



Radicado No: 20221100030321

Fecha: 07-09-2022

Bogotá,  
110

Doctor  
**IVÁN CANO CÓRDOBA**  
Asesor Oficina Jurídica  
Contraloría Municipal de Ibagué  
Calle 9 No. 2-59 Edificio Municipal Piso 3  
Ibagué - Tolima  
[cmibague@contraloriaibague.gov.co](mailto:cmibague@contraloriaibague.gov.co)

Referencia: Concepto 110.063.2022  
SIA-ATC. 012022000562

1. *Del cobro por jurisdicción coactiva*
2. *De la liquidación del crédito*
3. *Del cobro de intereses moratorios en el cobro coactivo*
4. *Del título de depósito judicial*
5. *De las entidades descentralizadas*
6. *Del principio presupuestal de unidad de caja*
7. *Imputación o destino de los pagos producto del cobro coactivo*

Doctor Cano Córdoba:

La Auditoría General de la República recibió su requerimiento contenido en el oficio CMI-RS-2022-00002005 del 18 de julio de 2022, radicado en la AGR el 22 de julio de 2022 con el número 2022-233-001534-2 y bajo el SIA-ATC. 012022000562, en el que consulta lo siguiente respecto del proceso de cobro coactivo y dentro de él respecto a los títulos judiciales y al destino de los recursos recaudados:

«A causa de lo anteriormente expuesto, me permito solicitar se aclare, si al momento de practicar las liquidaciones de créditos de los procesos coactivos que adelantan la Contraloría Municipal de Ibagué, es viable liquidar intereses sobre los valores embargados y que reposan en las cuentas bancarias del ente de control hasta la constitución o puesta en disposición de dichos recursos a favor de la entidad afectada.

(...)

A causa de lo anteriormente expuesto me permito solicitar se aclare si en los casos de afectación con detrimento patrimonial sobre recursos propios de las entidades descentralizadas territorialmente también se aplica el principio de UNIDAD DE CAJA, por tanto, los recursos recaudados deben ser depositados a favor del Municipio de Ibagué.»

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 numeral 2 del artículo 2º del Decreto 4473 de 2006 «Por el cual se reglamenta la Ley 1066 de 2006» determina la existencia de dos etapas para el cobro de créditos de las entidades públicas: una persuasiva y una coactiva.

En la etapa persuasiva se conmina al deudor a pagar la obligación de manera voluntaria o a través de un acuerdo de pago. La etapa coactiva se refiere al adelantamiento del proceso de 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.

En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la parte final del inciso primero del párrafo 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»

Una vez el documento contentivo de la obligación a favor del órgano de control fiscal (fallo con

responsabilidad fiscal, resolución que impone sanción, sentencia judicial, etc.)<sup>1)</sup> cumpla con los requisitos de ser claro, expreso y actualmente exigible<sup>2)</sup>, prestará mérito ejecutivo y podrá ser objeto de cobro por el procedimiento de jurisdicción coactiva.

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>3)</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.
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.»

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

<sup>1)</sup> Artículo 92 de la Ley 42 de 1993, Artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, Artículo 469 del CGP

<sup>2)</sup> Artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, Artículo 829 del ET

<sup>3)</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).

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.»

De otro lado, la Ley 1564 de 2012 «Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones», establece:

*«Artículo 469. Títulos ejecutivos. Sin perjuicio de lo previsto en normas especiales, también prestan mérito ejecutivo en las ejecuciones por jurisdicción coactiva:*

*1. Las alcances líquidos declarados por las contralorías contra los responsables del erario, contenidos en providencias definitivas y ejecutoriadas.*

*2. Las resoluciones ejecutoriadas de funcionarios administrativos o de policía, que impongan multas a favor de las entidades de derecho público, si no se ha establecido otra forma de recaudo.*

*3. Las providencias ejecutoriadas que impongan multas a favor de entidades de derecho público en procesos seguidos ante las autoridades de la rama jurisdiccional del Estado.*

*(...)*»

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, determina:

«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.»



