**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

***“POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN LOS EFECTOS DE LOS MANDAMIENTOS DE PAGO Y LA EJECUCIÓN DE TODO AQUEL DICTADO EN PROCESOS EJECUTIVOS DE MÍNIMA Y MENOR CUANTÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°:** Adiciónese un artículo transitorio a la Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se expidió el Código General del Proceso, el cual tendrá el siguiente tenor:

**ARTÍCULO 473A TRANSITORIO.** **SUSPENSIÓN MANDAMIENTO DE PAGO**. Suspéndanse los efectos del mandamiento de pago y la ejecución de todo aquel librado en procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía, originados o derivados en pretensiones, obligaciones o deudas causadas e incumplidas desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.

**PARÁGRAFO 1:** Para que el deudor sea beneficiario del presente artículo deberá solicitarlo dentro del mismo término que tiene para proponer excepciones de mérito, y acreditar alguna de las siguientes condiciones:

a.) Pérdida del empleo con fecha posterior al 12 de marzo de 2020; o, b.) Pérdida, ausencia o disminución considerable de ingresos que recibía de manera regular con posterioridad al 12 de marzo de 2020; o, c.) Estar clasificado como Microempresa o Pequeña Empresa en los términos del artículo 2° de la Ley 590 de 2000 y el Decreto 957 de 2019; o, d.) Empresa de Economía Solidaria a las que se refieren los artículos 4° de la Ley 79 de 1988 y 6° de la Ley 454 de 1998.

**PARÁGRAFO 2:** Los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía que se hayan adelantado o que se adelanten en contra de los anteriores deudores, solo pueden incluir para su cobro, únicamente las cuotas en mora sin que sea posible la ejecución en virtud de la exigibilidad anticipada derivada de una clausula aceleratoria.

**PARÁGRAFO 3:** En cualquier momento podrá terminarse el proceso si se demuestra el pago o el acuerdo de pago sobre el saldo constituido en mora, sin tener en cuenta obligaciones cuya exigibilidad anticipada sea derivada de una clausula aceleratoria.

**PARÁGRAFO 4:** Los procesos a los que refiere el presente artículo e iniciados antes de la vigencia de esta ley podrán continuar, pero no se podrán decretar y practicar nuevas medidas cautelares. Para los procesos iniciados con posterioridad a la presente ley, sin perjuicio de que los mismos puedan continuar, no procede el decreto y práctica de medidas cautelares.

**PARÁGRAFO 5:** Teniendo en cuenta que los procesos a los que se refiere el presente artículo podrán iniciase y continuar su trámite, el remate de los bienes cautelados y la entrega de dinero al acreedor, solo podrá efectuarse en los siguientes eventos: a.) Por mutuo acuerdo entre las partes, o, b.) Una vez venza el periodo de suspensión al que se refiere la presente ley.

**ARTÍCULO 2°.** **VIGENCIA**, La presente ley rige a partir de su promulgación, y aplica para los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía iniciados desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida.



***CÉSAR LORDUY MALDONADO ARTURO CHAR CHALJUB***

Representante a la Cámara Senador de la República

Departamento del Atlántico



***JOSÉ GABRIEL AMAR KAREN VIOLETTE CURE***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico Departamento de Bolívar





***JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS ELIZABETH JAY PANG***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Meta Departamento de San Andrés





***GUSTAVO HERNÁN PUENTES JOHN BESAILE***

Representante a la Cámara Senador de la República

Departamento de Boyacá

****

***MARTHA VILLALBA* *HODWALKER ARMANDO ZABARAÍN D’ARCE***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico Departamento del Atlántico

****

***KELYN JOHANNA GONZÁLEZ MAURICIO PARODI DÍAZ***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Magdalena Departamento de Antioquia



***ALFREDO APE CUELLO ANTONIO ZABARAÍN***

Representante a la Cámara Senador de la República

Departamento del Cesar





***ANA MARÍA CASTAÑEDA JOSÉ LUIS PINEDO***

Senadora de la República Representante a la Cámara

 Departamento del Magdalena





***ALONSO DEL RÍO JEZMY BARRAZA ARRAUT***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento de Bolívar Departamento del Atlántico



***JOSÉ DANIEL LÓPEZ ALEJANDRO CARLOS CHACÓN***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Bogotá D.C. Departamento de Norte de Santander



***EFRAÍN CEPEDA SARABIA MAURICIO TORO***

Senador de la República Representante a la Cámara

 Bogotá D.C.

