



3. Despacho del Viceministro Técnico

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 N° 8—68
Ciudad.



Radicado: 2-2022-048324
Bogotá D.C., 20 de octubre de 2022 10:39

Radicado entrada
No. Expediente 41400/2022/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 198 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”.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del deber del artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en atención a la solicitud de impacto fiscal presentada por el Honorable Representante, Juan Carlos Wills Ospina, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con la exposición de motivos, 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 diez (10) meses después que la presente ley entre en vigencia. 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 procesos judiciales por circunstancias ajenas a su voluntad.”².

Así, el artículo 1 que adiciona el artículo transitorio 430A y su párrafo 1, dispone:

“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 430A 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 diez (10) meses después que la presente ley entre en vigencia.

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,

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones
² Gaceta 322 de 2022.

VICEMINISTRO CODIGO 0020

Firmado digitalmente por: GONZALO HERNANDEZ JIMENEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO



- 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.”*

A juicio de esta Cartera, la entrada en vigencia de la iniciativa podría traer como consecuencia adversa la incertidumbre de los acreedores en cuanto seguridad jurídica, la posibilidad de acceder a la Administración de Justicia y el gozar de la garantía al debido proceso. Adicionalmente, haría ineficiente la inversión de recursos puestos a disposición de quienes activan la administración de justicia en el marco de los procesos de ejecución de menor y mínima cuantías, toda vez que la suspensión de los efectos del mandamiento de pago y la ejecución de los mismos aplicaría retroactivamente.

Particularmente, la implementación de la iniciativa en los establecimientos de crédito, en particular la suspensión de que trata el proyecto de ley, tendría implicaciones directas en los sistemas de riesgo de crédito, pues el deterioro de la cartera implicaría mayores provisiones y mayor carga de capital para el establecimiento. Lo anterior, considerando que el inicio de un proceso de ejecución judicial es la última herramienta con la que cuentan las entidades del sector para hacer valer sus derechos y recuperar la cartera luego de haber agotado la etapa de negociación y/o de cobro extrajudicial. Por otro lado, la suspensión propuesta por el proyecto de ley haría que los citados establecimientos tengan mayores dificultades para cumplir con sus pasivos, muchos de los cuales corresponden a la captación de ahorro del público en forma de depósitos, lo que afectaría directamente la sostenibilidad financiera de las entidades, los costos propios del desarrollo de su actividad y la capacidad para seguir otorgando créditos.

Adicionalmente, en la exposición de motivos no se sustenta por qué la suspensión por 10 meses de los procesos ejecutivos es el tiempo suficiente para lograr que los deudores, a quienes va dirigida la medida, obtengan la liquidez necesaria para la normalización de las deudas o para el pago total de las mismas. Además, la propuesta legislativa no evidencia que los efectos de la propuesta sean los deseados.

En lo que respecta a la descripción de la propuesta, los parágrafos 2 y 3 del artículo 1 del Proyecto de ley, disponen:

“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 cláusula 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 cláusula aceleratoria.”

Estos dos parágrafos también implican la aplicación retroactiva, la cual afecta la sostenibilidad financiera y restringe los derechos individuales de los acreedores. Sin embargo, no se contemplan otros mecanismos en caso de que no se logre la normalización de la deuda o del acuerdo de pago, dejando totalmente desprotegidos a los acreedores al no poder hacer efectivos sus derechos judicialmente, no poder ejercer la cláusula de vencimiento anticipado o aceleratoria para recuperar la cartera, y tener un proceso en el que únicamente es viable el cobro de las cuotas en mora a pesar de haber adelantado el proceso para recuperar la totalidad de la deuda.

Por otra parte, el parágrafo 4 de la iniciativa establece:

“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.”

El articulado restringe el proceso ejecutivo (que por su naturaleza posibilita el decreto y práctica de medidas cautelares), lo que atenta contra la seguridad jurídica, el acceso a la Administración de Justicia y el derecho al debido proceso, en detrimento de los





derechos individuales de los acreedores para lograr que los deudores obtengan liquidez. Lo anterior, no sólo hace nugatorios los derechos de los acreedores, aspecto que afecta la sostenibilidad financiera y sustrae a los jueces de las herramientas que la ley les ha dotado para que en desarrollo de su función impartan justicia y hagan valer los derechos de cada una de las partes.

