



## MEMORANDO

11 de Noviembre de 2019



Al responder cite este Nro.  
20191030204603

PARA: **CARLOS ALBERTO SALINAS SASTRE**  
Secretario General

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Su memorando con radicado 20196200120043 – Concepto sobre la cartera de Islas del Rosario (deudores fallecidos)

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica pronunciarse, a manera de concepto, sobre algunas cuestiones relacionadas con la cartera vencida asociada a los contratos de aprovechamiento para los baldíos inadjudicables que conforman el Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

### I. ANTECEDENTES.

Durante las labores de seguimiento que viene realizando la Subdirección Administrativa y Financiera de la ANT, sobre la cartera asociada con los contratos de aprovechamiento suscritos por el extinto INCORA con los ocupantes de los baldíos del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo, se han identificado casos que corresponden a deudores morosos ya fallecidos. En este sentido, manifiesta el área consultante que, con el propósito de generar estados contables que reflejen de manera razonable el estado de todos y cada uno de los deudores, se requiere de la Oficina Jurídica para que emita concepto frente a los siguientes cuestionamientos:

1. *¿El fallecimiento del titular del contrato, es motivo suficiente para que el comité de cartera pueda proceder a recomendarle al representante legal que se declare mediante acto administrativo la acreencia como de imposible recaudo? ¿Si la respuesta es positiva que área y qué documentos debe aportar para presentarlos ante el comité de cartera y poder adelantar el proceso que corresponde?*



2. Si no es suficiente la muerte, ¿cuál el proceso idóneo para que se pueda declarar la acreencia como de imposible recaudo? ¿Qué área lo debe adelantar?
3. ¿De quién es competencia detectar y reportar oportunamente el fallecimiento de los ocupantes de los predios de Islas del Rosario y San Bernardo que tienen o han tenido contrato de arrendamiento?

## II. MARCO NORMATIVO

Para resolver la consulta se tendrá en cuenta, entre otras:

1. La Ley 716 de 2001.
2. Los artículos 820 siguientes y concordanes del Estatuto Tributario.
3. La Leyes 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019.
4. El Decreto 445 de 2017.
5. El Código Civil.
6. El Código General del Proceso.

## III. CONSIDERACIONES

La existencia de las problemáticas relacionadas con la distorsión de las realidades económicas y financieras de las entidades públicas, provocadas por el registro de información contable poco fidedigna, ha venido impulsando la generación de soluciones normativas de diverso orden, por las que se autoriza -e inclusive se obliga- a los organismos que conforman las distintas ramas y niveles del Estado, a adelantar gestiones tanto de tipo preventivo como de saneamiento, en orden a asegurar la consolidación de estados financieros más veraces.

En este sentido tenemos que mediante la Ley 716 de 2001<sup>1</sup> se consagró, en su momento, la obligación de las entidades públicas de gestionar la depuración de la información contable, a fin de que los estados financieros de las mismas reflejaran de manera razonable su realidad económica, financiera y patrimonial. Para estos efectos se previó que los valores contables que se encontraran registrados en los estados financieros de los organismos públicos a 31 de octubre de 2000, debían ser depurados dentro de los 2 años posteriores a la expedición de la referida ley<sup>2</sup>, aplicando para ello el procedimiento que para los efectos estableciera la

<sup>1</sup> “Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones.”

<sup>2</sup> La Ley 901 de 2004 se encargó de prorrogar su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005



Contaduría General de la Nación y siempre que los mismos correspondieran a:

- (i) Valores que, pese a no corresponder a derechos, bienes u obligaciones de la entidad, estuvieran afectando la situación patrimonial de la entidad.
- (ii) Derechos u obligaciones que, no obstante su existencia, no pudieran ser realizados a través de la jurisdicción coactiva.
- (iii) Derechos u obligaciones respecto de los cuales no fuera posible ejercer su cobro o pago en razón a la configuración de la caducidad o la prescripción.
- (iv) Derechos u obligaciones que carecieran de los documentos soportes necesarios para adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.
- (v) Cuando no fuera posible legalmente imputarle a persona alguna el valor por pérdida de los bienes o derechos y,
- (vi) Cuando evaluada o establecida la relación costo beneficio, resultara más oneroso adelantar el respectivo proceso de cobro.