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2021 CÁMARA**

***“POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN LOS EFECTOS DE LOS MANDAMIENTOS DE PAGO Y LA EJECUCIÓN DE TODO AQUEL DICTADO EN PROCESOS EJECUTIVOS DE MÍNIMA Y MENOR CUANTÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”***

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto suspender los efectos de los mandamientos de pago decretados en los procesos ejecutivos de mínima y menor cuantía, originados o derivados en pretensiones, obligaciones o deudas causadas e incumplidas desde la declaratoria de emergencia sanitaria ordenada por el Gobierno Nacional el 12 de marzo de 2020, hasta ocho (8) meses después que la misma sea suspendida. Con ello se pretende que, así como se dictaron medidas que fueron necesarias y oportunas para salvaguardar la vida y la salud de los habitantes del territorio nacional, se dicten, consecuentemente, medidas que favorezcan a las familias, microempresa o pequeña empresa o, Empresa de Economía Solidaria que, además de sufrir las peores consecuencias de la crisis económica, deben enfrentarse a proceso judiciales por circunstancias ajenas a su voluntad.

1. **JUSTIFICACIÓN**

**Necesidad de las medidas que se pretenden adoptar**

Fundamentado en el Artículo 49 y 95 Superior, que indican, entre otras circunstancias, toda persona tiene el deber de cuidar su salud y debe obrar conforme al principio de solidaridad social, de manera humanitaria para responder a la protección de la salud y la vida; la Ley 1751 del 2015, que desarrolla el contenido del derecho fundamental a la salud y expone en su artículo 10 que se debe propender por el autocuidado personal, familiar y comunitario, al igual que se debe actuar de manera solidaria ante las situaciones que ponen en peligro la vida y la salud de las personas; y la Ley 9 de 1979 que resalta que corresponde al Estado expedir las medidas necesarias para asegurar la higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud, el 12 de marzo del 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 385 por medio del cual se declaró la Emergencia Sanitaria, bajo la amenaza real, como al efecto ocurrió, de la entrada a Colombia de nuevo Coronavirus.

Dentro de las medidas más satisfactorias para contrarrestar la expansión del virus, se decretaron las de confinamiento, aislamiento y cuarentenas que hicieron mella en diferentes escenarios del país. Dentro de esos, la economía y el empleo, principalmente, se vieron seriamente afectados.

En un ejercicio previsión, el Gobierno Nacional declaró la primera emergencia económica, a través del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020. En su parte motiva, se expusieron proyecciones preocupantes de lo que sería el paso de la pandemia por la nación. Se hizo el reconocimiento de que el nuevo Coronavirus era una amenaza global que revelaría los problemas en salud pública, así como serias afectaciones al sistema económico que serían difícilmente calculables. Allí, se indicaron unas cifras respecto del empleo en el país que resultaban aún más preocupantes:

“El 42,4%1 de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. **Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.”**

El Gobierno Nacional asintió que las medidas sanitarias reducirían el flujo de caja de los hogares colombianos y de las empresas, y que esa situación derivaría en el incumplimiento de pagos y obligaciones afectando igualmente la estrecha relación de confianza existente entre deudores y acreedores.

En general, en ese decreto declaratorio se estableció una gran ruta dirigida a tratar de contener los efectos que, más allá de la salud, se preveían afectados. Tal como fue invocado el estado de excepción, la mayoría de las medidas tuvieron un contenido económico fuerte comoquiera que el único recurso conocido para contrarrestar el crecimiento de la pandemia, resultaba ser el confinamiento y, consecuentemente, la interrupción de actividades de muchos sectores económicos. Así pues, se precisó la necesidad de adoptar medidas extraordinarias tendientes a aliviar las obligaciones tributarias y financieras, entre otras, afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

En ese sentido, el Gobierno nacional expidió varios decretos a través de los cuales se buscó conjurar los efectos de la crisis. Dentro de las motivaciones de esos decretos de emergencia, se resaltaron varias situaciones que condujeron a la toma de esta decisión. Entre ellas, el comunicado de prensa 20/114 del 27 de marzo del 2020 en el que el Fondo Monetario Internacional publicó la “Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional”, la cual expresa:

“[...]

Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]”

En palabras de FMI, los esfuerzos por procurar la normalización de la actividad económica y financiera deberían ser mucho mayores a los ya tomados, por eso, en este decreto, el Gobierno Nacional entendió las dificultades derivadas del confinamiento y, por ende, que la disminución en el consumo se traduciría en la imposibilidad para algunos comerciantes de seguir cumpliendo con las obligaciones periódicas.

El Gobierno Nacional, para tomar diferentes decisiones tan trascendentales en materia económica, tuvo en cuenta el precedente internacional que se tornó en una realidad nacional durante los meses más complicados de la emergencia sanitaria y económica. Esto es, que el aislamiento preventivo obligatorio, no solo en Colombia, sino en todo el mundo, se tradujo en la paralización de las actividades económicas y, además, el aplazamiento de las decisiones de consumo de los hogares. Por consecuencia, las empresas se estaban viendo en la necesidad de posponer la producción de bienes y servicios en vista del decaimiento de la demanda, y así, la disminución sustancial de ingresos para mantener a flote los comercios. Si bien es cierto la economía en general se vio afectada por los confinamientos, un número importante de pequeñas y medianas empresas son las que más han sufrido con la cesación de pagos y la necesidad de librar capital, viéndose en la obligación de desemplear a su personal.

Así pues, lo que se pretende denotar es que el Gobierno Nacional comprendió, por la naciente experiencia internacional, que las dificultades sobrevinientes excedían la esfera de la salud, para tocar la mayoría de los escenarios de otros órdenes. Por ello, se optó por invocar el estado de excepción de emergencia económica pues, más allá de entender que los efectos de la crisis únicamente derivan en la afectación de salud de las personas, se requería la disposición de recursos que impactaran benéficamente a la población. Entonces, bajo en entendido de que no hay discusión de que existe una crisis económica, que se incrementaron las tasas de desempleo como consecuencia de las medidas de aislamiento, que el comercio y la economía en general afrontó una disminución importante de ingresos y que, en la medida en que sigue siendo incierta la posibilidad de retornar a la vida en normalidad que se conocía antes del 12 de marzo, se hace necesario buscar medidas de suspensión o alivio a los cobros de las obligaciones incumplidas con motivo del cumplimento de la orden sanitaria. Está probada la poca disponibilidad económica a la que se han visto sometidos los hogares colombianos y, por tanto, deben tomarse decisiones respecto de la carga que se impone a los deudores, respecto de la mora como consecuencia de la dificultar sanitaria.

**Congelamiento no es condonación**

Las medidas de aislamiento, que no tuvieron distingo en la actividad desempeñada, también afectaron el normal desarrollo de la actividad judicial que por la necesidad de salvaguardar a los servidores de la Rama, abogados y usuarios en general, y como la gran mayoría de trabajadores del país, siguieron actividades vía teletrabajo. Sin embargo, en la medida en que la estructura judicial no estaba preparada para laborar de manera remota, el Consejo Superior de la Judicatura a través de un Acuerdo expedido el 15 de marzo de 2020, suspendió los términos judiciales de todos los procesos del país y no volvió a reactivarlos hasta el 1 de julio de la misma anualidad. Si bien se entiende que esa medida la tomó el Consejo Superior de la Judicatura en desarrollo de su obligación constitucional de ser autoridad administrativa de la Rama Judicial, es un precedente de pausa en las actividades judiciales como consecuencia de la emergencia sanitaria.

Ahora, lo que aquí se propone, es una medida de fondo relacionada con la naturaleza de las obligaciones que no han llegado a cumplirse y que son objeto de proceso judicial, pero que, en la práctica, tendría la misma justificación de las medidas que, administrativamente, se tomaron en aras de mantener la salud y vida de los usuarios y trabajadores. La suspensión será una de las opciones para que los deudores puedan tener el flujo de capital que, normalmente, este proceso les impide una vez se dictan las medidas cautelares.

En todo caso, la suspensión de que habla este proyecto de ley, a diferencia de la suspensión administrativa, sí permitiría que esa recuperación de cartera que requieren los acreedores se logre pues, muy por el contrario de buscar la condonación o detener los procesos sin una solución indeterminada, se incentivará que los morosos puedan normalizar sus obligaciones.

**Acuerdo o pago sobre la mora y no sobre el total de la obligación**

Tal como se expuso anteriormente, existe claridad en que la emergencia sanitaria ha golpeado las finanzas de familias, microempresas, pequeñas empresas o Empresas de Economía Solidaria que, con reducción de ingresos o pérdidas de empleo, han incurrido en mora en las obligaciones que en situación de normalidad habían podido mantener y cumplir. Quienes están afrontando estas situaciones, ahora se ven en un escenario que se agrava porque ya son sujetos de un proceso ejecutivo que dicta medidas cautelares que les impiden hacer uso del poco capital con el que cuentan.

