



**Radicado No: 20221100029841**

**Fecha: 05-09-2022**

Bogotá,  
110

Doctor  
**MAURICIO MANTILLA SAAVEDRA**  
Subcontralor Delegado  
Contraloría General de Santander  
Calle 37 No. 10-30  
Bucaramanga - Santander  
[coactiva@contraloriasantander.gov.co](mailto:coactiva@contraloriasantander.gov.co)

Referencia:      Concepto 110.060.2022  
                      SIA-ATC. 012022000553  
                      1. *Del cobro por jurisdicción coactiva*  
                      2. *Del cobro de intereses moratorios en la jurisdicción coactiva*

Doctor Mantilla Saavedra:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio 105-3076 del 21 de julio de 2022, allegado en correo electrónico del 22 de julio de 2022, radicado en la AGR con el número 20222330015322 del 25 de julio de 2022 y bajo el SIA-ATC. 012022000553, en el que consulta lo siguiente:

«¿cómo se debe liquidar los intereses moratorios después de la declaratoria de inexecutable de los artículos 106 a 123 del Decreto Ley 403 de 2020, para los títulos ejecutivos generados de los fallos con responsabilidad y multas sancionatorias ejecutoriados en vigencia del Decreto 403 del 2020.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los mandamientos de pago que se emitieron en vigencia del Decreto 403 del 2020, ordenan liquidar intereses conforme al artículo 111 del Decreto Ley 403 de 2020 (interés moratorio previsto en el artículo 884 del Código de Comercio).» (sic)

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, debemos indicar que, teniendo en cuenta las funciones constitucionales y legales asignadas a la Auditoría General de la República, no puede este ente de control tener injerencia en la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades vigiladas (contralorías y fondos de bienestar social de las mismas) o de sus sujetos de vigilancia, dado que no le es posible coadministrar o ser juez y parte. Por tanto, nos abstenemos de emitir conceptos sobre asuntos o situaciones individuales o concretas que puedan llegar a ser sometidos a vigilancia,

por lo cual, se abordará el tema de manera general y abstracta.

Respecto a la función de la AGR, el sentido, alcance, delimitación y competencia del ejercicio del control fiscal, la Corte Constitucional se pronunció entre otras en la Sentencia C-1176 de 2004, señalando:

«Por disposición constitucional, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República le corresponde a la Auditoría, **sin que por tal circunstancia, ésta pueda convertirse en ente superior de aquella en cuanto al direccionamiento de la vigilancia y control fiscal**, pues la atribución constitucional conferida a la Auditoría solo se restringe a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General, según así lo precisa la propia Constitución (...).» (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, le indicamos que de conformidad con el numeral 3 del artículo 18 del Decreto-Ley 272 de 2000 «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», es función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», los cuales abordan los temas de manera general y abstracta, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Este Despacho para brindar elementos de juicio que contribuyan al debate académico y permitan al consultante dilucidar la problemática planteada traerá a colación las normas, jurisprudencia y doctrina referentes que se encuentra al alcance de todos, exponiendo algunas consideraciones jurídicas, para así emitir concepto de manera general y abstracta.

### 1. Del cobro por jurisdicción coactiva

El cobro coactivo se ha entendido como un privilegio exorbitante de la administración para lograr el cumplimiento de los fines estatales, teniendo en cuenta que en él cumple la doble función: juez y parte para el cobro forzoso de los créditos a su favor.

El numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política modificado por el artículo 2º del Acto Legislativo 04 de 2019 «Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal», da al Contralor General de la República entre otras, las siguientes atribuciones:

«Artículo 268. El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva, para lo cual tendrá prelación.

(...).»

Atribución ésta que por disposición del inciso sexto del artículo 272 superior modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo 04 de 2019, es extensible a los contralores territoriales.

La norma superior anotada, nos indica que tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales, siendo órganos que ejercen la función pública de la vigilancia y el control fiscal sobre los fondos y bienes públicos, son ellos mismos quienes ejercen el cobro por jurisdicción coactiva de los títulos ejecutivos o créditos relativos a la gestión fiscal tales como los fallos de responsabilidad fiscal, multas fiscales, pólizas de seguros y demás garantías.

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la parte final del inciso primero del parágrafo transitorio del artículo 268 de la Constitución Política, el Presidente de la República expidió el Decreto-Ley 403 de 2020 «Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal», estableciendo en el Título XII (artículos 106 a 123) las reglas procedimentales referentes al cobro de títulos ejecutivos fiscales.