## 2. De la liquidación del crédito

El deudor puede proponer y suscribir acuerdo de pago<sup>[4]</sup> de su obligación en cualquier momento del cobro de la misma por el funcionario ejecutor, bien sea en la etapa persuasiva o en la etapa de cobro coactivo, por ello, cuando se presente esta situación, previo a la suscripción del acuerdo, se debe efectuar la liquidación del crédito, discriminando el valor del capital y el de los intereses, así como la fecha a partir de la cual se hacen exigibles éstos; también se determinará el valor de las costas. El acuerdo de pago no exonera ni reduce el pago de intereses moratorios.

El procedimiento de cobro por jurisdicción coactiva se inicia formalmente con la expedición de la resolución o auto de mandamiento de pago<sup>[5]</sup>, el cual debe contener entre otras disposiciones el valor del crédito cobrado, especificando tanto el valor del capital como el de los intereses y la fecha a partir de la cual se hacen exigibles éstos, así como el establecimiento del término para el pago de estos valores. Así, teniendo en cuenta el contenido el mandamiento de pago, se infiere la necesaria liquidación del crédito para esta actuación procesal.

Contra el mandamiento de pago procede el recurso de reposición, así como la interposición de excepciones. De no interponerse el recurso dentro del término legal establecido, se ordenará mediante resolución o auto, seguir adelante la ejecución de acuerdo con el mandamiento de pago, orden que igualmente se dará en la resolución que resuelva desfavorablemente total o parcialmente las excepciones; así mismo se ordenará practicar la liquidación del crédito y de las costas del proceso con la especificación del capital y de los intereses causados a la fecha.<sup>[6]</sup>

La liquidación del crédito puede ser actualizada tomando en cuenta para ello la liquidación inicial en firme. Estas actualizaciones pueden ser solicitadas y/o aportadas por el ejecutado o efectuadas de oficio por el funcionario ejecutor y se dan en eventos como pagos parciales, abonos a la deuda y/o cuando se presente el remate de bienes embargados. Esto se infiere de lo establecido en el Código General del Proceso:

Artículo 461. Terminación del proceso por pago. (...)

(...)

Cuando se trate de ejecuciones por sumas de dinero, y no existan liquidaciones del crédito y de las costas, podrá el ejecutado presentarias con el objeto de pagar su importe, acompañadas del título de su consignación a órdenes del juzgado, con especificación de la tasa de interés o de cambio, según el caso. Sin que se suspenda el trámite del proceso, se dará traslado de ella al ejecutante por tres (3) días como dispone el artículo 110; objetada o no, el juez la aprobará cuando la encuentre ajustada a la ley.

Cuando haya lugar a aumentar el valor de las liquidaciones, si dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del auto que las apruebe no se hubiere presentado el título de consignación adicional a órdenes del juzgado, el juez dispondrá por auto que no tiene recursos, continuar la ejecución por el

<sup>[4]</sup> Artículo 2º de la Ley 1066 de 2006, artículos 3º y 4º del Decreto 4473 de 2006, artículo 96 de la Ley 42 de 1993

<sup>[5]</sup> Artículo 826 del ET, artículos 430 y 431 del CGP

<sup>[6]</sup> Artículo 836 del ET, artículo 446 del CGP

salido y entregar al ejecutante las sumas depositadas como abono a su crédito y las costas. Si la consignación se hace oportunamente el juez declarará terminado el proceso y dispondrá la cancelación de los embargos y secuestros, si no estuviere embargado el remanente.

(...)

Artículo 447. Entrega de dinero al ejecutante. Cuando lo embargado fuere dinero, una vez ejecutoriado el auto que apruebe cada liquidación del crédito o las costas, el juez ordenará su entrega al acreedor hasta la concurrencia del valor liquidado. Si lo embargado fuere sueldo, renta o pensión periódica, se ordenará entregar al acreedor lo retenido, y que en lo sucesivo se le entreguen los dineros que se retengan hasta cubrir la totalidad de la obligación.