Lo que se propone entonces, es que esos procesos ejecutivos que se encuentran contemplados en el Libro Tercero, Sección Primera, Título Único de la Ley 1564 de 2012 -Código General del Proceso- puedan, con esta opción, terminarse con el pago de lo constituido en mora, es decir, con el monto que se encuentra vencido y por el cual el acreedor inició el proceso. Esta medida encuentra asidero en que no es razonable, en tiempos de emergencia y excepcionalidad, exigir pagos completos de obligaciones que, como se ha insistido, responden a la incapacidad de pago derivada de la Pandemia de la Covid-19.

Por tal motivo, se considera necesario hacer una serie de excepciones que permitan que los deudores encuentren alivio, no solo en la congelación de las medidas cautelares, sino que haya una posibilidad real de saldar la mora con los acreedores, de manera que se termine el proceso. No quiere esto decir que el pago de la mora extinga la obligación, lo que se pretende, es que se normalice la situación del deudor, el acreedor pueda recuperar cartera y se incentive a la continuidad en el cumplimiento de las obligaciones futuras. Es apenas razonable, comprender que quien no ha tenido para cancelar las cuotas periódicas, no tenga el capital suficiente para extinguir la totalidad de la obligación. De modo que, lo que se busca, es que el proceso judicial, que a razón de impartir justicia ordena el pago total de una deuda, pueda terminar con el pago de lo constituido en mora o con un acuerdo de pago por ese mismo monto.

**Restablecimiento de la normalidad**

Es un hecho que, ante la incertidumbre que ha traído el virus, se especule acerca de la posibilidad de volver a la normalidad conocida antes del 12 de marzo del 2020. El Gobierno Nacional, que bien ha intentado mitigar los efectos de la Pandemia, ahora, como el mundo entero, le apuesta a la vacunación de la población colombiana como recurso para restablecer las actividades que se pausaron. Comoquiera que es disposición de las autoridades analizar el contexto para determinar el momento en el que el país pueda retomar el orden conocido, se entenderá por el restablecimiento de la normalidad, el levantamiento de toda medida sanitaria derivada los efectos de la COVID-19, bien sea porque la inoculación de la población resultó exitosa o porque las circunstancias demuestren que el peligro masivo del virus, ha desaparecido.

1. **CIFRAS DE CRÉDITOS**
* **SUPERINTENDENCIA FINANCIERA. INFORME DE SEGUIMIENTO DE MEDIDAS EN LA COYUNTURA**

En lo corrido del período de aislamiento, es decir, del 20 de marzo de 2020 hasta el 22 de enero de 2021, las empresas y los hogares han financiado sus actividades económicas y personales a través de **233,630,046 operaciones** de créditos desembolsados, por un valor total de **$287.52 billones**. En particular, entre el 9 de enero y el 22 de enero de 2021 se desembolsaron **10,659,506**créditos por un valor total de **$12.49 billones.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Modalidad de crédito** | **Monto desembolsos** | **Número de créditos desembolsados** | **Monto desembolsosacumulados** | **Número de créditos desembolsadosacumulados** |
| **Semanas entre el 09 el 22 de enero 2021** | **Semanas entre el 09 y el 22 de enero 2021** | **20 de marzo 2020 – 22 de enero 2021** | **20 de marzo 2020 –****22 de enero 2021** |
| Empresas\*  | $ 7.36b  | 917,032  | $ 175.61b  | 19,962,359  |
| Microempresas  | $ 207,007m  | 41,476  | $ 4.09b  | 756,608  |
| Personas(Tarjeta de crédito)  | $ 2.13b  |                  9,501,477   | $ 44.94b  | 209,157,150  |
| Personas(Otros consumos) \*\*  | $ 2.30b  |                     194,872   | $ 50.30b  | 3,642,709  |
| Hogares VIS  | $ 150,007m  |                         2,795   | $ 3.18b  | 58,747  |
| Hogares No VIS  | $ 346,612m  |                         1,854   | $ 9.39b  | 52,473  |
| **Total** | **$ 12.49b** | **10,659,506** | **$ 287.52b** | **233,630,046** |

**Última actualización: (27/01/2021) – Cifras con corte a (22/01/2021)**

\* Incluye créditos ordinarios, preferenciales, tesorería, especiales, construcción VIS y No VIS, sobregiros y tarjeta de crédito empresarial.

