



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 256

Bogotá, D. C., viernes 13 de mayo de 2005

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL 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.*

Bogotá, D. C...

Doctora

ZULEMA DEL CARMEN JATTIN CORRALES

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

E. S. D.

Referencia: Ponencia para segundo debate al 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.*

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

#### 1. Resumen del proyecto

El Proyecto de ley número 296 de 2005 Cámara, *por el cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones*, que se pone a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes, tiene como objetivo fundamental mejorar el recaudo de una cuantiosa cartera pública, cuyo efectivo cobro proporcionará recursos importantes para el desarrollo de muchas de las funciones y obligaciones que debe realizar y cumplir el Estado.

Para ello, el proyecto establece 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, define los principios y reglas básicas de la función de recaudo y establece los mecanismos para flexibilizar, facilitar y mejorar esta función.

Con esto en mente, los ponentes propusimos varios cambios sustanciales al proyecto original presentado por el Gobierno Nacional, los cuales fueron acogidos por la honorable Comisión Tercera en sesión realizada el día 4 de mayo de 2005, como se explicará más adelante.

En la ponencia puesta a consideración de la Comisión Tercera, se introdujeron algunas modificaciones al articulado original propuesto por el Gobierno con el objeto de buscar claridad para la aplicación de la nueva normatividad.

Asimismo, se dio precisión a las obligaciones de los funcionarios que recaudan cartera, y de las entidades, con el propósito de simplificar el proyecto y facilitar su implementación.

La Comisión Tercera aprobó la eliminación de los títulos de los capítulos que traía la propuesta original del Gobierno, la nueva redacción de los artículos 1º y 2º, la separación de los literales del artículo 13 del proyecto presentado por el Gobierno en artículos independientes, y la eliminación de algunas otras iniciativas gubernamentales.

El texto aprobado por la Comisión y que se propone sea aprobado por la honorable Cámara de Representantes en pleno, se resume de la siguiente manera, artículo por artículo.

**Artículo 1º.** Señala la obligación que tienen los funcionarios que tengan a su cargo el recaudo de cartera de realizar esta labor de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, siempre con miras a obtener liquidez para el Tesoro Público, y en aplicación de los principios constitucionales de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

**Artículo 2º.** Se establece el ámbito de aplicación del proyecto, esto es, las entidades destinatarias de las normas para el efectivo recaudo de cartera, norma que se reitera luego en el artículo 5º.

Además, se precisan las obligaciones y deberes de cada una de estas entidades en lo relacionado con la aplicación de los instrumentos creados por el proyecto de ley.

Se proponen como mandatos para las entidades públicas que pretendan realizar acuerdos de cartera y, en general, utilizar los mecanismos creados por esta iniciativa legislativa para el recaudo de su cartera, los siguientes:

- Establecer sus Reglamentos Internos del Recaudo de Cartera.
- Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo.
- Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas.
- Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.
- Reportar a la Contaduría General de la Nación a los deudores que incumplan los acuerdos de pago.
- Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago.
- Regularizar mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago las obligaciones pendientes con otras entidades públicas.

La Comisión Tercera, teniendo en consideración la importancia del proyecto para las finanzas públicas y las ingentes necesidades financieras de las entidades

destinatarias del proyecto, aprobó el recorte de los tiempos originales que traía el proyecto, para que el Gobierno Nacional regule la materia y para que cada una de las entidades establezca sus reglamentos.

**Artículo 3°.** El inciso primero del artículo tercero soluciona un problema que existe en la actualidad, pues hoy no está unificada la tasa de interés moratorio que se debe cobrar para obligaciones de tipo tributario, incluidas aquellas originadas por cobro de impuestos, tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales. El artículo propone que todas ellas generen intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario

Por su parte, el inciso segundo señala la obligación de pagar intereses de mora a título de sanción a cargo de las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales cuando estas no efectúen la consignación a favor de las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para estos efectos.

**Artículo 4°.** Este artículo se propone debido a que en la actualidad, la cartera entre entidades públicas por este concepto de cuotas partes pensionales es bastante alta y no ha existido uniformidad de criterio sobre la tasa de interés aplicable y el término de prescripción de las obligaciones.

Es de anotar que las entidades públicas deben tener una estimación de las cuotas partes por cobrar y por pagar, especialmente porque la cuota parte se consulta antes del reconocimiento de la pensión, por lo que cuando la entidad pagadora cobra, los contribuyentes ya tendrán conocimiento de la existencia de la obligación.

En la discusión que se dio al seno de la Comisión Tercera se aprobó la inclusión de una frase al final del artículo, según la cual “para entidades públicas el DTF se cobrará después de 90 días de pago de la mesada pensional”.

**Artículo 5°.** Este artículo cumple dos propósitos fundamentales del proyecto, con el fin de dar herramientas para el cobro a las entidades que tienen cartera a su favor.

En primer lugar se permite a todas las entidades públicas usar la jurisdicción coactiva para el cobro de sus acreencias. Por supuesto, siguiendo los pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional sobre este asunto, el uso de esta jurisdicción solamente se establece para el cobro de las obligaciones que resultan respecto del ejercicio de funciones administrativas ejercidas por los órganos estatales. No es posible tener como destinatarios de la ley otras entidades que realicen funciones y actividades que se asemejan a las que desarrollan habitualmente los particulares, como por ejemplo las entidades financieras del Estado.

En segundo lugar, la Comisión Tercera aprobó la propuesta de los ponentes de establecer de manera general la unificación del procedimiento aplicable a todas las entidades públicas que tengan la jurisdicción coactiva. Además, con esto se logra otro objetivo inherente también al espíritu mismo de la iniciativa legislativa, cual es el de homologar los procedimientos y las condiciones de cobro de toda la cartera pública. Sobre este asunto, se propone hacer aplicable a todas las entidades públicas el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, actualmente aplicado por la DIAN, y por las entidades territoriales en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

Este procedimiento ha mostrado el máximo de efectividad, y la legalidad y constitucionalidad del mismo han sido revisadas por los tribunales jurisdiccionales respectivos.