Este Título (excepto el artículo 108) fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-113-22 según Comunicado 9 del 24 de marzo de 2022, en el que se anota sobre los efectos de esta decisión, lo siguiente:

«En lo que concierne a los efectos temporales, la Sala aclaró que la decisión de inexecutable, de acuerdo con la regla general dispuesta en el artículo 95 (sic, 45) de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, tiene efectos inmediatos y hacia el futuro.

Así mismo, a efectos de evitar un vacío respecto a la regulación del ejercicio de la jurisdicción coactiva por parte de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales, lo cual afectaría las garantías del debido proceso y la protección del patrimonio público, la Corte consideró necesario declarar que, en el presente caso, opera la reviviscencia de los artículos 90 a 98 de la Ley 42 de 1993, "[s]obre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", que conforman su capítulo IV "JURISDICCIÓN COACTIVA", y que fueron derogados por el artículo 166 del Decreto Ley 403 de 2020»

La Ley 42 de 1993 «Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen», en el Capítulo IV (artículos 90 a 98) establece el cobro por jurisdicción coactiva de los créditos fiscales, remitiendo su procedimiento al establecido para el proceso de jurisdicción coactiva en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso):

«Artículo 90. Para cobrar los créditos fiscales que nacen de los alcances líquidos contenidos en los títulos ejecutivos a que se refiere la presente Ley, se seguirá el proceso de jurisdicción coactiva señalado en el Código de Procedimiento Civil<sup>1</sup>, salvo los aspectos especiales que aquí se regulan.»

«Artículo 92. Prestan mérito ejecutivo:

1. Los fallos con responsabilidad fiscal contenidos en providencias debidamente, ejecutoriadas.

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 561 del CPC, se seguía el proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso. Ante la derogatoria de este Código por la Ley 1564 de 2012, hoy se rige por el procedimiento establecido en la sección Segunda del Código General del Proceso (artículos 422 a 472).

2. Las resoluciones ejecutoriadas expedidas por las contralorías, que impongan multas una vez transcurrido el término concedido en ellas para su pago.

3. Las pólizas de seguros y demás garantías a favor de las entidades públicas que se integren a fallos con responsabilidad fiscal.»

La Ley 1066 de 2006 «Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones» en su artículo 5º le otorga la facultad de cobro coactivo a las entidades públicas que en razón a sus funciones deban recaudar rentas o caudales públicos, para cuyos efectos deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario:

«Artículo 5º. 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 1º. 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 2º. 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 1º y 2º del artículo 820 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. Las Administradoras de Régimen de Prima Media con Prestación Definida seguirán ejerciendo la facultad de cobro coactivo que les fue otorgada por la Ley 100 de 1993 y normas reglamentarias.»

Así mismo, el legislador en el Título IV de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA, además de establecer en el artículo 98 como deber el recaudo de las obligaciones en las entidades públicas, estableció el procedimiento para su cobro, determinando las siguientes reglas:

«Artículo 100. Reglas de procedimiento. Para los procedimientos de cobro coactivo se aplicarán las siguientes reglas:

1. Los que tengan reglas especiales se regirán por ellas.

2. Los que no tengan reglas especiales se regirán por lo dispuesto en este título y en el Estatuto Tributario.

3. A aquellos relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario se aplicarán las disposiciones del Estatuto Tributario.

En todo caso, para los aspectos no previstos en el Estatuto Tributario o en las respectivas normas especiales, en cuanto fueren compatibles con esos regímenes, se aplicarán las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera de este Código y, en su defecto, el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular.»

Respecto de la este asunto, se presentó una diferencia de criterio entre la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República en la aplicación del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, sobre lo cual el Consejo de Estado se pronunció en el concepto 1882 del 05 de marzo de 2008 siendo ampliado en el concepto 1882A del 15 de diciembre de 2009, estableciendo en este último:

«En conclusión, en el contexto del artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 las Contralorías deben seguir como regla general el procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario, con las salvedades que se hacen enseguida respecto de las disposiciones especiales contenidas en las Leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 para los procesos de cobro coactivo basados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal.

(...)

