”, que en este proyecto también estamos ampliando a los órganos autónomos de la acción que no hacen parte de las Ramas del Poder Público.

### Tipos de obligaciones a favor del tesoro público

En general, se puede afirmar que las acreencias a favor del Estado son obligaciones de dar que emanan de una relación jurídica previa, bien sea un acto jurídico unilateral de la administración o de un acuerdo de voluntades, de un contrato. De allí, que existan diferentes tipos de créditos a favor del tesoro público dependiendo de la naturaleza de la obligación que da origen.

Generalmente, desde el punto de vista fiscalista se encuentra una división tripartita de los ingresos públicos, de acuerdo con su origen, a saber: Tributario, contractual y voluntario.

*“La primera división que puede hacerse de los ingresos públicos, según la manera como se efectúan, es en gratuitos, contractuales y obligatorios. Los primeros son las dádivas o presentes, hechos por los ciudadanos al Estado, los cuales tuvieron importancia en la hacienda de los pueblos antiguos, pero que hoy carecen de significación fiscal. A los segundos pertenecen todos aquellos que el Estado obtiene por prestaciones hechas en virtud de un contrato expreso o tácito, como las rentas de dominio fiscal y las que provienen de las industrias o empresas oficiales. Los últimos se derivan de los impuestos y contribuciones en sus diversas formas, y de las multas o indemnizaciones de carácter penal o de policía.*

[...]

*Desde el punto de vista de la mayor o menor regularidad con que entran al fisco los ingresos públicos, estos se dividen en ordinarios y extraordinarios. Los primeros son aquellos que reciben periódicamente a las arcas públicas y que constituyen la fuente común u ordinaria de recursos para el tesoro, como son las rentas de los bienes nacionales y los impuestos. Los segundos son los que de manera ocasional y extraordinaria proveen recursos al erario, como son las contribuciones que se imponen y recaudan por una vez para gastos imprevistos, las indemnizaciones, las herencias del Estado, el producto de la venta de bienes fiscales, los empréstitos y las emisiones de papel moneda.*

1 HACIENDA PUBLICA, Maurice Duverger, Casa Editorial Bosch, Barcelona 1968, págs. 150 y ss.

Esta división es la que se considera fundamental para que el diseño y el tratamiento del manejo de cartera pública, referida esta como las acreencias a favor del tesoro público, que se pretende otorgar esta no pueda ser tratada de manera uniforme frente a todas las entidades públicas o mixtas que conforman el Estado.

Dependiendo de la naturaleza de los agentes intervinientes y de la naturaleza misma de la relación jurídica, deberá aplicarse un contexto normativo distinto para efectos de determinar o liquidar una obligación. En detalle, no podría asimilarse una obligación proveniente de un impuesto a la originada en un contrato de carácter financiero.

De esta forma, no es el propósito de este proyecto dar reglas pétreas, ni sacramentales para el mejor cobrar o el estricto recaudo. Todo lo contrario, es brindar un marco flexible que armonice el origen y la composición de cada cartera pública con la realidad económica del país y del obligado en particular.

Nadie más apropiado que el mismo órgano para determinar las directrices generales así como las políticas de recaudo del mismo, obvio previo el lineamiento de principios por parte de la ley y del reglamento.

#### **Intereses de las obligaciones de origen tributario**

En la actualidad no existe unificación en la tasa de interés moratorio que se debe cobrar para obligaciones de tipo tributario, incluidas aquellas originadas por cobro de impuestos tasas o contribuciones parafiscales.