**Artículo 6°.** Con este artículo se modifica la imputación de los pagos realizados por los deudores de la Administración de Impuestos, buscando con ello garantizar una amortización equitativa de las obligaciones, en la medida en que cada uno de los pagos del contribuyente debe incluir tanto capital como intereses y sanciones, pues de otra manera sería posible llegar a un desbordamiento de la obligación inicial.

Esta modificación tiene como fundamento las posiciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional en Sentencias C-252 del 26 de mayo de 1998 (M. P. doctora Carmenza Isaza de Gómez) y C-383 del 27 de mayo de 1999 (M. P. doctor Alfredo Beltrán Sierra), que al discutir el tratamiento de la amortización de obligaciones a cargo de los ciudadanos ordenó que cada pago debe incluir tanto capital como intereses de tal forma que no se incurra en un desbordamiento de la obligación inicial.

**Artículo 7°.** Este artículo está dirigido a adicionar de manera **transitoria** el artículo 814 del Estatuto Tributario, disposición que contempla la posibilidad del Estado de conceder facilidades de pago a los contribuyentes morosos.

Se propone una facilidad de pago solamente para los valores adeudados por los contribuyentes a 31 de diciembre de 2004, mediante una norma que brinda a los deudores de la DIAN la posibilidad de obtener facilidades de pago, previa cancelación de un porcentaje igual al 30% del valor adeudado por concepto de impuesto y sanción de la respectiva obligación.

La facilidad incluye que este primer pago se imputa primero al monto adeudado por concepto de impuestos, segundo a la sanción y finalmente se imputarán a intereses. La administración queda así dotada de un mecanismo que le permite otorgar una facilidad de pago ya sea por la totalidad de los impuestos y períodos a su cargo o de parte de ellos, según los contribuyentes cumplan con la previsión de cancelar el 30% referido en un solo momento.

La disposición también contempla una definición nueva, aplicable a las facilidades que se otorguen bajo estas condiciones y es la de diferenciar la tasa de interés de mora de la de interés aplicable durante el plazo concedido en la facilidad de pago, la cual se propone sea liquidado a una tasa inferior a la de mora cuando el plazo otorgado sea inferior a un año (70% de la de mora).

En conclusión, esta primera parte de la disposición introduce a la legislación tributaria en forma transitoria el concepto de interés de plazo, diferenciándolo de la sanción de mora, figura hoy contemplada en los artículos 634 y 635 del Estatuto Tributario.

También se establece una facilidad de pago para aquellos contribuyentes que cancelen la totalidad del impuesto adeudado, difiriéndose el pago a tres años del saldo conformado exclusivamente por concepto de sanciones e intereses, lo cual conlleva una imputación transitoria del pago como quiera que este se dirija en primer lugar a cubrir el valor del impuesto.

Esta medida de orden económico es un incentivo para que los deudores se pongan al día, generando así mismo una fuente importante de ingresos al Estado, con lo cual este asegura el cumplimiento de los deberes sociales a su cargo, conforme a los lineamientos contemplados en el artículo 2° de la Carta Política.

La segunda parte de la disposición establece de manera transitoria una sanción por mora, inferior a la actual, para aquellos contribuyentes que cancelen en forma total sus impuestos, pudiendo igualmente el contribuyente escoger si su pago será imputable a determinados impuestos y períodos.

En la medida en que el contribuyente cancele la totalidad de la obligación y, en consecuencia, no opte por la facilidad de pago a uno o dos años contemplada en la parte inicial de la disposición transitoria, la sanción se liquidará en un porcentaje menor.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de establecer tratamientos excepcionales en materia tributaria para establecer amnistías y saneamientos, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, señalando límites y condicionamientos. Por eso, esta iniciativa se enmarca dentro de la necesidad que tiene el Estado de presentar alternativas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones a los deudores del fisco, que por razones atribuibles al comportamiento económico del país han llevado a que los entes generadores de empleo y tributos se vean abocados a entrar en cesación de pagos, al ver menguada su liquidez.

Según información suministrada por la DIAN, su cartera a 31 de diciembre de 2004 asciende a \$6.7 billones con la siguiente composición:

CUADRO N° 1

**Composición cartera a 31 de diciembre de 2004  
(billones de pesos)**

| COMPOSICION         | VALOR      |
|---------------------|------------|
| Inconsistencias     | 1,0        |
| Difícil cobro       | 0,8        |
| Concordatos         | 0,6        |
| Ley 550             | 0,4        |
| Facilidades de pago | 0,6        |
| En gestión          | 3,3        |
| <b>TOTAL</b>        | <b>6,7</b> |

Fuente: Subdirección de Cobranzas – DIAN.

La cartera actualmente en gestión se distribuye por sectores económicos como se muestra a continuación:

CUADRO N° 2

**Cartera en gestión por sectores a 31 de diciembre de 2004**

| SECTOR                    | PARTICIPACION (%) |
|---------------------------|-------------------|
| Manufactura               | 18,5              |
| Comercio                  | 14,3              |
| Electricidad, gas y vapor | 13,8              |
| Otros servicios           | 10,4              |
| Mínero                    | 9,2               |
| Servicios financieros     | 8,2               |

| SECTOR   | PARTICIPACION (%) |
|--|-------------------|
| Servicio de transporte y comunicaciones        | 7,2               |
| Construcción                                   | 2,6               |
| Agropecuario                                   | 2,1               |
| Servicios de hoteles, restaurantes y similares | 1,6               |
| Actividades de esparcimiento                   | 1,1               |
| Otros  | 11,1              |

Fuente: Oficina de Estudios Económicos – DIAN.