En consecuencia, respecto de los interrogantes planteados en la Consulta, la Sala considera que la ejecutoriedad de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, así como la práctica de las medidas cautelares en los respectivos procesos de cobro coactivo, se sujetará a la regulación especial establecida para tales efectos en la Ley 610 de 2000. En el mismo sentido, el reporte de las personas con base en un fallo condenatorio de responsabilidad fiscal se deberá hacer según lo dispuesto en ella, es decir, cuando el respectivo acto se encuentren (sic) “en firme y ejecutoriado” y no se “haya satisfecho la obligación contenida en él” (art. 60)

Ahora y según se ha advertido, el recaudo de las demás obligaciones a favor de las contralorías distintas de las originadas en procesos de responsabilidad fiscal (multas, cuotas de vigilancia, etc.), sí queda sujeto al procedimiento de cobro coactivo previsto en el Estatuto Tributario en virtud de la regla general establecida en la Ley 1066 de 2006, en tanto que respecto de aquellos créditos, los organismos de control fiscal obran bajo los mismos presupuestos que lo hacen las demás entidades del Estado y allí no serían aplicables entonces los principios de especialidad antes referidos.

(...)

Finalmente, la Sala considera necesario advertir que el artículo 840 del Estatuto Tributario y, por ende, su decreto reglamentario, no son aplicables a los procesos de jurisdicción coactiva originados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, pues como ha quedado expuesto, aquellos se regulan por sus normas específicas al no quedar cobijados con la remisión de la Ley 1066 de 2006 al Estatuto Tributario.

(...)

Respuesta: En el contexto de la Ley 1066 de 2006 las contralorías sí recaudan rentas o caudales públicos y, por ende, les es aplicable lo establecido en su artículo 5, salvo en materia de procesos de cobro coactivo originados en actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal, los cuales, por su especificidad, se rigen por sus normas especiales.

(...)

Respuesta: La ejecutoria de los actos administrativos que declaran la responsabilidad fiscal se rige por los artículos 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y no por el artículo 829 del Estatuto Tributario.

Los demás actos administrativos de las contralorías que sirvan de fuente a un proceso de jurisdicción coactiva, distintos de los que declaran la responsabilidad fiscal, se rigen para su ejecutoria por lo establecido en el Estatuto Tributario, de acuerdo con la remisión del Artículo 5 de la Ley 1066 de 2006.»

Este Despacho en el concepto 110.002.2017 (Radicado 20171100001471 del 30 de enero de 2017), sobre la normatividad aplicable al cobro por jurisdicción coactiva en las contralorías, anotó:

«Queda claro que por voluntad del legislador, las normas especiales de cobro de la Ley 42 de 1993, están vigentes en materia del proceso de cobro coactivo, para los títulos ejecutivos derivados de la responsabilidad fiscal.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el precitado artículo 100 señala que los vacíos que se presenten en las normas especiales que regulan el proceso de jurisdicción coactiva, se llenarán acudiendo a las reglas de procedimiento establecidas en la Parte Primera del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, y en su defecto el Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular, y en consideración que el Código de Procedimiento Civil fue derogado por la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, la remisión debe entenderse a éste último.

Así, las contralorías deben aplicar en sus procesos de cobro coactivo que iniciaron a partir del 2 de julio de 2012, derivados de obligaciones fiscales contenidas en fallos de responsabilidad fiscal, multas derivadas del proceso sancionatorio fiscal o una póliza de seguros y demás garantías que se integren a fallos de responsabilidad fiscal, las disposiciones de la Ley 42 de 1993, la Ley 610 de 2000 y en los vacíos de estas, las disposiciones de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012, en su orden.»

Otros conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica sobre el tema son: 110.032.2014 (Radicado 20141100042181 del 2 de octubre de 2014); 110.040.2014 (Radicado 20141100048841 del 14 de noviembre de 2014); 110.021.2015 (Radicado 20151100035911 del 7 de octubre de 2015), 110.029.2015 (Radicado 20151100039501 del 6 de noviembre de 2015).

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en cuanto a los procesos fiscales de cobros coactivo en el concepto CGR-OJ-0091-2022 (2022IE0046014 del 18 de mayo de 2022), manifestó:

«Consecuencia de los efectos de la sentencia C-113 de 2022, cuyo texto completo aún no se conoce, se tiene que, a partir del 25 de marzo de 2022, para el Procedimiento Fiscal de Cobro Coactivo (PFC) de la Contraloría General de la República se deben aplicar los artículos 90 al 98 de la Ley 42 de 1993.

(...)

Adicionalmente, también se deben aplicar como normas especiales para el Procedimiento Fiscal de Cobro Coactivo (PFC) los artículos 12, 56 y 58 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 103 de la Ley 1474 de 2011.

En consecuencia, el ejecutor, en este caso, debe remitirse a lo dispuesto en la Sección Segunda, Proceso Ejecutivo, Título Único, Proceso Ejecutivo, del Código General del Proceso, que regula actualmente dicha materia.»