Al respecto, conviene recordar que la Corte Constitucional en Sentencia C-257 de 1998, con ponencia del honorable Magistrado José Gregorio Hernández, analizó el asunto y declaró constitucional la facultad de imponer la sanción moratoria en relación con los agentes retenedores de los tributos. En aquella oportunidad la Corte sostuvo lo siguiente:

*“El Estado, que encarna el interés público, no tiene por qué asumir el costo de la depreciación monetaria por el incumplimiento del recaudador o retenedor durante los días en que este se encuentra en mora de consignar los valores que precariamente se le han confiado, independientemente de las causas por las cuales ello haya ocurrido. Y, además, es claro que el tesoro público sufre perjuicio por no recibir oportunamente los recursos que espera y que debería recaudar en los términos que la ley previene, con las necesarias consecuencias negativas en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo.*

*(...) Si toda persona está obligada a contribuir, con sus propios recursos, al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad, y si la ley puede obligarla a pagar intereses por no cancelar a tiempo los gravámenes a su cargo, resulta apenas lógico que estos mismos criterios se apliquen, y con mayor razón a la relación creada por la ley entre el Estado y el individuo que recauda o retiene impuestos. Este debe entregar al fisco oportunamente, no ya sus propios aportes sino los fondos que legalmente tienen la calidad de públicos y que recibió de terceros.*

*(...) La extemporánea consignación de los dineros públicos por parte del recaudador particular tiene entonces que ocasionarle intereses, en el monto que la ley determine, pues de lo contrario se generaría un enriquecimiento sin causa a favor del incumplido, en la misma cantidad de la pérdida real sufrida por el erario. Y son moratorios tales intereses para resarcir al Estado no solamente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda sino los perjuicios causados. Estos no requieren ser tasados en cada caso por el juez, ni por la autoridad administrativa, ya que están anticipadamente previstos por la norma legal que fija su cuantía”.*

*Así las cosas, no se requiere un proceso judicial específico para definir si hay o no lugar al pago de intereses moratorios en el caso concreto, pues la obligación correspondiente se deriva del mismo hecho de la mora en la consignación de los fondos públicos recaudados, que es el supuesto del cual parte la norma examinada.*

La causación de intereses moratorios corresponde a la indemnización de perjuicios que debe satisfacer el deudor cuando ha incurrido en mora de pagar la cantidad debida, aspecto que le es propio y natural a las entidades del Estado cuando actúan como acreedoras de los particulares, máxime cuando el artículo 189 de la Constitución señala como obligación del Ejecutivo “Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes”.

En la actualidad, algunos tributos concretos como los administrados por la DIAN, algunas tasas de superintendencias ostentan una norma de carácter legal que les permite el cobro de intereses moratorios. En cambio

otros recurren a interpretaciones legislativas, a la aplicación de conceptos del Consejo de Estado para el efecto<sup>2</sup>, que recurren al artículo 9° de la Ley 68 de 1923.

*“Los Créditos a favor del Tesoro devengan intereses a la rata del doce por ciento (12 por 100) anual, desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago”.*

Norma que no brinda movilidad de la tasa congruentemente con las condiciones de la economía colombiana.

Vistos estos planteamientos, surge la necesidad de dar un piso de igualdad a todas las obligaciones tributarias, originadas por impuestos, tasas o contribuciones de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política.

Por ello se plantea dentro del proyecto que todos los contribuyentes o responsables de los impuestos, tasas y contribuciones fiscales y parafiscales, incluidos los agentes de retención, que no cancelen oportunamente los tributos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada día calendario de retardo en el pago.

Y que, a partir de la vigencia de la presente ley, la tasa de interés moratorio será la misma aplicable a los impuestos administrados por la DIAN y descrita en el Estatuto Tributario, que se liquidará con base en la tasa de interés vigente en el momento del respectivo pago.

El proyecto no se ocupa de los intereses en materia contractual, ya que, en materia de contratación administrativa la Ley 80 de 1993 determinó:

*ARTICULO 4°. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*8°. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.*

*Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.*

La sanción por mora en el pago de los aportes, en conclusión, resulta indispensable para mejorar y garantizar el recaudo de los aportes parafiscales, pues previene, sanciona y desestimula las conductas morosas e incumplidas de un importante universo de obligados a efectuar los aportes quienes no lo hacen en forma oportuna y completa, o efectúan el pago de los mismos únicamente para efectos de solicitar la deducción del aporte parafiscal y sin liquidar los intereses moratorios que se deberían causar a partir del término legal, amparados en el vacío normativo que sancione dicho incumplimiento, lo cual en la práctica estimula dicha conducta.