Posteriormente, han sido las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo, los instrumentos contentivos de los marcos regulatorios para el ajuste y depuración de la información financiera y contable de los entes públicos.

Así, el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011<sup>3</sup>, conminó a las entidades públicas del orden nacional, con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las entidades en liquidación, a ceder mediante contrato interadministrativo a la Central de Inversiones S.A - CISA como colector de los activos estatales, la cartera con más de 180 días de vencimiento para efectos de su gestión. De igual manera, se permitió entregar en administración la cartera de naturaleza colectiva y la no vencida a CISA, así como transferir a título gratuito, en favor de esta última, los bienes inmuebles saneados que no resultaran necesarios para el ejercicio de las funciones propias de las respectivas entidades públicas.

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”



El artículo 163 de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup>, por su parte, modificó la naturaleza de la transferencia tanto de la cartera vencida como de los inmuebles no vinculados al ejercicio de las funciones públicas de los órganos y entidades estatales, precisando que la misma debía realizarse a favor de CISA a título de venta. Además de lo dicho y como aspecto relevante para la resolución del asunto de marras, el parágrafo 4º de la norma en comento, permitió excluir de la gestión de la cartera a las obligaciones o acreencias de imposible recaudo, calificando como tales a los créditos respecto de los cuales haya operado de prescripción o la caducidad de la acción, la pérdida de la fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen, aquellos en los que por inexistencia probada del deudor o por su insolvencia demostrada no sea posible ejercer los derechos de cobro y cuando la relación costo-beneficio haga de las actividades orientadas al recaudo una gestión ineficiente. La configuración de cualquiera de las causales indicadas, autoriza a las entidades públicas a realizar la depuración definitiva de de los respectivos saldos contables, previa presentación de un informe detallado en los términos fijados por el Gobierno Nacional.

Ahora bien, como desarrollo reglamentario de la anterior disposición, se expidió el Decreto 445 de 2017<sup>5</sup>, cuyos considerandos resultan, a juicio de esta oficina, relevantes al momento de determinar el contenido y alcance de la regla fijada por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, que califica como de imposible recaudo las acreencias por “*inexistencia probada del deudor*”. En efecto, al momento de memorar los antecedentes que justifican su expedición, el referido Decreto 445, alude a dos circunstancias clave:

- (i) La posibilidad con la que cuentan las entidades públicas para aplicar, en el marco de los procedimientos de cobro coactivo para el recaudo de cartera, la figura de la remisión de deudas de la que tratan los incisos 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario, normas que a la sazón

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

<sup>5</sup> Por el cual se adiciona el Título 6 a la Parte 5 del Libro 2 del Decreto número 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta el parágrafo 4º del artículo 163 de la Ley 1753 de 2015, sobre depuración definitiva de la cartera de imposible recaudo de las entidades públicas del orden nacional



disponen: “Los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción, las deudas a cargo de personas que hubieren muerto sin dejar bienes. Para poder hacer uso de esta facultad deberán dichos funcionarios dictar la correspondiente resolución allegando previamente al expediente la partida de defunción del contribuyente y las pruebas que acrediten satisfactoriamente la circunstancia de no haber dejado bienes.”

*El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o los Directores Seccionales de Impuestos y/o Aduanas Nacionales a quienes este les delegue, quedan facultados para suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y demás obligaciones cambiarias y aduaneras cuyo cobro esté a cargo de la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses, recargos, actualizaciones y costas del proceso sobre los mismos, siempre que el valor de la obligación principal no supere 159 UVT, sin incluir otros conceptos como intereses, actualizaciones, ni costas del proceso; que no obstante las diligencias que se hayan efectuado para su cobro, estén sin respaldo alguno por no existir bienes embargados, ni garantía alguna y tengan un vencimiento mayor de cincuenta y cuatro (54) meses”.*

- (ii) El hecho de que existen circunstancias distintas a las contempladas en los citados incisos 1º y 2º del artículo 820 de Estatuto Tributario, que imposibilitan el recaudo de la obligación o acreencia a favor del Estado, *“como es el caso, para citar un ejemplo, de las acreencias frente a entidades estatales a cargo de personas públicas y privadas en procesos de liquidación (judicial o administrativa), ya culminados, sin que existan activos que respalden el pago de las obligaciones reclamadas y reconocidas”.*