Con lo anotado hasta el momento, podemos ratificar lo concluido en nuestro concepto 110.036.2022 (Radicado 20221100019301 del 9 de junio de 2022):

«De la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada, se concluye que las contralorías ejercen el cobro coactivo respecto de dos clases de títulos ejecutivos:

- i) Los derivados de la responsabilidad fiscal: fallos con responsabilidad fiscal, multas y pólizas de seguros y demás garantías integradas a los fallos con responsabilidad fiscal, para cuya ejecución se seguirá el procedimiento establecido en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000, y en lo no contemplado en ellas, se seguirá el procedimiento para el proceso ejecutivo establecido en el Código General del Proceso.
- ii) Los demás títulos ejecutivos a su favor tales como multas contractuales, multas por sanciones disciplinarias, etc., para cuya ejecución se aplicarán las normas del Título IV del CPACA, del Estatuto Tributario, de la Primera parte del CPACA y en lo no establecido en ellas, en las normas del Código General del Proceso respecto del proceso ejecutivo.»

## 2. Del cobro de intereses moratorios en la jurisdicción coactiva

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias respecto del concepto de intereses moratorios; veamos algunas de ellas:

Sentencia C-257 del 27 de mayo de 1998:

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

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

Así las cosas, no se requiere un proceso judicial específico para definir si hay o no lugar al pago de intereses moratorios en el caso concreto, pues la obligación correspondiente se deriva del mismo hecho

de la mora en la consignación de los fondos públicos recaudados, que es el supuesto del cual parte la norma examinada.»

Sentencia C-604 del 1º de agosto de 2012:

«4.4. Naturaleza y contenido de los intereses moratorios

Los intereses moratorios son aquellos que se pagan para el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida. La mora genera que se hagan correr en contra del deudor los daños y perjuicios llamados moratorios que representan el perjuicio causado al acreedor por el retraso en la ejecución de la obligación.

(...)

(...) el Código Civil de Colombia consagra los intereses moratorios como una indemnización derivada del retardo, la cual podrá ser convencional si es tasada por las partes o en su defecto legal, caso en el cual será equivalente al 6 por ciento anual:

(...)

El Código de Comercio también se refiere al interés moratorio estableciendo que a falta de estipulación, los intereses moratorios serán equivalentes a una y media veces el interés bancario corriente:

(...)

Por su parte, el inciso primero del artículo 635 del Estatuto Tributario señala que la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

(...)

Por lo anterior, en Colombia el interés moratorio tiene un contenido indemnizatorio distinto a la simple corrección monetaria, situación que no puede ser desconocida por el legislador al momento de determinar las tasas a las cuales lo vincula, por lo cual los intereses moratorios deberán contemplar un componente inflacionario o de corrección monetaria y uno indemnizatorio, el cual podrá variar teniendo en cuenta la existencia de diversos regímenes en cuanto a las tasas de interés, tal como sucede en relación con los intereses civiles y comerciales según se reconoció en la sentencia C - 364 de 2000.»

Respecto del tema igualmente se pronunció la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia del 27 de agosto de 2008 dentro del proceso referencia 11001-3103-022-1997-14171-01, en los siguientes términos:

«c) Los intereses moratorios, tienen un carácter eminentemente punitivo y resarcitorio, representan la indemnización de perjuicios por la mora, la presuponen, se causan ex legge desde esta, sin ser menester pacto alguno —excepto en los préstamos de vivienda a largo plazo en los cuales no se presumen y requieren pacto expreso, art. 19, Ley 546 de 1999— ni probanza del daño presumido iuris et de iure (art. 1617 [2], Código Civil), son exigibles con la obligación principal y deben mientras perdure, sancionar el incumplimiento del deudor y cumplen función compensatoria del daño causado al acreedor mediante la fijación de una tasa tarifada por el legislador, la cual, si bien no es simétrica con la magnitud del daño, se establece en consideración a este y no impide optar por la indemnización ordinaria de perjuicios ni reclamar el daño suplementario o adicional, acreditando su existencia y cuantía, con sujeción a las reglas generales. A partir de la mora respecto de idéntico período y la misma obligación, estos intereses no son acumulables ni pueden cobrarse de manera simultánea con los remuneratorios, con excepción de los causados y debidos con anterioridad. Producida la mora de la obligación principal sus efectos se extienden a la prestación de pagar intereses mientras no se cumpla lo debido.»

La normatividad especial para el cobro coactivo de los créditos fiscales establecidos en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, no establece regulación referente a la tasa de interés moratorio aplicable a los mismos. Por lo anterior, se debe tener en cuenta lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 732 del 03 de octubre de 1995:

«III. Intereses moratorios aplicables en los procesos de jurisdicción coactiva.