El propósito la previsión contenida, en cuanto a la certificación sobre el pago de aportes parafiscales e intereses moratorios, es que el representante legal y/o el revisor fiscal en el acto de presentación de estados financieros, además del cumplimiento de los requisitos legales para la procedencia de la deducción, certifiquen y den fe en el sentido de que como representante de la empresa y órgano de control de la misma, respectivamente, se compromete la responsabilidad en cuanto al cumplimiento de la obligación parafiscal, con las consecuencias que dicho incumplimiento acarrea.

La previsión referida a la consignación de los valores recaudados por las entidades autorizadas, se hace necesaria para garantizar los adecuados y oportunos flujos de información y recursos generados con ocasión del recaudo. Para tal fin es necesario establecer sanciones a las entidades recaudadoras que no garanticen el giro de recursos hacia las entidades beneficiarias de los aportes parafiscales, toda vez que tales demoras pueden significar además el menor ingreso o menores beneficios para los sectores sociales destinatarios incrementando el costo beneficio sobre el recaudo y el costo de oportunidad. Por otra parte dificultan el seguimiento, control y ejecución de los recursos en los programas sociales que adelantan las entidades administradoras.

<sup>2</sup> Honorable Consejo de Estado en sala de consulta número 732 del 3 de octubre 1995 señaló que la norma aplicable en materia de intereses moratorios en relación a los Créditos a favor del Tesoro Público es el artículo 9° de la Ley 68 de 1923.

### **Facultad de cobro coactivo para los órganos o entes públicos**

La jurisdicción coactiva se ha entendido como un privilegio de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesitan con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales. Adicionalmente, es una medida que evita la utilización de la Rama Judicial para este tipo de eventos trayendo una utilización óptima de los recursos públicos.

Siendo concientes de sus bondades, es necesario que cualquier entidad de carácter público que dentro de sus funciones tengan la de recaudar rentas o caudales públicos pueda acudir a este procedimiento especial.

En la actualidad se tienen varias disposiciones para realizar el cobro coactivo, por su parte la Ley 6ª de 1992 dispone:

ARTICULO 112. Facultad de cobro coactivo para las entidades nacionales. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, las entidades públicas del orden nacional tales como Ministerios, Departamentos Administrativos, Organismos Adscritos y Vinculados, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a favor de las mencionadas entidades y de la Nación. Para este efecto la respectiva autoridad competente, otorgará poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.

No obstante, esta disposición se queda corta frente a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo que determina de manera genérica a las entidades públicas en sus artículos 68 y 79, por lo cual, en este proyecto de ley se hace de manera explícita extensivo a todas las entidades públicas del orden nacional, territorial y a los órganos autónomos cuyo régimen especial es otorgado por la Constitución Política.

### **Facultad para contratar el cobro persuasivo o coactivo**

A través de varios apartes del proyecto se faculta a las entidades para adelantar a través de terceros, los procesos de cobro persuasivo y coactivo de las obligaciones de las cuales sean beneficiarios.

En la actualidad la disposición transcrita de la Ley 6ª de 1992 al igual que el Estatuto Tributario tan solo permiten otorgar poderes a funcionarios abogados de cada entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados, esto es, se queda a mitad de camino en poder contratar grandes volúmenes de cobranzas con la posibilidad de disminuir costos para la administración pública.

Posibilidad esta de la cual carecen actualmente entidades que manejan el universo bastante elevado de deudores a nivel nacional, por ejemplo, resulta lógico y necesario que cuando la entidad responsable de la gestión de estos recursos no pueda realizarla de manera oportuna y adecuada, pueda acudir a su contratación con empresas especializadas que cuenten con la infraestructura y personal técnico entrenado disponible.

La gestión de cobro de los valores adeudados por concepto de obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias implican no solo un importante desgaste administrativo, sino que frente a los intereses del Estado estamos frente a incalculables perjuicios de orden social en la medida en que la Nación no ha podido contar en su oportunidad con los recursos necesarios para adelantar las funciones propias del Estado.