Los pagos parciales, como los originados en la aplicación de títulos de depósito judicial, hacen que el valor total del crédito se disminuya, bien porque descuenta capital, bien porque descuenta intereses o bien porque descuenta los dos; entonces, se hace necesario en cada evento de pago parcial, actualizar la liquidación del crédito.

### 3. Del cobro de intereses moratorios en el cobro coactivo

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias respecto del concepto de intereses moratorios, entre ellas en la sentencia C-604 del 1º de agosto de 2012 en la que dijo:

#### «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.»

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.»

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:

1ª. 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.

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

3ª. Los intereses atrasados no producen interés.

4ª. 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.

Toda multa se destinará a la entidad a la cual preste o haya prestado sus servicios el sancionado.

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

(...)

8ª. <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 párrafo 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.

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 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>[7]</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>[8]</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".»

Así mismo, en el concepto 110.060.2022 (Radicado 20221100029841 del 5 de septiembre de 2022) previa exposición más amplia sobre el tema, concluyó:

<sup>[7]</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>[8]</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.

- i) (...)
- 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 9º de la Ley 68 de 1923.
  - b.) Multa sancionatoria fiscal: 12% anual de conformidad con lo establecido en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923.
  - 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.

Otros pronunciamientos sobre el tema por esta Oficina 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.

#### 4. Del título de depósito judicial

Un depósito judicial es una suma de dinero consignada a ordenes de autoridad competente, para el presente concepto, el órgano executor – contraloría.

Estas consignaciones deben hacerse en el Banco Agrario de Colombia encargado de administrar estos depósitos de conformidad con lo estableció el artículo 1º del Decreto 2419 de 1999, por parte de la persona natural o jurídica encargada de dar cumplimiento a la orden de embargo tal como sucede en el caso de los empleadores ante el embargo de los salarios o de las entidades bancarias y financieras ante el embargo de cuentas bancarias.

El Decreto Único 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural” que compila, entre otros, el Decreto 2419 de 1999 “Por el cual se dictan medidas en relación con las funciones de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A. en liquidación”, establece:

Artículo 2.12.5.1. Depósitos Judiciales, Consignación de Multas y de Caucciones. Las funciones de recibo, depósito y administración de los dineros que por mandato legal se depositaban en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A. en liquidación, serán asumidas por el Banco Agrario de Colombia S. A. el cual sustituirá a la Caja en los derechos y obligaciones inherentes a dichas funciones.

La cesión de los derechos y obligaciones derivados de los depósitos judiciales que en la actualidad poseen los establecimientos bancarios distintos de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S. A. en liquidación y el Banco Central Hipotecario, se hará al Banco Agrario de Colombia S. A.

(Decreto número 2419 de 1999, artículo 1°)

El título de depósito judicial se constituye por parte de la mencionada entidad financiera quien lo debe remitir a la autoridad de cobro coactivo para su custodia y seguridad.

El funcionario ejecutor dentro de la ejecución del proceso coactivo, efectuará la liquidación del crédito y las costas para inmediatamente efectuar su redención o aplicación a la obligación el respectivo título de depósito judicial que esté bajo su custodia, endosándolo a la cuenta a la que se va a consignar según el destinatario: Dirección del Tesoro Nacional, cuenta respectiva de la entidad territorial, cuenta de la respectiva entidad afectada, fondo de bienestar social (de la contraloría si existe), o al beneficiario del excedente, según lo establecido en el respectivo reglamento interno de recaudo de cartera.

Aquí se debe tener en cuenta lo dispuesto en el Código Civil respecto de la imputación del pago:

Artículo 1653. <Imputación del pago a intereses>. Si se deben capital e intereses, el pago se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute al capital.  
(...)