(...)

Pero concretamente en relación con los créditos a favor del Tesoro Público –salvo lo especialmente dispuesto para efectos tributarios– la norma vigente es la Ley 68 de 1923, cuyo artículo 9º prescribe: “Los créditos a favor del Tesoro Público devengan intereses a la rata (sic) del doce por ciento (12%) anual, desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago”.

La Sala estima, por consiguiente, que la tasa del 12% anual es la aplicable a los intereses moratorios que se causen en los procesos por jurisdicción coactiva de competencia de las contralorías.

(...)

VI. Respuestas de la Sala. En concordancia con las anteriores consideraciones, la Sala responde:

(...)

5. Los intereses moratorios que devengan los créditos a favor de las entidades públicas en los procesos de jurisdicción coactiva que cursan en las contralorías, son del doce por ciento (12%) anual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923.

(...»

La mencionada Ley 68 de 1923 «Por la cual se fija el personal de unas oficinas de Hacienda y se adoptan algunas disposiciones fiscales», establece:

«Artículo 9º. Los créditos a favor del Tesoro devengan intereses a la rata del doce por ciento (12 por 100) anual, desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago.»

Con la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 19 de junio de 2008 dentro de la Radicación número 11001-03-06-000-2008-00040-00(1904) respecto al alcance de los intereses moratorios establecidos en dicha ley, dijo:

«Los antecedentes legislativos reseñados en el capítulo anterior y las disposiciones transcritas, permiten a la Sala ratificar lo expuesto en el concepto 1835 de 2007, en el sentido, de que el legislador unificó “el procedimiento a seguir por las autoridades administrativas investidas de jurisdicción coactiva, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política”, el cual se rige por las disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario (artículo 823 ss) y, además precisar, que este objetivo de unificación no se extendió a aspectos de carácter sustancial que pudieran afectar el contenido, la naturaleza y los efectos de las obligaciones sujetas a cobro por esta vía.

En consecuencia, no es dable al intérprete extender la remisión al Estatuto Tributario contenida en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006 a este tipo de aspectos sustanciales para concluir que esta Ley reguló de manera uniforme la tasa de interés moratorio aplicable a las obligaciones a favor del Tesoro Público.

Tampoco es viable con fundamento en los artículos 3º y 4º ibídem, afirmar que la Ley 1066 de 2006 unificó la tasa de interés moratorio de todas las obligaciones a favor de las entidades públicas.»

El Decreto 4473 de 2006 «Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006», establece:

«Artículo 7º. Determinación de la tasa de interés. Las obligaciones diferentes a impuestos, tasas y contribuciones fiscales y parafiscales continuarán aplicando las tasas de interés especiales previstas en el ordenamiento nacional.»

El Código Civil Colombiano (Ley 84 de 1873), establece respecto de los intereses moratorios:

«Artículo 1617. Si la obligación es de pagar una cantidad de dinero, la indemnización de perjuicios por la mora está sujeta a las reglas siguientes:

1º. Se siguen debiendo los intereses convencionales, si se ha pactado un interés superior al legal, o empiezan a deberse los intereses legales, en el caso contrario; quedando, sin embargo, en su fuerza las disposiciones especiales que autoricen el cobro de los intereses corrientes en ciertos casos.

El interés legal se fija en seis por ciento anual.

2º. El acreedor no tiene necesidad de justificar perjuicios cuando solo cobra intereses; basta el hecho del retardo.

3º. Los intereses atrasados no producen interés.

4º. La regla anterior se aplica a toda especie de rentas, cánones y pensiones periódicas.»

En cuanto a los intereses moratorios de títulos ejecutivos derivados de sanción disciplinaria, debemos remitirnos a lo establecido en la Ley 1952 de 2019 «Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario», que establece:

«Artículo 237. Pago y plazo de la multa. Cuando la sanción sea de multa y el sancionado continúe vinculado a la misma entidad, el descuento podrá hacerse en forma proporcional durante los doce meses siguientes a su imposición; si se encuentra vinculado a otra entidad oficial, se oficiará para que el cobro se efectúe por descuento. Cuando la suspensión en el cargo haya sido convertida en días de salario, el cobro se efectuará por jurisdicción coactiva.

(...)

En cualquiera de los casos anteriores, cuando se presente mora en el pago de la multa el moroso deberá cancelar el monto de la misma con los correspondientes intereses corrientes.»