El objetivo de la medida es desincentivar la morosidad no solo por los efectos colaterales de los intereses moratorios y actualización de sanciones, sino porque los gastos en que incurre el Estado y su desgaste mismo se trasladan al deudor moroso, señalando porcentajes diferentes de acuerdo al nivel de acción que debe ejercer el Estado en procura de la recuperación de la cartera.

En todo caso, la recaudación o gestión de cobro a través de particulares deberá conservar el interés general y deberá acatar los principios que rigen la actividad administrativa del Estado.

Para estos propósitos se fijan adicionalmente las costas de cobrazas como unos porcentajes establecidos legalmente, que unifiquen estas contrataciones a nivel nacional y permitan una mayor transparencia.

### **Acuerdos de pago**

Muchos de los temores que enfrentan hoy los servidores públicos encargados del recaudo de cartera pública es la falta de claridad hasta donde pueden llegar en un acuerdo de pago.

Como la filosofía central del proyecto es flexibilizar la normas permitiendo una coordinación entre el tipo de cartera, su origen y la realidad del deudor se quiere que la máxima autoridad de cada órgano público o mixto expida un reglamento de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de sus funcionarios o agentes encargados de hacer el cobro.

Cómo mínimo el Reglamento Interno deberá contener las reglas, los criterios y las condiciones que deberán seguir los servidores públicos o agentes que intervengan en la celebración de acuerdos de pago, tales como, plazos máximos e intereses de acuerdo a los montos pactados, así como las categorías que se tiene para determinar la relación costo-beneficio y costo oportunidad de cada acuerdo, así como, parámetros para análisis de riesgo.

Adicionalmente, se pretende corregir una práctica no muy sana entre entidades públicas, creando condiciones de seriedad en la Financiación de la deuda del sector público mediante requisitos especiales para este tipo de acuerdos de pago. Con ello, se pretende garantizar el cumplimiento de los acuerdos de pago que se suscriban con cargo a varias vigencias, en razón a que la experiencia con las entidades públicas muestra la tendencia a respaldar presupuestalmente los acuerdos, únicamente con la apropiación destinada a cubrir las obligaciones de la vigencia en la cual se suscriben, generando así el incumplimiento y morosidad de la cartera.

Por último, se amplía el boletín de deudores morosos también a los infractores de acuerdos de pagos previamente pactados, esto con el fin de garantizar que el acuerdo de pago no se convierta en una fórmula para evitar estar reportado pero no se logre la finalidad de obtener el recaudo.

Se inserta de manera especial un CAPITULO QUINTO, de normas especiales para los recaudos efectuados por la DIAN, el cual se pasa a explicar artículo por artículo del Estatuto Tributario:

### **Modificación del inciso primero del artículo 804 del Estatuto Tributario**

Cuando las condiciones de liquidez del deudor no le permite cumplir con el pago total de la obligación, pero se demuestra la voluntad de cumplir realizando abonos, se encuentra con que el valor a pagar cada vez es superior impidiéndole cancelar la totalidad y minando su capacidad de pago y por tanto su permanencia como ente económico, generador de empleo y tributos.

La norma presentada, pretende que el esfuerzo de caja realizado, tenga una incidencia financiera efectiva, logrando que la deuda disminuya y por tanto sea posible predecir con la liquidez existente cuándo se cancelará en su totalidad.

Bajo este esquema la administración tributaria no ve afectado el cobro de intereses moratorios, toda vez que estos se generan únicamente sobre el valor real del capital adeudado, permitiendo que la recuperación de la cartera se realice en tiempos más cortos.

### **Adición de un parágrafo transitorio al artículo 814 del Estatuto Tributario**

A pesar que la economía del país ha tenido un crecimiento sostenido durante los últimos años, encontramos que la recuperación de la capacidad de pago de los entes económicos no ha alcanzado los niveles que le permitan cumplir en el corto plazo los compromisos de pago adquiridos; la alternativa temporal facilita mediante la posibilidad legal que tiene la DIAN de conceder plazo para el pago de las obligaciones, generando un recaudo programado de un porcentaje importante de la cartera, en un término máximo de un año, con una tasa de interés de plazo que permite a los entes económicos comprometerse con cuotas acordes con el flujo de caja que le arroja su actividad económica y permanecer en el mercado en condiciones de igualdad.