Se debe llevar un control de los títulos de depósito judicial con la información referente al número del proceso, nombre del ejecutado, número del título, fecha de constitución, valor, destinatario, número de la cuenta a la que se transfirió y valor transferido, entre otros.

La Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2019 dentro de la Radicación 08001-23-31-000-2001-02377 01(45935), se pronunció sobre el tema así:

«Los títulos de depósito judicial son documentos representativos de sumas de dinero que se constituyen, en este caso, a favor de la jurisdicción, por las entidades bancarias o financieras donde reposan recursos de propiedad de los deudores, en cumplimiento de órdenes de embargo expedidas como medida preventiva dentro del trámite de un proceso. (...).»

Considera esta Oficina Jurídica que, respecto de los efectos de los títulos de depósito judicial en el proceso de cobro coactivo, se debe tener en cuenta la disposición del Código Civil respecto del pago por consignación:

Artículo 1663. <Efectos de la consignación>. El efecto de la consignación válida es extinguir la obligación, hacer cesar, en consecuencia, los intereses y eximir del peligro de la cosa al deudor, todo ello desde el día de la consignación.

## 5. De las entidades descentralizadas

La Ley 489 de 1998 «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones», establece:

Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

Parágrafo 1°. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

Parágrafo 2°. Los organismos o entidades del Sector Descentralizado que tengan como objetivo desarrollar actividades científicas y tecnológicas, se sujetarán a la Legislación de Ciencia y Tecnología y su organización será determinada por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplica a las corporaciones civiles sin ánimo de lucro de derecho privado, vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente, creadas por la Ley 99 de 1993.

Artículo 69. Creación de las entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, se crean por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, o con su autorización, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional en la sentencia C-736 del 19 de septiembre de 2007, dijo:

"5.3 Las empresas de servicios públicos mixtas y privadas en las cuales haya cualquier porcentaje de participación pública, son entidades descentralizadas y constitucionalmente conforman la Rama

Ejecutiva.

(...)

Obsérvese que si bien el legislador sólo considera explícitamente como entidades descentralizadas a las empresas oficiales de servicios públicos, es decir a aquellas con un capital cien por ciento (100%) estatal, lo cual haría pensar que las mixtas y las privadas no ostentarían esta naturaleza jurídica, a continuación indica que también son entidades descentralizadas "las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio." (Subraya la Corte). Así las cosas, de manera implícita incluye a las empresas de servicios públicos mixtas o privadas como entidades descentralizadas, por lo cual la Corte no encuentra obstáculo para declarar su constitucionalidad."

## 6. Del principio presupuestal de unidad de caja

El artículo 16 del Decreto 111 de 1996, «Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto» aplicable en lo pertinente a las entidades territoriales de conformidad a los artículos 104, 107 y 109, define el principio de unidad de caja, así:

«Artículo 16. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones para fiscales.

Parágrafo 2º. Los rendimientos financieros de los Establecimientos Públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (Ley 38 de 1989, art. 12, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3º, 8º y 18, Ley 225 de 1995 art. 5º).»

La Corte Constitucional en la Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, sobre la unidad de caja sostuvo:

«El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto.»

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en sentencia del 15 de noviembre de 2007

dentro de la Radicación 11001-03-06-000-2007-00077(1852), dijo:

«Al considerar la formulación del principio de unidad de caja, que en últimas conduce a decir que todos los recursos de la Nación van a una bolsa común para responder con ella por los gastos decretados en el presupuesto, es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

a. La autonomía constitucionalmente conferida a los entes territoriales y a las entidades descentralizadas por servicios, se traduce, entre otras, en la facultad para administrar los recursos y los bienes a ellos asignados dentro de los límites que fija la Constitución, la ley y en particular, los del Estatuto Orgánico del presupuesto.