Los ponentes ponemos a consideración esta norma a la honorable Cámara de Representantes, entendiendo que es importante promover el pago de las organizaciones que, una vez inmersa en la incapacidad de pagar, afectan a sus acreedores y, con ellos, otros empresarios que viven de la misma cadena económica. Es importante cortar este ciclo de cesación de pagos, que degenera en consecuencias iguales para muchas empresas de los diferentes sectores económicos.

Además, con esta propuesta el Estado tendrá la posibilidad de recuperar recursos importantes que le permitan cumplir con sus cometidos, lo cual seguramente redundará en beneficios para el país, generando confianza en los mercados nacionales e internacionales, la cual es la base para el logro de tasas de crecimiento económico superiores a las actualmente registradas y reducción de la pobreza.

Finalmente, es importante resaltar que esta medida estimula la normalización de los pasivos sin afectar el valor de la deuda por impuesto y sanción respectiva, lo cual hace de suyo que la medida sea razonable y proporcionada a los intereses del Estado.

**Artículo 8º.** Con esta norma se propone reversar un cambio que se realizó en el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, pues en esta norma, al modificar el Estatuto Tributario, no se precisa si vencido el término previsto para la prescripción es posible continuar con el ejercicio procesal. La posibilidad de decretar la prescripción de manera oficiosa fue eliminada por el artículo 86 de la Ley 788 de 2002, motivo por el cual la agencia fiscal se ve abocada a acudir a las reglas de prescripción aplicadas en la legislación civil, según la cual sólo se examinará la prescripción en la medida que exista solicitud de parte.

Sin embargo, la jurisprudencia ha indicado que este asunto quedaría resuelto por la expedición de la Ley 716 de 2001, recogida por la Ley 901 de 2004, que en relación con el tema del saneamiento contable permite a la agencia fiscal terminar oficiosamente un proceso coactivo por el acaecimiento de la figura procesal de prescripción.

No obstante, esta última ley pierde vigencia el 31 de diciembre de 2005, por lo que se hace necesario que exista una norma permanente que permita tomar las decisiones que procesalmente correspondan, indistintamente de las acciones disciplinarias que ellas comporten. Con ello se logra evitar dar continuidad a un proceso que implique la expedición de una serie de actuaciones, gastos de los recursos humanos, logísticos y presupuestales, que se podría terminar con un simple escrito de solicitud del deudor.

**Artículo 9º.** Una de las dificultades que encuentra la DIAN para la efectiva recuperación de su cartera es que en la actualidad 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 veinte millones de pesos (\$20'000.000). Este monto resulta superior la mayoría de las veces a la misma obligación en mora, e implica un mayor esfuerzo investigativo y un desgaste administrativo en búsqueda de bienes con los cuales se pueda recuperar la deuda.

Con la modificación se busca impedir la fragmentación de dineros que se consignan en las cuentas de ahorros amparados en los límites de inembargabilidad, lo cual opera actualmente frente a este tipo de depósitos. Se pretende evitar que la apertura de diferentes cuentas de ahorro se convierta, como hasta hoy, en una manera de eludir las acciones del Estado, desdibujando las finalidades propias de estas medidas de inembargabilidad.

Sin embargo, con el objeto de evitar discusiones constitucionales frente a la protección vital de los recursos mínimos de subsistencia de los contribuyentes, se propone un límite de inembargabilidad de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Adicionalmente, siguiendo el espíritu de la norma propuesta por los ponentes, en el curso de la discusión en la sesión de la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, se introdujo un inciso adicional para esta norma, según el cual no serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable.

**Artículo 10.** Con este artículo se propone reversar un cambio que había introducido la Ley 863 de 2003 para los contribuyentes de régimen tributario

especial. El cambio significó para estas entidades la duda sobre la posibilidad de deducir de sus ingresos las provisiones que tienen que realizar por ley para los gastos relacionados con su actividad como cooperativas. Por ello, se propone establecer 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 con lo establecido en la ley cooperativa, para efectos de pertenecer al régimen tributario especial.

**Artículo 11.** El articulado propuesto incluye una norma que introduce un mecanismo de seguimiento y una sanción para los agentes de retención, con el objeto de proscribir la práctica de algunos de ellos de financiar su operación con los dineros recaudados de terceros. Es inadmisibles la morosidad en el pago de valores que no son soportados por el agente de retención sino por los sujetos pasivos económicos del impuesto.

El agente debe poner a disposición del Estado, en forma inmediata dentro de los plazos establecidos, los recursos para garantizar su adecuado funcionamiento. En este orden de ideas, es claro que el agente de retención no resulta ser el sujeto pasivo de los impuestos recaudados en forma anticipada a través del mecanismo de retención en la fuente y, por ello, la presentación de la declaración tributaria debe estar acompañada en forma simultánea del pago de los valores recaudados.

Así, se tiene que 960.000 millones de pesos de la cartera de la DIAN corresponden a retención en la fuente.

La propuesta establece la obligación de presentar declaraciones de retención en la fuente aun en las situaciones en las cuales no se hayan presentado operaciones, y la sanción por la presentación de la declaración de retención en la fuente sin pago, cual es que se tendría la declaración como no presentada.

Esta medida se enmarca dentro del deber de contribuir consagrado en los numerales 7 y 9 del artículo 95 de la Carta, como en los principios de justicia y eficacia tributaria, lineamientos que conforme a los artículos 209 y 363 de la Constitución, deben gobernar el sistema tributario colombiano.