Según se colige de lo anterior, el régimen de depuración de los registros contables instituido por el artículo 163 de la Ley 1753 de 2015 y reglamentado por el Decreto 445 de 2017, distingue entre la muerte de las personas naturales y la inexistencia de las personas jurídicas de derecho público y privado, condicionando la eliminación de los saldos contables, para el caso de las primeras, a la prueba de la inexistencia de bienes dejados por el causante y prescribiendo lo propio, en tratándose de las segundas, a la conclusión del procedimiento liquidatorio judicial o administrativo.



Y es que, en rigor jurídico, la distinción descrita resulta apenas obvia, si se tiene en cuenta el manejo que el ordenamiento jurídico le concede al patrimonio de los fallecidos y, particularmente, a sus deudas, pues no debe olvidarse que las deudas hereditarias, al fallecimiento del causante, se transmiten a los herederos a prorrata de la parte o cuota en que cada uno de ellos participa en la sucesión<sup>6</sup> y que, solo con la elaboración del inventario y avalúo del que tratan los artículos 1310<sup>7</sup> del Código Civil y 501 del Código General del Proceso,<sup>8</sup> resulta posible

<sup>6</sup> Código Civil, artículo 1411.

<sup>7</sup> *ARTICULO 1310. ELABORACION DEL INVENTARIO. En la confección del inventario se observará lo prevenido para el de los tutores y curadores en los artículos 472 y siguientes, y lo que en el Código de enjuiciamiento se prescribe para los inventario solemnes*

<sup>8</sup> *Artículo 501. Inventario y Avalúos: Realizadas las citaciones y comunicaciones previstas en el artículo 490, se señalará fecha y hora para la diligencia de inventarios y avalúos, en la cual se aplicarán las siguientes reglas:*

1. *A la audiencia podrán concurrir los interesados relacionados en el artículo 1312 del Código Civil y el compañero permanente. El inventario será elaborado de común acuerdo por los interesados por escrito en el que indicarán los valores que asignen a los bienes, caso en el cual será aprobado por el juez.*

*En el activo de la sucesión se incluirán los bienes denunciados por cualquiera de los interesados. En el pasivo de la sucesión se incluirán las obligaciones que consten en título que preste mérito ejecutivo, siempre que en la audiencia no se objeten, y las que a pesar de no tener dicha calidad se acepten expresamente en ella por todos los herederos o por estos y por el cónyuge o compañero permanente, cuando conciernan a la sociedad conyugal o patrimonial. En caso contrario las objeciones se resolverán en la forma indicada en el numeral 3. Se entenderá que quienes no concurren a la audiencia aceptan las deudas que los demás hayan admitido.*

*También se incluirán en el pasivo los créditos de los acreedores que concurren a la audiencia. Si fueren objetados, el juez resolverá en la forma indicada en el numeral 3, y si prospera la objeción, el acreedor podrá hacer valer su derecho en proceso separado.*

*Si no se presentaren objeciones el juez aprobará los inventarios y avalúos. Lo mismo se dispondrá en la providencia que decida sobre las objeciones propuestas.*

2. (...)
3. *Para resolver las controversias sobre objeciones relacionadas con los inventarios y avalúos o sobre la inclusión o exclusión de bienes o deudas sociales, el juez suspenderá la audiencia y ordenará la práctica de las pruebas que las partes soliciten y las que de oficio considere, las cuales se practicarán en su continuación. En la misma decisión señalará fecha y hora para continuar la audiencia y advertirá a las partes que deben presentar las pruebas documentales y los dictámenes sobre el valor de los bienes, con antelación no inferior a cinco (5) días a la fecha señalada para reanudar la audiencia, término durante el cual se mantendrán en secretaría a disposición de las partes.*

*En la continuación de la audiencia se oír a los testigos y a los peritos que hayan sido citados, y el juez resolverá de acuerdo con las pruebas aportadas y practicadas. Si no se presentan los avalúos en la oportunidad señalada en el inciso anterior, el juez promediará los valores que hubieren sido estimados por los interesados, sin que excedan el doble del avalúo catastral.*



acotar el alcance de los deberes y responsabilidades de los causabientes con los pasivos de su causante.