\*\* Incluye créditos de consumo de bajo monto

Unidades: b= billones, m=millones

**DEUDORES**

Para el 27 de enero de 2021 se reportan un total de **1,914,691 deudores**[[1]](#footnote-1) que redefinieron sus créditos por un valor de **$31,5 billones**, los cuales se desagregan a continuación:

**Cifras en millones, así:**

| **Producto** | **Número de deudores\*** | **Número de operaciones** | **Saldo** |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |
| Construcción  |  262   |  908   |  743,779   |  |
| Corporativo  |  229   |  477   |  2,816,888   |  |
| Empresarial  |  2,845   |  4,503   |  1,663,592   |  |
| Factoring  |  74   |  368   |  17,489   |  |
| Financiero/institucional  |  7   |  27   |  103,224   |  |
| Leasing  |  2,479   |  4,064   |  2,429,617   |  |
| Microempresa  |  9,294   |  12,222   |  519,433   |  |
| ME  |  810   |  1,831   |  762,507   |  |
| Oficial/gobierno  |  11   |  21   |  78,797   |  |
| PYME  |  12,246   |  25,274   |  3,371,321   |  |
| Rotativo  |  63,922   |  147,619   |  634,724   |  |
| TDC  |  1,317,591   |  1,474,832   |  5,840,405   |  |
| Libranza  |  16,388   |  17,679   |  479,251   |  |
| Libre inversión  |  293,397   |  328,410   |  8,195,919   |  |
| Vehículo  |  22,764   |  23,034   |  804,742   |  |
| Bajo monto  |  9,764   |  9,950   |  6,506   |  |
| Otros consumo  |  2,513   |  3,655   |  59,725   |  |
| Micro hasta 25 SMLV  |  126,773   |  131,443   |  534,470   |  |
| Micro entre 25 y 120 SMLV  |  12,885   |  16,069   |  269,879   |  |
| VIS  |  8,029   |  8,169   |  280,964   |  |
| NO VIS  |  9,792   |  10,700   |  1,234,371   |  |
| Leasing habitacional  |  2,616   |  2,679   |  688,927   |  |
| **Total** | **1,914,691** | **2,223,934** | **31,536,529** |  |

**Última actualización: (29/01/2021) – Cifras con corte a (27/01/2021)**

* En octubre de 2020 las utilidades de los 58 establecimientos vigilados por el organismo se desplomaron en un 52,8 por ciento.

SEGÚN LOS DATOS OBTENIDOS DE LA SUPERFINANCIERA[[2]](#footnote-2)

Para noviembre de 2020 La calidad de cartera: es decir la cartera en mora o vencida sobre la cartera total recibida por los establecimientos financieros, que indica la morosidad de la misma se comportó así:

|  |  |
| --- | --- |
| **TIPO DE CARTERA** | **PROMEDIO DE CARTERA EN MORA O VENCIDA** |
| COMERCIAL  | 15,08%  |
| CONSUMO  | 13,71%  |
| VIVIENDA  | 4,04%  |
| MICROCREDITO  | 33,20%  |

* Cartera vencida noviembre en billones $27,2 billones[[3]](#footnote-3)
* Según Asobancaria**, la cartera vencida tuvo un incremento de $3,9 billones entre febrero de 2020 y noviembre de 2020, cuando pasó de $23,2 billones a $27,1 billones en el periodo señalado.**
* 24 de diciembre de 2020[[4]](#footnote-4):

**La cartera en mora de los colombianos con el sistema financiero alcanzó los $ 26,3 billones**

* Octubre del 2020

Saldos de cartera bruta vencida en Colombia aumentaron en agosto[[5]](#footnote-5)

**La cartera vencida fue otro de los indicadores que aumentó durante el octavo mes del año, al pasar de $21,8 billones en agosto de 2019 a $23 billones en el mismo mes de este año.**

1. **MARCO NORMATIVO Y CONSTITUCIONAL**

La propuesta que trae ahora, tiene fundamento en la multiplicidad de decretos que el Gobierno Nacional expidió con motivo de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, como también, en el estudio jurisdiccional realizado por la Corte Constitucional, en cumplimiento de la Carta Superior.