**Artículo 12.** Se propone la modificación del artículo 635 del ordenamiento tributario, disposición mediante la cual se señala la forma de determinar el interés moratorio para efectos tributarios. La norma como hoy está diseñada permite establecer que la tasa de interés para efectos tributarios sea una tasa simple, pese a que se determina por el Gobierno Nacional con base en la tasa promedio de usura registrada durante los cuatro meses anteriores, reducida en cuatro puntos, tasa que rige para los cuatro meses siguientes.

Resulta necesario, con el ánimo de desincentivar la morosidad, que la sanción por mora reúna dos características fundamentales: la primera de ellas, que sea equivalente a una tasa de interés moratorio más alta que la que rige para el sistema financiero en general y, en segundo lugar, que la tasa de interés se mantenga en el tiempo. Para lograr el primer objetivo resulta necesario ajustar la manera como la tasa se liquida estableciendo que esta sea la equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Bancaria para el respectivo mes de mora.

En segundo lugar, y frente a la necesidad de que la tasa de interés a la cual debe cancelarse la obligación se mantenga en el tiempo, resulta necesario establecer en forma inequívoca en la disposición, que la tasa para efectos tributarios es una tasa efectiva, lo cual garantizará que independientemente de la oportunidad en que el contribuyente cancele las sumas a su cargo, siempre la tasa nominal aplicada en cualquier momento sea la equivalente a la respectiva tasa efectiva. La manera como hoy se hace, esto es, en forma simple, crea distorsiones que hacen predicar una total iniquidad en su aplicación, pues para el primer año la tasa en la práctica resulta ser más alta, alcanza su punto medio al completar los doce meses y de allí en adelante el efecto comparativo es que la tasa, por el transcurso del tiempo, resulta ser menor, de tal suerte que al término de cinco años, la tasa presuntamente aplicable se encuentra disminuida en aproximadamente 6 puntos.

Así mismo, con el ánimo de desincentivar la morosidad y de dar certeza al contribuyente en relación con el valor real de su obligación, se establece una regla de causación diaria de interés moratorio que modifica el modelo actual regulado según el cual el interés se liquida con la tasa vigente al momento del pago.

Ahora bien, teniendo en cuenta que para efectos tributarios el interés moratorio se encuentra contemplado como una sanción, las reglas de su aplicación deben observar los principios contemplados en el artículo 29 de la Constitución Nacional, dentro de los cuales destacamos que nadie puede ser sancionado mediante la aplicación de normas diferentes de las preexistentes al momento de la infracción, de tal suerte que la aplicación de una tasa efectiva

solo se podrá predicar hacia el futuro, conservando para las obligaciones que se han vencido con anterioridad una tasa simple; en este orden de ideas, en la disposición se establece que su aplicación se predicará para las obligaciones cuyo vencimiento legal se configure a partir del 1° de enero de 2006.

**Artículo 13.** La honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes aprobó la inclusión de este artículo, según el cual se prohíbe cualquier forma de contratación en donde las entidades territoriales entreguen a particulares el recaudo o administración de sus impuestos.

Esta norma responde a la necesidad de poner fin a una reiterada práctica perversa, sobre la cual han llamado la atención diferentes autoridades, entre ellas la Procuraduría General de la Nación. Se pretende evitar que las entidades territoriales entreguen a título de concesión el recaudo de los diferentes impuestos a empresas particulares.

Algunas entidades territoriales lo han hecho incluso por períodos que van hasta los 20 años, lo cual, como es obvio, no sólo supera el período del mandatario respectivo, sino que le impide el manejo de dichas rentas a la entidad.

Además, la forma de remuneración se establece en la fuente, es decir, de los mismos recaudos que efectúan estas empresas a los contribuyentes, se descuentan los porcentajes convenidos con las entidades territoriales, contrariando las disposiciones presupuestales que indican que todo ingreso para ser ejecutado debe estar debidamente presupuestado.

Con estas consideraciones, la Comisión Tercera adicionó el artículo que habíamos propuesto los ponentes, con el objeto de ordenar a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, para revisar de oficio los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales y establecer las eventuales responsabilidades fiscales o disciplinarias a que haya lugar.

**Artículo 14.** Los damnificados del terremoto de Popayán del 31 de marzo de 1983, deudores antes del Banco Central Hipotecario, después de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y recientemente de la Central de Inversiones S. A., han vivido desde el momento del otorgamiento de los créditos por parte del BCH un proceso de inestabilidad e inseguridad respecto del régimen que reguló el origen de las obligaciones, la definición de su oportunidad y la forma de pago, lo que se fundamenta en las siguientes normas: Resolución número 32 del 4 de abril de 2003 de la Junta Monetaria, del Decreto 2553 de 1997 y de la Ley 132 de 1985.

Le correspondió al Tribunal Superior del Cauca, al desatar en última instancia unos procesos ejecutivos que el BCH instauró en contra de los deudores en mora, definir para los demandados y solamente para ellos, el 19 de diciembre de 1995 lo siguiente:

“Durante el período de gracia no se causan intereses ni hay que pagar suma alguna por ningún concepto”.

Igualmente y solo para los demandados, porque esta sentencia solo tiene efectos entre las partes, expresó:

“Ninguna de las normas expedidas para resolver el problema de la reconstrucción de Popayán, consignó los plazos de amortización gradual, las entidades crediticias no pueden hablar de moras mensuales o semestrales porque esta mora o exigibilidad definitiva de las obligaciones, sólo viene a producirse en el término de 20 ó 15 años”.