Para concluir no sobra advertir que, siguiendo con la tendencia descrita, el plan nacional de desarrollo 2018-2022, aprobado mediante la Ley 1955 de 2019, se ocupó nuevamente de la incorporación de reglas en materia de depuración de la información contable de las entidades públicas, reproduciendo en gran parte el texto del ya analizado artículo 163 de la Ley 1753 de 2015 e introduciendo, como novedad, la posibilidad de enajenar cartera de naturaleza coactiva al colector de activos de la Nación (CISA) y la potestad, en cabeza de esta última, de aplicar para su recuperación tanto las políticas de descuento como los mecanismos de notificación electrónica avilidados por el Estatuto Tributario<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ley 1955 de 2019. Artículo 66. *Movilización de cartera. A partir de la expedición de la presente Ley, las entidades estatales o públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, deberán vender la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida al colector de activos de la Nación, Central de Inversiones (CISA), para que este las gestione.*

Respecto de la cartera de naturaleza coactiva, las entidades de que trata este artículo, al igual que las de orden territorial, podrán enajenarla a CISA, quien para su recuperación podrá aplicar sus políticas de descuento y podrá dar aplicación al mecanismo de notificación electrónica de que trata el artículo 566-1 del Estatuto Tributario, que también aplicará para cualquier acto derivado del procedimiento establecido en el artículo 823 del referido Estatuto y demás normas que lo complementen o modifiquen. Se entenderá que los titulares de datos personales autorizan expresamente la notificación a través de este medio, de conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011.

*CISA en su condición de colector de activos públicos de la Nación, tendrá acceso a las bases del Registro Único Tributario (RUT) y el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) para obtener la información de correo electrónico de los deudores.*

En los eventos en que la cartera sea de imposible recudo por la prescripción o caducidad de la acción, por la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que le dio origen o por la inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada y por tanto no sea posible ejercer los derechos de cobro o bien porque la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente; las entidades estatales o públicas del orden nacional, podrán realizar la depuración definitiva de estos saldos contables, realizando un informe detallado de las causales por las cuales se depura y las excluirá de la gestión. El Gobierno nacional reglamentará la materia. Los recursos obtenidos por esta venta serán girados por los plazos fijados por CISA atendiendo sus disponibilidades de caja así: i) Al Tesoro Nacional en el caso de las entidades que hacen parte del presupuesto nacional; y ii) directamente a los patrimonios autónomos de remanentes y a las entidades pertenecientes al sector descentralizado del nivel nacional, cobijados por lo dispuesto en el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, así como los fondos especiales cuya ley de creación incluya ingresos de capital por venta de bienes propios de las entidades a las que están adscritos como fuentes de recursos. CISA causará para efectos fiscales los ingresos que genere el cobro de cartera, solamente cuando se produzca el recaudo efectivo o se produzca su enajenación.



#### IV. CONCLUSIONES

Con fundamento en las fuentes normativas consultadas y en las consideraciones expuestas, podemos concluir:

1. Que el fallecimiento del titular del contrato no es motivo suficiente para que el Comité de Cartera pueda recomendar a la Directora General la declaratoria de la acreencia como de imposible recaudo.
2. Que, en efecto, para que pueda declararse la acreencia como de imposible recaudo se requiere, además de la prueba del fallecimiento de la persona natural, la acreditación de la circunstancia de no haber dejado bienes, lo que se consigue, a juicio de esta oficina, con el acta del inventario y avalúo de bienes de la que tratan los artículos 1310 del Código Civil y 510 del Código General del Proceso.
3. Que es la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, en su condición de supervisora de los contratos, la encargada de detectar y reportar el fallecimiento de los de los ocupantes de los predios de Islas del Rosario y San Bernardo que tienen o han tenido contrato de arrendamiento. Lo anterior, sin perjuicio de los deberes que le corresponden a esta Oficina Jurídica, en el ámbito del cobro coactivo y de lo que esté llamada a realizar la Secretaría General, durante las gestiones asociadas a la etapa post contractual de los respectivos contratos.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

En los anteriores términos emitidos el concepto solicitado y con el alcance establecido por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

  
**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel F. Carvajal