Como se indicó anteriormente, las medidas que se pretenden lograr con este proyecto de ley, responden a hechos y necesidades que han sido reconocidas por el Gobierno Nacional, a saber, la crisis económica, el aumento del desempleo, la incapacidad de cumplir con obligaciones financieras y la disminución de ingresos. Para tratar conjurar esas dificultades, en principio, se invocó el estado de excepción de emergencia económica, social y económica y, consecuentemente, una serie de decretos con disposiciones que no se alejan de lo que se pretende establecer en este proyecto de ley.

En entendimiento de la coyuntura sobreviniente, la Superintendencia Financiera emitió la **Circular 07 del 11 de marzo del 2020** por medio de la cual impartió instrucciones a las entidades que regula, para mitigar los efectos de la emergencia sanitaria. En ella, instó a los establecimientos de crédito a desarrollar políticas de identificación de clientes que requirieran de medidas especiales tales como periodos de gracia sin aumentar el factor de riesgo del deudor, conservación de la calificación obtenida con anterioridad al 29 de febrero del 2020, no aplicar restricción de cupos en tarjetas de crédito, por un periodo de 120 días calendario los créditos que al 29 de febrero de 2020 se hubieran modificado o reestructurado y que como consecuencia de la coyuntura incurrieran en mora, no se modificarían las calificaciones, entre otras disposiciones necesarias para los deudores. También, se encuentra la medida de periodos de gracia para operaciones destinadas a la financiación de la adquisición de vivienda.  En esa misma línea, se debe exponer lo contenido en el **Decreto 493 del 29 de marzo del 2020**, por medio del cual se hace otorgamiento de periodos de gracia en capital y en intereses en los créditos para adquirir vivienda o contratos de leasing habitacional que, además, cuenten con dicho beneficio de cobertura de tasa de interés. Esa misma Superintendencia, emitió la **Circular 014 de 30 de marzo**, indicando, las entidades que modificaran las condiciones de los créditos debían abstenerse de, entre otras cosas, aumentar las tasas de interés, utilizar sistemas que capitalizaran intereses o generar intereses sobre conceptos diferentes a la obligación.

Se encuentra también el precedente del **Decreto 467 del 23 de marzo del 2020**, por medio del cual se autorizaron una serie de alivios financieros para los beneficiarios de créditos con el ICETEX. Allí se determinó que habría un período de gracia en cuotas vigentes, reducción transitoria de tasa de intereses al IPC; ampliación de plazos en los planes de amortización y otorgamiento de nuevos créditos para el segundo semestre del año 2020 sin deudor solidario. Con esta disposición, se procuró ayudar a más de 100.000 beneficiarios, de estos, se dio prioridad a quienes estuvieran en condiciones de vulnerabilidad, entre las que se resaltan la disminución temporal o definitiva de su fuente de ingresos o problemas de salud derivados de la ocurrencia de la pandemia COVID-19 en el territorio nacional.

En el caso del **Decreto 558 del 2020**, que contempló la posibilidad de que los trabajadores aportaran al Sistema General de pensiones un monto inferior, esto es 3%, en contraste con el 16% que en la normalidad de exige. Aun cuando lo relativo a este artículo fue declarado inexequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia **C-258 del 2020**, se debe entender que la voluntad del Gobierno Nacional que era entender que los empleadores habían realizado un gran esfuerzo para mantener el pago de la nómina de los empleos que generan y, en ese sentido, disminuir sus cargas económicas. Si bien es cierto que, en esta oportunidad la medida, al criterio de la Corte Constitucional, desmejoraba los derechos sociales de los trabajadores, si se entendía que aliviaba tanto a independientes como a empleados en liquidez económica.

Por otra parte, en la búsqueda de opciones que le hicieran frete a la crisis económica, se expidió el **Decreto 560 de 2020**, por medio del cual se estimó necesario reducir los procedimientos establecidos para el régimen de insolvencia empresarial. Sus cuatro ejes se centraron en 1) negociar más rápidamente los procesos, 2) mecanismos de alivios financieros y de reactivación, 3) beneficios tributarios y, 4) suspensión de normas. Este proceso, en tiempos de normalidad, podría durar 20 meses y debía concluir con un acuerdo que sería objeto de validación por un juez, por la Superintendencia de Sociedades o por un árbitro, en caso de que exista pacto.