Ante esta situación de incertidumbre el Ministerio de Hacienda elevó una consulta, el Consejo de Estado absolvió de la siguiente manera:

“En el caso consultado, durante los quince (15) años existentes entre la finalización del período de gracia, esto es, el vencimiento del lapso de los cinco (5) primeros años y el plazo para la solución definitiva de la obligación, o sea, el vencimiento del lapso de veinte (20) años, ambos contados desde la fecha de la firma del pagaré, los suscriptores de este deben pagar el capital junto con sus intereses a la tasa del seis por ciento (6%) anual, en ciento ochenta (180) cuotas mensuales e iguales a la cuantía indicada en el título valor, y las primas de los correspondientes seguros. Estas obligaciones se hacen exigibles mensualmente y su pago debe hacerse efectivo también mensualmente, de manera que la primera cuota se debe pagar un mes después del vencimiento del período de gracia, la segunda un mes después de la anterior y así sucesivamente. En caso de demora en el pago de una o más cuotas mensuales, el acreedor podrá exigir la devolución del crédito en su integridad, conforme a la estipulación en el pagaré, de la exigibilidad anticipada de la deuda por demora en el pago de las cuotas mensuales y el artículo 69 de la Ley 45 de 1990...”.

Este concepto que si bien no es vinculante, le recordó al Gobierno en su calidad de acreedor el deber de cobro y los remitió a los pagarés suscritos por cada deudor. Por ello se introduce un artículo que le ordena al titular de la cartera analizar para cada crédito si ha operado el fenómeno de la prescripción, como modalidad legal de extinción de las obligaciones.

**Artículo 15.** Se propone la derogatoria de una frase del artículo 42 de la Ley 633 de 2000 para evitar que los agentes de retención que desvíen los recursos correspondientes a la Nación para sus propios peculios queden liberados de toda responsabilidad penal con la sola realización de un acuerdo de pago. Tal como queda la norma modificada es necesario que se pague todo lo que se desvió a la DIAN para evitar la responsabilidad penal. Así mismo, con el objeto de completar las normas relacionadas con el tema de la manera de causación de los intereses moratorios se propone la derogatoria del inciso 2° del artículo 634, los incisos 3° y 4° del artículo 814 y el inciso 2° del artículo 814-3 del Estatuto Tributario.

## 2. Trámite legislativo

El día 4 de mayo de 2005 la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes discutió y aprobó el 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*, en presencia de su autor, el doctor Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El proyecto presentado por el Gobierno fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 61 del 23 de febrero del presente año y la ponencia discutida y aprobada fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 225 de fecha 2 de mayo de 2005.

En el transcurso del debate se aprobaron tres proposiciones presentadas por el honorable Representante César Negret Mosquera, que modificaron tres artículos del proyecto, según se explicó. Los artículos fueron el 4°, 9° y 13°.

Asimismo, fueron presentadas y discutidas, aunque finalmente retiradas antes de su votación, dos proposiciones.

La primera de ellas proponía la inclusión de un artículo nuevo al proyecto, suscrita por los Representantes César Mejía, Juan Martín Hoyos y Freddy Sánchez, y avalada por el doctor Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público y el doctor Luis Ernesto Mejía, Ministro de Minas y Energía, relacionado con la cartera de las empresas de servicios públicos, teniendo en consideración la importancia de la labor que desarrollan, en la medida que los servicios públicos han sido catalogados por la misma Constitución como integrantes de los fines sociales del Estado.

Dado que una buena parte de las entidades territoriales no son cumplidas con el pago de sus obligaciones a las empresas de servicios públicos domiciliarios, se propuso un artículo nuevo con el cual se restringirían los apoyos directos e indirectos de la Nación a las entidades territoriales que no hayan cumplido con sus obligaciones frente a las empresas de servicios públicos.

Se argumentó en el debate que es necesario tener en consideración que la cancelación de las facturas a las empresas prestadoras de servicios públicos en las fechas previstas por estas tiene un factor social involucrado, el cual es asegurar a los habitantes el cumplimiento del principio constitucional del Estado Social de Derecho.

Sin perder de vista que muchas entidades territoriales afrontan una difícil situación fiscal y presupuestal, también se dijo que esta no es razón suficiente para sustraerse de la obligación de cancelar las sumas correspondientes al consumo de los servicios públicos, lo cual envuelve, como se señaló, la estabilidad de la prestación no solamente a las entidades territoriales sino a la comunidad en general.

Con estos argumentos se propuso la inclusión de esta norma que establece un mecanismo conducente a evitar en el futuro que las entidades territoriales se demoren en el pago oportuno de los servicios públicos domiciliarios, y con ello pongan en riesgo la prestación del servicio a la comunidad.

Sin embargo, esta iniciativa fue retirada por sus proponentes, una vez se había discutido el tema, pero antes de ser votada por la Comisión.

La segunda proposición propuesta y discutida, pero no votada por la Comisión correspondía a dos artículos nuevos, suscrita por el Representante Luis Enrique Dussán López, en la cual se promovía otorgar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incóder, la facultad de realizar la novación de los créditos de tierras, producción, recuperación de inversión de los distritos de pequeña, mediana y gran escala, tarifas fijas y volumétricas y permisos de comercialización que le adeuden, incluyendo la remisión total o parcial de los intereses causados, de conformidad con el reglamento que establezca para tales efectos su Consejo Directivo.

En la discusión de la proposición participó el doctor Arturo Enrique Vega Varón, Director del Incóder, quien señaló que el equipo técnico de la entidad a su cargo no había estudiado con profundidad la proposición y que por lo tanto prefería tener un poco más de tiempo para poder establecer la conveniencia de la misma, tanto para el Incóder, como para los deudores del mismo.

Con este argumento, el Representante Dussán retiró la proposición, con el objeto de estudiarla con detenimiento en un punto posterior del debate parlamentario.