b. El artículo 352 de la Constitución Política reconoce la existencia de presupuestos separados en los diferentes órdenes: **el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel.** (Negrilla propia del texto)

c. El hecho cierto de que por mandato de la ley orgánica, los entes territoriales deban regirse por el principio de unidad de caja y que las entidades descentralizadas territorialmente en su ejecución presupuestal deban ajustarse a las políticas fiscales del Estado como un todo, no implica que los recursos de este tipo de entes deban hacer unidad de caja con los de la Nación, pues se trata de presupuestos y patrimonios independientes en razón de la autonomía constitucional y legal conferida a ellos.

d. En relación con los demás entes que forman parte del presupuesto de la Nación, la Sala considera importante enfatizar, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los órganos que son una sección del presupuesto general de la Nación tienen "(...)capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley".»

## 7. Imputación o destino de los pagos producto del cobro coactivo

Respecto del destino de los recursos recaudados como producto del proceso de cobro coactivo, se debe tener en cuenta la naturaleza y el origen del título ejecutivo cobrado.

Así, respecto del título ejecutivo proveniente del fallo con responsabilidad fiscal, la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, en el concepto 2010EE10361 del 23 de febrero de 2010, se pronunció en los siguientes términos:

«(...) Es así como encontramos que según las voces del artículo 1° de la ley 610 de 2000, el daño que se ocasione al patrimonio público es ocasionado al Estado. En este contexto encontramos que si bien las entidades estatales, cualquiera sea su rango o denominación, cumplen propósitos distintos dentro de la estructura estatal, no es menos cierto que las mismas están integradas a dicha estructura y su conjunto hace parte genérica del concepto de Estado.

En razón de lo anterior consideramos que el daño ocasionado a alguna de estas, si bien afecta su patrimonio particular, no es susceptible de ser resarcido a la misma en particular, como quiera que es el Estado el que ha sufrido el desmedro patrimonial en sí y por lo tanto es su patrimonio en su conjunto el

que demanda el resarcimiento de rigor.

En razón de lo anterior consideramos que el principio de unidad de caja, previsto en el artículo 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, debe ser aplicado para dar respuesta a la consulta formulada<sup>9)</sup>, toda vez que al no existir una norma específica que indique a nivel nacional o territorial cual debe ser el destino que debe darse a los dineros recaudados por conceptos de fallos con responsabilidad fiscal, es procedente la aplicación de la regla general que implica que dichos montos se fundan en una unidad común destinada a la atención oportuna de las apropiaciones debidamente autorizadas en el presupuesto nacional o territorial, debiendo por lo tanto ser consignados en el orden nacional a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional<sup>10)</sup> y a los tesoros departamentales o municipales en el orden territorial<sup>11)</sup>.»

En el concepto CGR-OJ-155-2017 (2017EE0088380 del 24 de julio de 2017), respecto a la destinación de los recursos recuperados, dijo:

«En este orden jurídico, es importante recordar las fuentes de financiación de las entidades territoriales, las cuales se dividen en endógenos y exógenos, según de donde provengan. Son los primeros los recursos denominados propios, toda vez, que se generan en la explotación de los bienes de su propiedad, tales como las rentas tributarias. Los segundos corresponde al derecho constitucional de participar en las rentas nacionales, rentas cedidas, regalías y las compensaciones, además de los recursos transferidos a título de cofinanciación, como se analizó en el acápite inmediatamente anterior. (...)

De acuerdo con lo expuesto, las entidades territoriales, tienen autonomía para el manejo de los recursos endógenos o recursos propios y de igual forma su fiscalización se realiza en los términos del artículo 272 de la Constitución Política, el cual determina que la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde existan contralorías, se realizará por éstas.

En este orden, si una contraloría municipal adelanta un proceso de responsabilidad fiscal por el manejo de recursos propios del ente territorial, o sea endógenos, al declararse la responsabilidad fiscal, la consignación del valor del daño fiscal debe hacerse en el fisco del mismo orden, es decir municipal. (...)