En cuanto a los intereses moratorios de los títulos ejecutivos derivados de la gestión contractual de la entidad, la ley 80 de 1993 «Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública», establece:

«Artículo 4º. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

(...)

8º. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

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

Los intereses moratorios exigibles al cobro de pólizas de seguros y demás garantías, se determinan por el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971 «Por el cual se expide el Código de Comercio»), que establece:

«Artículo 884. Límite de intereses y sanción por exceso. <Inciso modificado por el parágrafo del Artículo 111 de la Ley 510 de 1999> Cuando en los negocios mercantiles haya de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, éste será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será equivalente a una y media veces del bancario corriente y en cuanto sobrepase cualquiera de estos montos el acreedor perderá todos los intereses, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990.

Se probará el interés bancario corriente con certificado expedido por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 1080. Plazo para el pago de la indemnización e intereses moratorios. <Inciso modificado por el parágrafo del Artículo 111 de la Ley 510 de 1999> El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077. Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Bancaria aumentado en la mitad.

El contrato de reaseguro no varía el contrato de seguro celebrado entre tomador y asegurador, y la oportunidad en el pago de éste, en caso de siniestro, no podrá diferirse a pretexto del reaseguro.

La Corte Constitucional en la sentencia C-892 del 22 de agosto de 2001, respecto de los intereses moratorios en la actividad contractual dijo:

«En armonía con lo expuesto, el artículo 4º numeral 8º de la Ley 80 de 1993, se encargó de regular el tema de los intereses de mora en el régimen de contratación Pública, al disponer que: “Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado”. Es de anotar que el reconocimiento expreso de los intereses de mora sugiere, frente al problema jurídico planteado, el

análisis de los siguientes dos temas: el primero, relativo a la determinación de la tasa de interés aplicable y, el segundo, relacionado con el tiempo a partir del cual comienza y finaliza la mora. En lo que se refiere a la determinación de la tasa de interés aplicable a la mora, se tiene que es la propia Ley 80 en el artículo antes citado, la que se encarga de resolver dicho interrogante al consagrar un régimen especial que regula la tasa de interés moratorio aplicable a los vínculos contractuales del Estado, "equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado". A partir de lo expresado, teniendo en cuenta que el artículo 1617 del Código Civil fija el interés legal "en seis por ciento anual", el interés que prevalece en el régimen de contratación pública se calcula con base en una tasa del 12% anual. El interés fijado en la norma no tiene un alcance imperativo, y sólo opera con carácter supletorio cuando las partes contratantes se abstengan de pactar directamente los intereses de mora.»

Y sobre el mismo tópico en la sentencia C-965 del 21 de octubre de 2003, estableció:

«4.6. La tasa de interés moratoria, calculada sobre el valor histórico de la obligación y debidamente actualizada, se determina siguiendo el criterio previsto en normas especiales<sup>2</sup>, el cual impone aplicar a la suma debida por cada año de mora, el respectivo incremento del índice de precios al consumidor entre el 1° de enero del año inmediatamente anterior o según el lapso que haya transcurrido, esto último, cuando la mora no hubiere completado el año o se hubiere generado en fracciones de año.

En esos términos, el régimen de contratación pública (Ley 80 de 1993) emplea dos mecanismos de liquidación que guardan una clara correspondencia y complemento recíproco: (i) el de la actualización de la obligación, que se concreta en el pago de una suma de dinero determinada a partir del índice de precios al consumidor por el tiempo en que la entidad estatal incurrió en mora; y (ii) el del valor de los intereses de mora que, como lo consagra el precepto impugnado, se calculan a una tasa del doce por ciento (12%) anual, la cual corresponde al doble del interés legal civil.

Con la adopción de estos mecanismos liquidatorios, el estatuto de contratación estatal descartó la aplicación del sistema mercantil previsto en el artículo 884 del Código de Comercio, según el cual: Cuando en los negocios mercantiles hayan de pagarse réditos de un capital, sin que se especifique por convenio el interés, este será el bancario corriente; si las partes no han estipulado el interés moratorio, será del doble...". Y lo hizo, precisamente, bajo la consideración de que la tasa aplicable al interés bancario contiene un componente que pretende compensar el factor sobreviviente de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda; circunstancia que por sí misma hace incompatible, o lo que es igual, impide que subsistan simultáneamente, el método de liquidación basado en el interés bancario con la actualización monetaria. En Sentencia del 30 de Marzo de 1980, el Consejo de Estado sostuvo esta tesis, al afirmar que la cancelación del interés bancario excluye el reconocimiento de la devaluación monetaria, toda vez que éste incorpora un porcentaje dirigido a compensar la incidencia que pueda tener la inflación.