### 3. Propuestas de modificación al articulado aprobado en primer debate

a) Con el fin de dar claridad en cuanto a las entidades destinatarias de la ley, en especial en relación con las entidades que se facultan para utilizar el procedimiento de cobro coactivo establecido en Estatuto Tributario, se propone un parágrafo al artículo 5° del proyecto, del siguiente tenor:

*“Parágrafo 1°. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad”.*

La razón fundamental es evitar cualquier duda al respecto de la aplicación de la norma propuesta que la pudiera llevar a ser inconstitucional, teniendo en consideración que la honorable Corte Constitucional ha dicho que la finalidad de la jurisdicción coactiva consiste en recaudar en forma rápida las deudas a favor de las entidades públicas, para así poder lograr el eficaz cumplimiento de los cometidos estatales y que, por lo tanto, esta justificación no es aplicable a entes que despliegan actividades semejantes a las de los particulares, aunque aquellas también estén, de una u otra forma, destinadas a hacer efectivos los fines del Estado.

Dentro de nuestro ordenamiento constitucional, ha dicho la Corte, no es posible conferir la facultad de jurisdicción coactiva a entes públicos para hacer cumplir obligaciones contractuales, pues esto viola el principio de equidad respecto de las partes comprometidas en un conflicto.

Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, suelen competir en igualdad de condiciones con los particulares. Así, la conversión de estas entidades en “jueces” y partes puede afectar el equilibrio de las relaciones entre aquellas y los particulares, con quienes compiten libremente en actividades industriales y comerciales;

b) Se propone asimismo la inclusión de un parágrafo 2° del mismo artículo 5° para facultar a las dependencias de cobro coactivo de las entidades públicas a dar terminación a procesos que tengan en contra de personas naturales que han fallecido sin dejar bienes o las personas jurídicas que se encuentran liquidadas, por lo cual es imposible lograr el recaudo efectivo de las obligaciones que se cobran.

El parágrafo sería el siguiente:

*“Parágrafo 2°. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminado los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos primero y segundo del artículo 820 del Estatuto Tributario”.*

El objetivo del parágrafo es evitar el desgaste administrativo que se genera en la sustanciación de cada uno de estos procesos, en los cuales la posibilidad de recaudo es nula, pero que sí ponen en riesgo la atención eficiente y oportuna de los demás procesos que se adelantan en las mismas y cuyo recaudo sí es viable.

A pesar de los esfuerzos que han realizado las entidades mediante la aplicación de los mecanismos de saneamiento contable introducidos por las Leyes 716 de 2001 y 901 de 2004, se han presentado casos en los que no es posible depurar algunas cuentas mediante la aplicación de estas leyes, pues las deudas no se encuentran dentro de las causales que trae la ley.

Dado que el proyecto de ley establece que el cobro coactivo de las entidades a que hace referencia el artículo 5° debe realizarse mediante el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario, es muy útil que se contemple una norma que le autorice a dichas entidades dar aplicación al artículo 820 del mismo cuerpo normativo a los procesos de cobro coactivo que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en las situaciones allí definidas.

Con ello, se atienden los principios de contabilidad sobre la razonabilidad de los estados financieros, específicamente en relación con las partidas que componen los activos, esto es, deben reflejar que son ciertos y efectivamente realizables.

#### Proposición

Por las anteriores consideraciones los ponentes abajo firmantes nos permitimos proponer a la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley 296 de 2005 Cámara, de acuerdo con el siguiente texto:

Ponentes: *Juan Martín Hoyos, Eduardo Crissein, Coordinadores; César Negret Mosquera, Zulema Jattin Corrales, Oscar Darío Pérez P., César Augusto Mejía, Freddy Sánchez, Sergio Diazgranados Guido.*

### TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 296 DE 2005 CAMARA Aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión ordinaria del día 4 de mayo de 2005, por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Gestión del recaudo de cartera pública.* Conforme a los principios que regulan la administración pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

Artículo 2°. *Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor.* Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.

3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.

4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.

5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el Boletín de Deudores Morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.

7. Regularizar mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago las obligaciones pendientes con otras entidades públicas a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 1°. En materia de seguridad social en salud en lo relacionado con los recursos del régimen contributivo y subsidiado, la autoridad competente para expedir el reglamento al que hace referencia el numeral 1 del presente artículo es el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en un término de dos (2) meses a partir de la promulgación de la presente ley deberá determinar las condiciones mínimas y máximas a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera, enunciados en el numeral 1 del presente artículo.

Parágrafo 3°. La obligación contenida en el numeral 1 del presente artículo deberá ser adelantada dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de las condiciones a las que hace referencia el parágrafo anterior.

Artículo 3°. *Intereses moratorios sobre obligaciones.* A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales 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 al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos.

Artículo 4°. *Cobro de intereses por concepto de obligaciones pensionales y prescripción de la acción de cobro.* Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva.

**Para entidades públicas el DTF se cobrará después de 90 días de pago de la mesada pensional.**

Parágrafo. Cuando se celebren acuerdos de pago en materia de seguridad social en pensiones en ningún caso de las condiciones que se establezcan podrán derivarse perjuicios al afiliado o al fondo común de naturaleza pública.

Artículo 5°. *Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.* 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 en virtud de 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 efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Artículo 6°. Modifíquese el inciso primero 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”.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo transitorio al **artículo 814 del Estatuto Tributario**, el cual queda así:

“Parágrafo transitorio. Los contribuyentes que dentro de los seis (6) 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, podrán tener 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 podrá concederse aun cuando exista facilidad de pago vigente o hubiere existido facilidad anterior que haya sido declarada sin efecto. En el evento en que la facilidad sea a un plazo no superior a un año, habrá lugar únicamente al levantamiento de las medidas preventivas sobre embargos bancarios que se encuentren vigentes.

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 interés en forma diaria, 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.