4.4. Para efectos de determinar el destino de los recursos recaudados con ocasión de la declaratoria de responsabilidad fiscal, debe tenerse en cuenta el origen de los mismos, si estos fueran del orden nacional, deberán consignarse en la DTN y si fueran endógenos, lo propio es su consignación a quien haga sus veces en el orden territorial.»

La Oficina Jurídica de la AGR en diversos conceptos se ha referido al destino de los recursos obtenidos como resarcimiento al daño patrimonial causado por el responsable fiscal, concluyendo que dichos recursos deben ir a engrosar el tesoro estatal, bien sea del orden nacional o del orden territorial, según al cual pertenezca la entidad en que se produjo tal detrimento. Veamos algunos de estos conceptos:

<sup>9)</sup> Con las excepciones que la ley consagre, por ejemplo, la imposibilidad de que se funden rentas de destinación general con aquellas de destinación específica.

<sup>10)</sup> Entendemos que a dicha entidad por expresa indicación en tal sentido por parte del decreto 4696 de 2009, en su artículo 7, y por ser la Contraloría General de la República una sección del presupuesto general de la Nación.

<sup>11)</sup> Lo anterior en razón a que las contralorías territoriales son secciones del presupuesto departamental o municipal según sea el caso.

Concepto 110.073.2004 (NUR 100-1-21619 del 19/07/2004):

«Los recursos recaudados por las contralorías pertenecen al ente territorial y una vez incorporados al presupuesto general del mismo su destinación deberá ajustarse a las normas presupuestales propias del departamento, municipio o distrito de que se trate, o en su defecto a las contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, así como a la legislación vigente en materia de distribución de recursos. Lo anterior de conformidad con el principio presupuestal de unidad de caja, también aplicable al nivel territorial, según el cual:

Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en Presupuesto General de la Nación.»

Concepto 110-049 -2010 de 3 de noviembre de 2010 (Radicado No.: 20101100061221 del 28-10-2010), obrante en la página web como AGR. *Concepto 110.50.2010:*

«En este orden de ideas, el daño causado por la gestión fiscal de servidores públicos de entidades descentralizadas del orden municipal, distrital o departamental no se causa al patrimonio de éstas, sino al del Estado<sup>123</sup>. Esta proposición se traduce en el hecho de que los dineros recaudados por fallos con responsabilidad fiscal a título de indemnización pecuniaria, o por el subsecuente cobro coactivo, se consideran como un ingreso de la entidad territorial a la que pertenezca el ente descentralizado objeto del detrimento patrimonial.

(...)

El sentido del artículo citado [art. 7º Ley 1365 de 2009] indica que la única excepción en que se admite que los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones y los recursos no se consignen a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional se da cuando para el recaudo y manejo las normas legales haya autorizado a otro órgano. Esta disposición encuentra su equivalente a nivel territorial en los acuerdos y ordenanzas que decreten los respectivos presupuestos de cada una de las entidades territoriales. De manera que los dineros provenientes de fallo con responsabilidad fiscal deben depositarse a órdenes del tesoro público, el cual, según mandato del artículo 128 de la Constitución, comprende el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas. Los recursos así depositados se incorporan a los ingresos corrientes de la entidad territorial. Para determinar a dónde deben destinarse tales recursos será necesario atender a la Ley Orgánica de Presupuesto en concordancia con el artículo 3 de la Ley 617 de 2060, el que establece:

“Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensiona; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

(...) Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin”.

<sup>123</sup> El artículo 6º de la Ley 610 de 2000 señala que se entiende por daño patrimonial al Estado “la lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o los recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado”



Con base en lo anterior se puede concluir que mediante acto administrativo, sea un acuerdo municipal o distrital o una ordenanza, se debe definir si el ingreso es de libre destinación, es decir, que no se le ha señalado una destinación especial, o si, por el contrario, es de destinación específica<sup>131</sup>. De no mediar tal acto administrativo, esta Oficina considera que procede la aplicación del artículo 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que establece la constitución de una unidad común destinada a la atención oportuna de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto nacional o territorial (principio de unidad de caja), lo que lleva a la conclusión de que tales recursos deben ser consignados al Tesoro Nacional o a los tesoros departamentales municipales o distritales, según sea el caso.