Adicionalmente, el proyecto de ley debería prever cómo y desde cuándo se seguirán adelantando las etapas procedimentales y no tiene en cuenta los efectos de la suspensión después de agotados los 10 meses.

Finalmente, el parágrafo 5 del artículo 1 del proyecto de ley, dispone:

“Parágrafo 5º Teniendo en cuenta que los procesos a los que se refiere el presente artículo e iniciados antes de la vigencia de esta ley podrán iniciarse 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.”*

La propuesta del literal a) atenta directamente contra la seguridad jurídica y la sostenibilidad financiera, ya que así se haya agotado la totalidad de las etapas procesales e inclusive los bienes cautelados se encuentren para remate, solamente se podrá hacer efectiva por acuerdo entre las partes, aspecto que deja de lado el tiempo y el dinero invertidos en el proceso por las partes y por el aparato judicial.

Obligar a las partes a llegar a un acuerdo luego del remate de los bienes cautelados, desnaturaliza completamente el proceso ejecutivo, pues lo asimila a una conciliación en la que se posibilita al deudor de no entregarle al acreedor los recursos producto del remate. Nuevamente, la propuesta legislativa restringe en su totalidad los derechos de los acreedores, pues en el escenario de que el deudor no llegue un acuerdo con su acreedor, éste solamente podrá obtener el pago de la deuda una vez venza la suspensión.

Frente a la iniciativa en general y la preocupación que soporta la misma, no sobra poner de presente que anteriormente se crearon mecanismos para aliviar económicamente a los deudores del Sistema Financiero de los efectos de la pandemia. En particular, la Superintendencia Financiera de Colombia creó el Plan de Acompañamiento a Deudores (PAD), a través de la Circular Externa 022 de 2020, prorrogada por las circulares 039 de 2020 y 012 de 2021. El PAD sirvió como mecanismo “para la gestión del riesgo de crédito, al promover el diseño de soluciones estructurales para los deudores mediante la redefinición de las condiciones de sus créditos, al reconocer heterogeneidades en el grado de afectación de sus ingresos o de su capacidad de pago, como consecuencia del choque originado por el Covid—19. Bajo el PAD, más de 2,2 millones de deudores, entre hogares y empresas, redefinieron las condiciones de sus créditos, los cuales representaron el 6,7% del saldo total de cartera con corte a septiembre de 2021.”³

Lo anterior condujo a mejorar los indicadores de riesgo hasta la finalización del PAD en agosto de 2021. Los programas para aliviar la carga a los deudores deben contemplar en su diseño el impacto derivado de la aplicación de las medidas, los costos implícitos de las mismas junto con la clara designación de quién los asumirá y en qué condiciones, de tal manera que se logren los objetivos sin afectar a los deudores que ha cumplido con sus obligaciones, a las personas que desean acceder a financiamiento y a las entidades que otorgan estos créditos.

Si bien el propósito del proyecto es dictar “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”, otorgando así un alivio de corto plazo, en el mediano plazo, ante la incertidumbre del acreedor de poder recuperar su deuda cuando promovió el proceso ejecutivo, se crean incentivos para no colocar recursos en el futuro ante la posibilidad de no recuperarlos en el periodo estipulado.

³ Banco de la República, 2021. Reporte Estabilidad Financiera, II Semestre 2021.



Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de rendir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto y, respetuosamente, solicita estudiar la posibilidad de su archivo. No obstante, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de regulación de la política económica del país.

Atentamente,

GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

Viceministro Técnico

URF/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacoutore Peñalosa — Secretario General de la Cámara de Representante
Vo.Bo. VT: Maria Paula Valderrama; Julian A. Niño

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Oscar Januario Bocanegra Ramírez
UJ—0915/22

Código de verificación: BRza xZzd t9bq t2jT uwso e2tn 8XU=
<http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>