El contribuyente que cancele el ciento por ciento (100%) del impuesto a su cargo por concepto y período, imputando su pago a impuesto, podrá acceder a una facilidad de pago por las sanciones e intereses adeudados a un plazo de tres años, pagadero en seis (6) cuotas semestrales, previa constitución de garantía.

En caso de que el pago efectivo realizado por los contribuyentes, agentes de retención y responsables dentro de los seis (6) 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.

Las disposiciones previstas en este artículo aplicarán a las entidades territoriales, sin necesidad de acto administrativo que así lo disponga.

Para la obtención de las facilidades de pago reguladas en el presente parágrafo transitorio, el contribuyente deberá encontrarse al día en el pago de sus obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2005”.

Artículo 8°. Modifíquese el inciso segundo del **artículo 817 del Estatuto Tributario**, el cual queda 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”.

Artículo 9°. 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 esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

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

**No serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN, los bienes inmuebles afectos con patrimonio de familia inembargable.**

Artículo 10. Adiciónese el numeral 4 del **artículo 19 del Estatuto Tributario**, con el siguiente inciso:

“El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establezca la ley cooperativa vigente”.

Artículo 11. Adiciónese un literal e) al **artículo 580 del Estatuto Tributario** y modifíquese el parágrafo 2° del **artículo 606 del Estatuto Tributario**, los cuales quedan así:

“e) Cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago”.

“**Parágrafo 2°.** La presentación de la declaración de que trata este artículo será obligatoria en todos los casos. Cuando en el mes no se hayan realizado operaciones sujetas a retención, la declaración se presentará en ceros”.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 635 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“**Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio.** Para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1° de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Bancaria para el respectivo mes de mora.

Las obligaciones con vencimiento anterior al 1° de enero de 2006 y que se encuentren pendientes de pago a 31 de diciembre de 2005, deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa vigente el 31 de diciembre de 2005 por el tiempo de mora transcurrido hasta este día, sin perjuicio de los intereses que se generen a partir de esa fecha a la tasa y condiciones establecidas en el inciso anterior.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales”.

Artículo 13. *Prohibición de entregar a particulares el recaudo de tributos.* No se podrá celebrar contrato alguno, en donde las entidades territoriales entreguen a particulares el recaudo o administración de sus impuestos, salvo los convenios celebrados con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para recibir el pago de los impuestos, retenciones, anticipos, sanciones e intereses. **Las entidades de control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República) a la fecha de expedición de esta ley deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscritos por las entidades territoriales para establecer las eventuales responsabilidades fiscales o disciplinarias a que haya lugar.**

Artículo 14. *Cartera sísmica de Popayán.* El titular de la cartera sísmica de Popayán deberá examinar los pagarés de cada una de las obligaciones de los deudores damnificados del terremoto, para que se verifique si para cada uno de ellos ha operado la extinción de la obligación por prescripción.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la frase ‘Tampoco habrá responsabilidad penal cuando el agente retenedor o responsable del impuesto sobre las ventas demuestre que ha suscrito un acuerdo

de pago por las sumas debidas y que este se está cumpliendo en debida forma” contenida en el inciso 1° del artículo 42 de la Ley 633 del 2000 y el inciso 2° del artículo 634, los incisos 3° y 4° del artículo 814 y el inciso 2° del artículo 814-3 del Estatuto Tributario.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., mayo 4 de 2005.

En sesión de la fecha y en los términos anteriores, tal y como consta en el acta respectiva, fue aprobado en Primer Debate el 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.*

Lo anterior, con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Juan Martín Hoyos Villegas, Eduardo Crissien Borrero*, Ponentes Coordinadores; *César Negret Mosquera, Freddy Sánchez Arteaga, Zulema Jattin Corrales, Sergio Diazgranados Guido, Oscar Darío Pérez Pineda, César Augusto Mejía Urrea*, Ponentes.

El Presidente,

*Eduardo Crissien Borrero.*

El Secretario,

*Adán Enrique Ramírez Duarte.*

CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 11 de mayo de 2005.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del 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*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la **Gaceta del Congreso**.

El Secretario General,

*Adán Enrique Ramírez Duarte.*

**TEXTO PROPUESTO PARA DEBATIR EN SEGUNDO DEBATE  
POR LA PLENARIA DE LA HONORABLE CAMARA  
DE REPRESENTANTES**

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

Artículo 1°. *Gestión del recaudo de cartera pública.* Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público.

Artículo 2°. *Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor.* Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago.

2. Incluir en sus respectivos presupuestos de ingresos el monto total del recaudo sin deducción alguna.

3. Exigir para la realización de acuerdos de pago garantías idóneas y a satisfacción de la entidad.

4. Contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y con la autorización de vigencias futuras, si es del caso, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para la realización de acuerdos de pago con otras entidades del sector público.

5. Reportar a la Contaduría General de la Nación, en las mismas condiciones establecidas en la Ley 901 de 2004, aquellos deudores que hayan incumplido los acuerdos de pagos con ellas realizadas, con el fin de que dicha entidad los identifique por esa causal en el Boletín de Deudores Morosos del Estado.

6. Abstenerse de celebrar acuerdos de pago con deudores que aparezcan reportados en el boletín de deudores morosos por el incumplimiento de acuerdos de pago, salvo que se subsane el incumplimiento y la Contaduría General de la Nación expida la correspondiente certificación.

7. Regularizar mediante el pago o la celebración de un acuerdo de pago las obligaciones pendientes con otras entidades públicas a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 1°. En materia de seguridad social en salud en lo relacionado con los recursos del régimen contributivo y subsidiado, la autoridad competente para expedir el reglamento al que hace referencia el numeral 1 del presente artículo es el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en un término de dos (2) meses a partir de la promulgación de la presente ley deberá determinar las condiciones mínimas y máximas a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera, enunciados en el numeral primero del presente artículo.