Así entonces, se determinó que era necesario y conveniente establecer mecanismos transitorios de recuperación empresarial que no requirieran de la intervención judicial, que permitiera a los deudores afectados con ocasión de la pandemia, renegociar con sus acreedores los términos de las obligaciones para, así, salvaguardar su actividad económica y tratar de mantener el empleo. Ahora, en la medida en que también existía indisponibilidad del servicio judicial, se consideró necesario incentivar la implementación de nuevas fórmulas de arreglos entre deudores y acreedores con fórmulas como capitalizaciones de deuda, descarga de pasivos y pactos de deuda sostenible que permitiera a ambas partes resolver la situación particular, y así evitar llegar a la liquidación y al agravante de la perdida de los empleos. En la parte motiva de este Decreto, el gobierno nacional también afirmó lo previsible que sería que una cantidad considerable de deudores no pudiera seguir, como de costumbre, cumpliendo con las obligaciones adquiridas. Resultaba evidente que la situación económica tornaría en insostenible el pago periódico de las obligaciones financieras de los hogares colombianos, que la liquidez se vería afectada y que quienes primero sufrirían el incumplimiento, serían los acreedores.

Otro ejemplo se encuentra en el **Decreto 579 del 15 de abril del 2020**, por medio del cual, atendiendo las reconocidas razones por las cuales los ciudadanos podrían incurrir en mora en diferentes obligaciones, dictó algunos lineamientos para que quienes se estuvieran viendo en la obligación de terminar un contrato de arrendamiento, pudieran llegar al mejor acuerdo. Aunado a ello, y presagiando que, por los incumplimientos contractuales masivos, se iniciarían procesos judiciales de restituciones de inmuebles en aplicación del artículo 384 del Código General del Proceso y, en ese sentido los desalojos a cargo de la Policía Nacional (en atención a los dispuesto en el Artículo 79 de la Ley 1801 de 2016) también se suspendieron los efectos de esos incumplimientos, de manera que nadie, mientras estuviera vigente la orden, podría ser privado de tener un techo. Esta determinación, fue necesaria y oportuna pues estaba claro y se había replicado por el mundo, que la crisis económica iría en aumento y que estas situaciones serían más frecuentes con el pasar de la emergencia. Así pues, en ejercicio de un juicio de ponderación, y con la intención de garantizar el bien superior, la salud y consecutivamente la vida, se impidió que las familias colombianas quedaran desprotegidas, poniendo en segundo orden de relevancia las decisiones judiciales y policiales de restitución de inmuebles.

De lo anteriormente expuesto se colige, que todas las decisiones tomadas a lo largo de la emergencia, han tenido la misma mirada entendida de las resultas de la pandemia. Desde diferentes ópticas, se ha tratado de buscarle soluciones reales a las dificultades que surgieron como consecuencia de la única medida pronta y efectiva que le restaba fuerza a la expansión de virus. Por tanto, bajo la misma argumentación, se considera necesaria y acertada en la medida en que aquí convergen los esfuerzos que se han realizado para conjurar los efectos de la crisis. Se ha entendido y justificado el que, en la coyuntura actual, las familias colombianas incurran en mora y requieran liquidez en sus finanzas, por tanto, no deben imponerse cargas superiores sobre una obligación que se deriva de una situación ajena a la voluntad del deudor, de la que, además, se encuentra en común denominador de la población.

1. **IMPACTO FISCAL**

De conformidad con el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que comporten gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Así lo ha confirmado la Corte Constitucional en sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015A de 2009 y las previamente citadas, entre otras, en las que concluye que a través de iniciativa parlamentaria se pueden promover leyes que decreten gasto público, y que sirven como “*título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual del presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*”[[6]](#footnote-6).

La Corte Constitucional, en sentencia C-782 de 2001, resalta los objetivos de las leyes de honores y analiza sus posibles implicaciones en materia de gasto público. En dicha providencia la Sala Plena del Tribunal Constitucional establece que:

*“En el presente caso, el balance que debe existir entre la rama legislativa y ejecutiva en materias que involucran la creación de gastos se mantiene, pues es a través de una Ley de la República (la 609 de 2000) que se está autorizando el gasto público a favor de ciertas obras y causas de alguna forma relacionadas con la memoria del personaje al que se rinde honores. Al hacerlo, el Congreso ejerce una función propia (artículo 150 numeral 15 C.P.) que en todo caso guarda proporción con las demás disposiciones en la materia, pues se mantienen incólumes la facultad del legislador para establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (artículo 150 numeral 11 C.P.), la imposibilidad de hacer en tiempo de paz ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso (artículo 345 C.P.), y la necesidad de incluir en la Ley de Apropiaciones partidas que correspondan a un gasto decretado conforme ley anterior (artículo 346 C.P.). También se preservan las atribuciones del Gobierno Nacional en materia de hacienda pública pudiendo, entre otras cosas, elaborar anualmente el Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones que habrá de presentar ante el Congreso (artículo 346 C.P.).”.*