Ciertamente, considerando que el interés bancario esta integrado por dos factores económicos básicos: el de la devaluación monetaria y el del interés neto, resulta válido sostener que un interés de mora equivalente al doble del interés "bancario corriente" como lo prevé el artículo 884 del estatuto de Comercio, sí puede generar una doble actualización monetaria que afectaría el patrimonio público y que resultaría contrario a los principios de equidad, justicia conmutativa y bona fides. Este ha sido el criterio adoptado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en uno de cuyos fallos sostuvo que,

<sup>2</sup> La tasa del interés moratorio se determina siguiendo el criterio previsto en el artículo 1° del Decreto 679 de 1994, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993

por fuera de las obligaciones mercantiles, son incompatibles “los intereses legales comerciales con una indexación complementaria, pues el reconocimiento de ésta, a la par con aquellos, se traduciría de algún modo, en un desbordamiento de tales réditos, lo que colocaría al acreedor en situación de infringir la ley penal, sin perjuicio de los conocidos efectos patrimoniales previstos en el ordenamiento jurídico”<sup>3</sup>.

(...)

4.7. Por lo tanto, en sentido contrario al que afirma el actor, el sistema de liquidación de intereses de mora consagrado en el inciso 2° del numeral 8° del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, que le reconoce al contratista la actualización y un interés de mora promediado en el doble del interés legal civil, es decir, del doce por ciento (12%) anual, en la medida en que no incorpora un factor para compensar la pérdida de poder adquisitivo de la moneda, no conlleva una doble actualización en detrimento del patrimonio público. Por el contrario, la fórmula acogida por el régimen de contratación, al no estar basada en el interés bancario, es concordante con principio de responsabilidad estatal y con los principios de equidad, igualdad, buena fe y garantía del patrimonio particular; específicamente, por cuanto su objetivo no es penalizar al Estado por su actuación reprochable ni otorgarle al contratista un provecho económico per se, sino reconocerle a este último una indemnización proporcional al daño antijurídico de que ha sido víctima y restablecer la equivalencia económica del contrato. En este contexto, se repite, la tasa del doble del interés legal busca amparar al acreedor por el daño antijurídico que le representa el retardo injustificado de la entidad en el pago de la obligación, pero sin consideración a su poder adquisitivo.»

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República en el concepto CGR-OJ-077-2019 (2019EE0068347 del 10 de junio de 2019), concluyó respecto de los intereses moratorios:

«De acuerdo a lo expuesto, le corresponde al funcionario ejecutor determinar en cada caso concreto cuál es el régimen normativo que regula el cobro de intereses en los títulos objeto de cobro coactivo, para lo cual deberá analizar si hay pacto de interés convencional (verbigracia en el cobro coactivo de multas contractuales), norma especial que desarrolle el interés como hace el artículo 1080 del Código de Comercio para los intereses moratorios a favor del asegurado por la mora del asegurador, si hay remisión a otra fuente legal tal como se desprende del último inciso del artículo 173 de la Ley 734 de 2002 para las multas disciplinarias, o si se aplica el régimen general, como es el artículo 9 de la Ley 68 de 1923 para los fallos con responsabilidad fiscal en su condición de créditos a favor del Tesoro.

En el mismo sentido, es competencia del ejecutor determinar de acuerdo al régimen de intereses aplicable, si existe norma expresa que imponga la capitalización o cobro de interés sobre interés, teniendo que considerar entre otros factores el tipo de sujeto y actividad ejercida, para valorar cuál es la regulación que se impone, máxime cuando el interés moratorio contiene un ítem de actualización del valor como señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-604 de 2012.»

Esta Oficina Jurídica en el concepto 110.010.2014 (Radicado 20141100020051 del 19 de mayo de 2014), dijo:

«Respecto a los intereses moratorios, se debe señalar que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1066 de 2006, las Contralorías debieron empezar a aplicar como regla general el procedimiento

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 19 de noviembre de 2001, Expediente N° 6094, M.P. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo

establecido en el Estatuto Tributario, salvo los aspectos especialmente regulados en materia de jurisdicción coactiva en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000<sup>4</sup>.

Ahora bien, como la Ley 42 de 1993 y 610 de 2000, no regulan el tema de los intereses moratorios en los procesos de jurisdicción coactiva, se deberá aplicar en principio la norma de intereses moratorios del estatuto tributario<sup>5</sup>; sin embargo, el artículo 7° del Decreto 4473 de 2006 expresamente dispuso: "Las obligaciones diferentes a impuestos, tasas y contribuciones fiscales y parafiscales continuarán aplicando las tasas de interés especiales previstas en el ordenamiento nacional".»