(...)

#### 4) Conclusiones.

1) El destino de los recursos recaudados por concepto de fallos de Responsabilidad Fiscal contra funcionarios pertenecientes a entes descentralizados del nivel territorial es la respectiva Dirección del Tesoro.»

Concepto 110.024.2014 (Radicado No.: 20141100030653 del 22-08-2014), además de reiterar lo anotado en el concepto relacionado anteriormente, este Despacho dijo:

«Este Despacho se permite reiterar que siendo el objeto del proceso de responsabilidad fiscal el resarcimiento al Estado de los daños que el gestor fiscal haya ocasionado mediante conducta dolosa o gravemente culposa, el producto de dicha reparación debe ir al Estado, entendido como ente abstracto que engloba y contiene tanto a las entidades territoriales, como a las entidades descentralizadas del orden municipal y que se define en el territorio, la población y las autoridades que lo configuran. Así las cosas, no hay duda, que las entidades descentralizadas territorialmente de los órdenes municipal, distrital o departamental están integradas a estructura del estado (sic), de tal modo que su concepto indiscutiblemente las subsuma y subordina a él.»

Concepto 110.013.2015 (Radicado No.: 20151100017461 del 12-05-2015):

«Así las cosas, no es procedente entregar los recursos recaudados a las entidades afectadas, toda vez que estos recursos no pertenecen al patrimonio de estas, sino al del Estado, razón por la cual los precitados recursos deben entregarse, al Tesoro Público, entendiendo como tal el nacional, territorial y el descentralizado. Esta proposición se traduce en el hecho de que los dineros recaudados derivados de procesos de cobro coactivo a título de multas, o por el subsecuente cobro coactivo, se consideran como un ingreso de la entidad territorial a la que pertenezca el ente descentralizado objeto del detrimento patrimonial. Lo anterior, se reitera, siempre y cuando no exista norma que autorice que estos recursos se consignen a favor de otro órgano.»

Finalmente, en el concepto 110.064.2021 (Radicado 20211100029281 del 13 de septiembre de 2021), esta Oficina concluyó:

«Para el caso objeto de consulta, la Contraloría Municipal de Buenaventura, que fue quien vio

<sup>131</sup> En todo caso, cualquier erogación con cargo al tesoro Público debe, en tiempos de paz, estar prevista en el presupuesto de gastos de la respectiva entidad territorial. Así lo dispone el artículo 345 de la Constitución Política.

disminuido su patrimonio público por una gestión fiscal irregular, es un organismo de control fiscal del orden municipal y por tanto una sección del presupuesto de la entidad territorial Municipio de Buenaventura.

Siendo ello así, el destino de los recursos recaudados por concepto del fallo con responsabilidad fiscal, se consignan al tesoro municipal y será la entidad territorial quien determinará la viabilidad de afectar en la vigencia la sección del presupuesto territorial denominada Contraloría Municipal de Buenaventura o de otra sección del presupuesto territorial con una adición por este concepto, pues el principio de Unidad de Caja impide que por otro medio se realicen adiciones. También puede incluir estos recursos en el presupuesto de la siguiente vigencia, sea a la sección del organismo de control o de otra sección.»

En cuanto al título ejecutivo proveniente de la resolución de imposición de multa por sanción disciplinaria, su destino es la entidad a la cual pertenezca o haya pertenecido el funcionario sancionado, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 237 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario)

Para el caso que el detrimento se haya dado a los recursos parafiscales pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, su destino debe ser a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES

Para los demás títulos ejecutivos, se deberá analizar si hay norma especial en la que se indique la entidad a la cual debe hacerse el correspondiente giro, de lo contrario, se deberá observar las normas presupuestales correspondientes a la entidad territorial y así determinar la procedencia de la consignación al tesoro respectivo (nacional o territorial).