Parágrafo 3°. La obligación contenida en el numeral primero del presente artículo deberá ser adelantada dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de las condiciones a las que hace referencia el parágrafo anterior.

Artículo 3°. *Intereses moratorios sobre obligaciones.* A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales 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 al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos.

Artículo 4°. *Cobro de intereses por concepto de obligaciones pensionales y prescripción de la acción de cobro.* Las obligaciones por concepto de cuotas partes pensionales causarán un interés del DTF entre la fecha de pago de la mesada pensional y la fecha de reembolso por parte de la entidad concurrente. El derecho al recobro de las cuotas partes pensionales prescribirá a los tres (3) años siguientes al pago de la mesada pensional respectiva. Para entidades públicas el DTF se cobrará después de 90 días de pago de la mesada pensional.

Parágrafo. Cuando se celebren acuerdos de pago en materia de seguridad social en pensiones en ningún caso de las condiciones que se establezcan podrán derivarse perjuicios al afiliado o al fondo común de naturaleza pública.

Artículo 5°. *Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas.* 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 en virtud de 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 efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 1°. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Parágrafo 2°. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos primero y segundo del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Artículo 6°. Modifíquese el inciso primero 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”.

Artículo 7°. Adiciónese un parágrafo transitorio al **artículo 814 del Estatuto Tributario**, el cual queda así:

“Parágrafo transitorio. Los contribuyentes que dentro de los seis (6) 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, podrán tener 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 podrá concederse aun cuando exista facilidad de pago vigente o hubiere existido facilidad anterior que haya sido declarada sin efecto. En el evento en que la facilidad sea a un plazo no superior a un año, habrá lugar únicamente al levantamiento de las medidas preventivas sobre embargos bancarios que se encuentren vigentes.

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 interés en forma diaria, equivalente al setenta por ciento (70%) del valor del interés de mora.

En el evento de 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.

El contribuyente que cancele el ciento por ciento (100%) del impuesto a su cargo por concepto y período, imputando su pago a impuesto, podrá acceder a una facilidad de pago por las sanciones e intereses adeudados a un plazo de tres años, pagadero en seis (6) cuotas semestrales, previa constitución de garantía.

En caso de que el pago efectivo realizado por los contribuyentes, agentes de retención y responsables dentro de los seis (6) 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.

Las disposiciones previstas en este artículo aplicarán a las entidades territoriales, sin necesidad de acto administrativo que así lo disponga.

Para la obtención de las facilidades de pago reguladas en el presente párrafo transitorio, el contribuyente deberá encontrarse al día en el pago de sus obligaciones correspondientes a la vigencia fiscal 2005".

Artículo 8°. Modifíquese el inciso segundo del **artículo 817 del Estatuto Tributario**, el cual queda 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".

Artículo 9°. 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 esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de veinticinco (25)

salarios mínimos legales mensuales vigentes, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente.

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

No serán susceptibles de medidas cautelares por parte de la DIAN los bienes inmuebles afectados con patrimonio de familia inembargable".

Artículo 10. Adiciónese el numeral 4 del **artículo 19 del Estatuto Tributario**, con el siguiente inciso:

"El cálculo de este beneficio neto o excedente se realizará de acuerdo a como lo establezca la ley cooperativa vigente".

Artículo 11. Adiciónese un literal e) al **artículo 580 del Estatuto Tributario** y modifíquese el párrafo 2° del **artículo 606 del Estatuto Tributario**, los cuales quedan así:

"e) Cuando la declaración de retención en la fuente se presente sin pago".

"Párrafo 2°. La presentación de la declaración de que trata este artículo será obligatoria en todos los casos. Cuando en el mes no se hayan realizado operaciones sujetas a retención, la declaración se presentará en ceros".

Artículo 12. Modifíquese el **artículo 635 del Estatuto Tributario**, el cual queda así:

"**Artículo 635. Determinación de la tasa de interés moratorio.** Para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1° de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Bancaria para el respectivo mes de mora.

Las obligaciones con vencimiento anterior al 1° de enero de 2006 y que se encuentren pendientes de pago a 31 de diciembre de 2005 deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa vigente el 31 de diciembre de 2005 por el tiempo de mora transcurrido hasta este día, sin perjuicio de los intereses que se generen a partir de esa fecha a la tasa y condiciones establecidas en el inciso anterior.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales".

Artículo 13. *Prohibición de entregar a particulares el recaudo de tributos.* No se podrá celebrar contrato alguno en donde las entidades territoriales entreguen a particulares el recaudo o administración de sus impuestos, salvo los convenios celebrados con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria para recibir el pago de los impuestos, retenciones, anticipos, sanciones e intereses. Las entidades que a la fecha de expedición de esta ley los tengan suscritos deberán proceder a su revisión y poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control el posible detrimento patrimonial que se haya causado.

Las entidades de control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República) a la fecha de expedición de esta ley deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las entidades territoriales y establecerán las eventuales responsabilidades fiscales o disciplinarias a que hay lugar.

Artículo 14. *Cartera sísmica de Popayán.* El titular de la cartera sísmica de Popayán deberá examinar los pagarés de cada una de las obligaciones de los deudores damnificados del terremoto, para que se verifique si para cada uno de ellos ha operado la extinción de la obligación por prescripción.

Artículo 15. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial la frase "Tampoco habrá responsabilidad penal cuando el agente retenedor o responsable del impuesto sobre las ventas demuestre que ha suscrito un acuerdo de pago por las sumas debidas y que este se está cumpliendo en debida forma" contenida en el inciso primero del artículo 42 de la Ley 633 del 2000 y el inciso 2° del artículo 634, los incisos 3° y 4° del artículo 814 y el inciso 2° del artículo 814-3 del Estatuto Tributario.