### **Modifica el inciso segundo del artículo 817 del Estatuto Tributario**

La norma fiscal a la luz del artículo 817 sólo prevé la posibilidad de decretar la prescripción de las obligaciones fiscales a solicitud del contribuyente cuando vencido el término de ley no fue posible recuperar la cartera, lo que obliga a continuar un proceso de cobro en los términos del Código Civil, aún cuando se encuentre en posible estado prescriptivo. Ello implica, de una parte, mantener una cartera irrecuperable y, de otra, continuar con el proceso con la expedición de una serie de actuaciones incurriendo en gastos tanto del recurso humano, logístico y presupuestal, el cual puede terminar con un simple escrito de solicitud del deudor,

situación que se pretende corregir permitiendo además al Estado asumir de oficio el decreto de la prescripción.

No obstante lo anterior, es preciso advertir que la entidad cuenta con la autorización de carácter temporal prevista en la Ley 901 de 2004 modificatoria de la Ley 716 de 2001, para decretar por depuración la prescripción en forma oficiosa, la cual fenece el próximo 31 de diciembre de los corrientes, por lo que se hace necesario que la medida se establezca en forma definitiva y se permita retirar de la cartera cifras irrecuperables que generan a la postre mayores gastos para el Estado, lo anterior sin perjuicio de la facultad disciplinaria ha que haya lugar.

**Límite de inembargabilidad.**

**Adición del Estatuto Tributario con el artículo 837-1**

Para efectos de generar la recuperación de los saldos por obligaciones de plazo vencido de nuestros contribuyentes personas naturales, cuya cartera por cantidad de obligaciones resulta representativa para la entidad pero cuyo monto individual no es prioritario, encuentra actualmente dificultad para su fácil y efectiva recuperación ya que existe un límite de inembargabilidad que impide concretar la medida cautelar de embargo si la suma depositada en las cuentas de ahorro no supera los 20.000.000, cuantía que resulta superior la mayoría de las veces a la misma obligación en mora, y que implica un mayor esfuerzo investigativo y un desgaste administrativo en búsqueda de bienes con los cuales se pueda recuperar la deuda, se plantea en la modificación propuesta disminuir el valor de inembargabilidad y fijarlo en un tope que garantice un mínimo vital que cubra las necesidades básicas del deudor.

**Cálculo del beneficio neto o excedente por parte de las entidades cooperativas**

Se propone adicionar el numeral 4º del artículo 19 del Estatuto Tributario estableciendo que las entidades cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo y confederaciones cooperativas determinen el beneficio neto o excedente de conformidad a lo establecido en la normatividad cooperativa, para efectos de pertenecer al régimen tributario especial. Con esta adición se restablece dicho tratamiento, tal como se realizaba antes de la modificación introducida por la Ley 863 de 2003 para estos contribuyentes.

Finalmente en disposiciones varias se incluye una previsión, para el caso concreto del Fondo Nacional del Ahorro que presenta una situación

anómala con sus deudores, en el momento de solicitar el crédito la mayoría son servidores públicos, no obstante con el transcurso del tiempo pierden esta condición y con ello la obligatoriedad de girar sus cesantías al Fondo, lo cual hace que prácticamente se pierda la garantía de la obligación. En este sentido, se establece que una vez pignoradas las cesantías, esta condición permanezca no importando el Fondo al cual vayan a ingresar. En el mismo sentido se posibilita el cruce de información necesario para determinar las cuentas de cesantías sujeta de pignoración.

De los honorables Congresistas:

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Alberto Carrasquilla Barrera.*

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 22 de febrero del año 2005, ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 296, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público *Alberto Carrasquilla Barrera.*

El Secretario General,

*Angelino Lizcano Rivera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 61-Miércoles 23 de febrero de 2005

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

**LEYES SANCIONADAS**

Ley 941 de 2005, por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. .... 1

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 296 de 2005 Cámara, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones ..... 6