Si la entidad afectada es una entidad descentralizada, el resarcimiento del daño patrimonial al Estado se satisface mediante pago al Tesoro Nacional o al Tesoro de la respectiva entidad territorial según el orden al que corresponda dicha entidad, siendo aquella la que representa los intereses estatales.

## 8. Conclusiones

De conformidad con la normatividad, jurisprudencia y conceptualización anotada anteriormente respecto a los temas consultados, podemos concluir:

- i) Los órganos de control fiscal cuentan con la prerrogativa del cobro de acreencias a su favor provenientes del ejercicio de la función de vigilancia y control fiscal derivadas de la responsabilidad fiscal (art. 92 L 42/93) y de los demás títulos ejecutivos a su favor propios de su gestión (art. 99 CPACA) a través de la jurisdicción coactiva
- ii) Para el cobro coactivo de los diferentes títulos ejecutivos, es necesario previamente su liquidación, debiéndose discriminar el valor del capital y el de los intereses.

La liquidación puede ser objeto de actualización durante el proceso, por ejemplo, cuando

se practica el remate de bienes embargados, o cuando se efectúan pagos parciales (voluntarios o por embargos de sumas líquidas).

- iii) Los intereses moratorios se liquidan estableciendo la normatividad aplicable respecto del origen del título ejecutivo, pudiendo ser convencional en el caso de la actividad contractual; por norma especial como cuando provienen de la acción disciplinaria (art. 237 L 1952/19) o del contrato de seguros (art. 1080 CCo); o por la norma general establecida en el artículo 9º de la Ley 68 de 1923. Así mismo, se deberá determinar la fecha a partir de la cual se hacen exigibles, así como si existe norma que imponga el cobro de intereses sobre intereses o su capitalización.
- iv) Los títulos de depósito judicial están constituidos por las sumas de dinero depositadas por el acreedor o por la persona natural o jurídica encargada de cumplir con el embargo de sumas líquidas a favor de un acreedor, en el presente caso, el órgano de control fiscal, como producto de la ejecución a través del cobro coactivo, quien lo redimirá y aplicará a la obligación, endosándolo a su destinatario o beneficiario.
- v) Atendiendo la fuente del título ejecutivo o naturaleza jurídica de los recursos y entidades afectas, corresponde al funcionario ejecutor revisar si existe norma especial que defina el destinatario o beneficiario del pago como en el caso de los recursos provenientes de las sanciones disciplinarias que van para la entidad en la que presta o prestó el servicio el funcionario sancionado (art. 237 del Código General Disciplinario).

Para el caso de los fallos con responsabilidad fiscal, por regla general el destino es el Tesoro Nacional o el tesoro de la respectiva entidad territorial según el orden al que corresponda la entidad afectada de conformidad con el principio de unidad de caja, existiendo excepciones como en el caso de los recursos parafiscales pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS que se deben consignar a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

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:

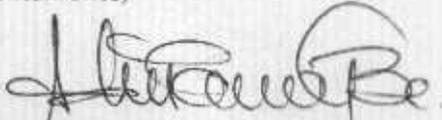
«[...] el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (hoy regulado en términos similares por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes 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>

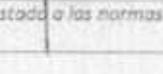
Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 17, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos [juridica@auditoria.gov.co](mailto:juridica@auditoria.gov.co) y [fjimenez@auditoria.gov.co](mailto:fjimenez@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 2064810e. También puede consultar su solicitud en el botón Consultar Solicitud ingresando igualmente el mismo código SIA-ATC y contraseña.

Atentamente,



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

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

	Nombre y Apellido	Firma	Fecha
Proyectado por:	Fabio Luis Jiménez Castro		05/09/2022
Revisado por:	Luz Adriana Granados Becerra		07/09/2022
Aprobado por:	Luz Adriana Granados Becerra		07/09/2022

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.