Asimismo, en las sentencias C-755 y C-948 de 2014, la Corte Constitucional precisó que:

*“De lo anterior se desprende, por una parte, que la Constitución no requiere iniciativa gubernamental para todas las leyes que decreten gasto. Por otra parte, que los gastos se materializan año a año cuando se incorporan las respectivas partidas a la ley de apropiaciones. En esa medida, tal y como lo sostuvieron en sus respectivos informes el Senado y la Cámara, y lo dijo el Procurador en su concepto, la Constitución distingue entre dos momentos legislativos diferentes. En un primer momento, se expiden diversas leyes que autorizan o decretan gastos, cumpliendo con el principio de legalidad de los mismos. En un segundo momento, el Congreso aprueba o desaprueba las partidas presupuestales en la ley de apropiaciones. El requisito constitucional establecido en el artículo 154 de la Carta exige que haya iniciativa gubernamental única y exclusivamente en el segundo momento, es decir, en el proceso de creación de la ley de apropiaciones. La Sentencia C-409 de 1994, antes citada, dice al respecto: “Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.\\ Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.”*

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al Proyecto de Ley propuesto, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con:

- El interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, derivados de ser funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público o ocupen cargos que puedan llegar a ser impactados con las modificaciones que se proponen en este proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

Atentamente,



***CÉSAR LORDUY MALDONADO ARTURO CHAR CHALJUB***

Representante a la Cámara Senador de la República

Departamento del Atlántico



***JOSÉ GABRIEL AMAR KAREN VIOLETTE CURE***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico Departamento de Bolívar





***JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS ELIZABETH JAY PANG***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Meta Departamento de San Andrés





***GUSTAVO HERNÁN PUENTES JOHN BESAILE***

Representante a la Cámara Senador de la República

Departamento de Boyacá

****

***MARTHA VILLALBA* *HODWALKER ARMANDO ZABARAÍN D’ARCE***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Atlántico Departamento del Atlántico

****

***KELYN JOHANNA GONZÁLEZ MAURICIO PARODI DÍAZ***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento del Magdalena Departamento de Antioquia



***ALFREDO APE CUELLO ANTONIO ZABARAÍN***

Representante a la Cámara Senador de la República

Departamento del Cesar





***ANA MARÍA CASTAÑEDA JOSÉ LUIS PINEDO***

Senadora de la República Representante a la Cámara

 Departamento del Magdalena





***ALONSO DEL RÍO JEZMY BARRAZA ARRAUT***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Departamento de Bolívar Departamento del Atlántico



***JOSÉ DANIEL LÓPEZ ALEJANDRO CARLOS CHACÓN***

Representante a la Cámara Representante a la Cámara

Bogotá D.C. Departamento de Norte de Santander



***EFRAÍN CEPEDA SARABIA MAURICIO TORO***

Senador de la República Representante a la Cámara

 Bogotá D.C.

1. Los deudores no corresponden a deudores únicos, puesto que una persona natural/jurídica puede registrar alivios en varios productos de crédito con una misma entidad o en dos o más entidades financieras.  [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1005089&downloadname=icv_cas_historia.xls>  [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.valoraanalitik.com/2021/02/08/de-cada-100-cartera-bancaria-colombia-95-siguen-sin-problemas-de-mora/#:~:text=Seg%C3%BAn%20Asobancaria%2C%20la%20cartera%20vencida,billones%20en%20el%20periodo%20se%C3%B1alado.&text=El%20indicador%20de%20la%20calidad,aumento%20de%200%2C6%20%25>.  [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/12/24/la-cartera-en-mora-de-los-colombianos-con-el-sistema-financiero-alcanzo-los-263-billones/>  [↑](#footnote-ref-4)
5. [**https://www.semana.com/inversionistas/articulo/saldo-de-cartera-bruta-de-colombia-en-agosto-de-2020/304371/**](https://www.semana.com/inversionistas/articulo/saldo-de-cartera-bruta-de-colombia-en-agosto-de-2020/304371/) [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia C-343 de 1995, Corte Constitucional. [↑](#footnote-ref-6)