Otros pronunciamientos sobre el tema por este Despacho se encuentran en los conceptos 110.52.2020 (Radicado 20201100027401 del 9 de octubre de 2020), 110.019.2018 (Radicado 20181100008641 del 6 de abril de 2018), 110.014.2017 (Radicado 20171100020501 del 9 de junio de 2017), entre otros.

### 3. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto al tema consultado, podemos concluir:

- i) Las contralorías recaudan a través del cobro coactivo dos tipos de obligaciones a su favor:
  - i) las contenidas en títulos ejecutivos derivados de la responsabilidad fiscal relacionados en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993, cuyo trámite se rige por las disposiciones de dicha ley y del Código General del Proceso; ii) aquellas contenidas en títulos ejecutivos diferentes a los establecidos en el artículo 92 de la Ley 42 de 1993 (como las sanciones disciplinarias, las multas contractuales, etc.) los cuales se tramitan por el procedimiento establecido en el Título IV del CPACA y en el Estatuto Tributario (Decreto-Ley 624 de 1989).
- ii) La tasa de interés moratorio depende del título valor ejecutado, así:
  - a.) Fallo con responsabilidad fiscal: 12% anual de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 68 de 1923.
  - b.) Multa sancionatoria fiscal: 12% anual de conformidad con lo establecido en el artículo 9° de la Ley 68 de 1923.

<sup>4</sup> Concepto 1882 de marzo 5 de 2008 y ampliación de concepto 1882 de diciembre 15 de 2009 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

<sup>5</sup> Art. 634 Sanción por mora en el pago de impuestos, anticipos y retenciones  
INC- Modificado por el artículo 3 de la Ley 788 de 2002. Los contribuyentes o responsables de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, incluidos los agentes de retención, que no cancelen oportunamente los impuestos, anticipos y retenciones a su cargo, deberán liquidar y pagar intereses moratorios, por cada día calendario de retardo en el pago

( )  
ART 635 - Modificado por el artículo 12 de la ley 1066 de 2006 Determinación de la tasa de interés moratorio Para efecto tributario 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 Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

- c.) Pólizas de seguros y demás garantías integradas al fallo con responsabilidad fiscal: 1,5 interés bancario de conformidad con lo establecido en el artículo 884 del Código de Comercio.
- d.) Multas por sanción disciplinaria: 1,5 interés bancario de conformidad con lo establecido en el artículo 237 del Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019) en concordancia con el artículo 884 del Código de Comercio.
- e.) Multas derivadas de la gestión contractual de la entidad: la tasa estipulada en el respectivo contrato y a falta de estos, 12% de conformidad con lo establecido en el numeral 8º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993 en concordancia con el artículo 1617 del Código Civil.
- f.) Pólizas de seguros y demás garantías: 1,5 interés bancario de conformidad con lo establecido en el artículo 884 del Código de Comercio.
- g.) Los demás créditos a favor de la entidad: 12% anual de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923.

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01:

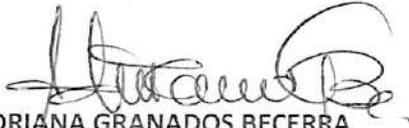
«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'»** (Negrilla fuera de texto)

Los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República relacionados en el presente concepto pueden ser consultarlos en el siguiente enlace: <http://www.auditoria.gov.co/web/guest/auditoria/normatividad/conceptos-juridicos>

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [flijimenez@auditoria.gov.co](mailto:flijimenez@auditoria.gov.co). Si para usted resulta más cómodo, también puede diligenciarla de manera virtual a través de nuestra página web [www.auditoria.gov.co](http://www.auditoria.gov.co) ingresando por el botón SIA, seleccionar la opción SIA ATC ATENCIÓN AL CIUDADANO, luego, seleccionar el botón Encuesta de Satisfacción e ingrese los dígitos del código

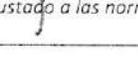
SIA-ATC que aparecen en la referencia de la presente comunicación y la contraseña 27bb67b6 También puede consultar su solicitud en el botón *Consultar Solicitud* ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



**ADRIANA GRANADOS BECERRA**  
 Directora Oficina Jurídica (E)

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		24/08/2022
Revisado por:	Adriana Granados Becerra		05/09/2022
Aprobado por:	Adriana Granados Becerra		05/09/2022

*Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.*