



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

000100

ASUNTO: Generación de Intereses en Cobro Coactivo frente a las sanciones

Atendiendo su comunicación a través de la cual solicita asesoría a esa Dirección frente a los aspectos que se transcriben a continuación, me permito manifestarle lo siguiente:

I. PROBLEMA JURÍDICO:

De acuerdo con las diferentes posturas que expresa, se generan en investigaciones administrativas no referenciadas, pregunta:

- “1. ¿Qué tipo de intereses se generan por el no pago de las sanciones? ¿Remuneratorios? ¿Moratorios? ¿Compensatorios?
2. ¿A partir de qué fecha empiezan a generarse los intereses?
3. ¿Bajo qué tasa se calculan los intereses?”

II. NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA APLICABLE:

- Ley 1066 de 2006 “Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 2°. Obligaciones de las entidades públicas que tengan cartera a su favor. Cada una de 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 y que dentro de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos del nivel nacional o territorial deberán:

1. Establecer mediante normatividad de carácter general, por parte de la máxima autoridad o representante legal de la entidad pública, el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, el cual deberá incluir las condiciones relativas a la celebración de acuerdos de pago. (...)

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional en un término de dos (2) meses a partir de la promulgación de la presente ley deberá determinar las condiciones mínimas y máximas a las que se deben acoger los Reglamentos Internos de Recaudo de Cartera, enunciados en el numeral 1 del presente artículo.

Cra. 32 No. 12-81
Tel.: 364 9090
www.saludcapital.gov.co
Info: 364 9666



**BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Parágrafo 3°. La obligación contenida en el numeral 1 del presente artículo deberá ser adelantada dentro de los dos (2) meses siguientes a la promulgación de las condiciones a las que hace referencia el parágrafo anterior.”

“Artículo 3°. Intereses moratorios sobre obligaciones. A partir de la vigencia de la presente ley, los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

Igualmente, cuando las entidades autorizadas para recaudar los aportes parafiscales no efectúen la consignación a las entidades beneficiarias dentro de los términos establecidos para tal fin, se generarán a su cargo y sin necesidad de trámite previo alguno, intereses moratorios al momento del pago, a la tasa indicada en el inciso anterior y con cargo a sus propios recursos, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.”

“Artículo 5°. 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.”

ARTÍCULO 7o. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 814 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Parágrafo transitorio. Los contribuyentes que dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley cancelen el treinta por ciento (30%) del valor del impuesto y de las sanciones, frente a uno o varios conceptos y períodos que se encuentren en mora a 31 de diciembre de 2004, podrán tener derecho a obtener una facilidad de pago bajo las siguientes condiciones:

- 1. Hasta un año, sin garantía, pagadera en seis (6) cuotas bimestrales iguales.*
- 2. Hasta dos (2) años, con garantía que cubra el valor de los impuestos y sanciones sometidos a plazo, pagadera en doce (12) cuotas bimestrales iguales.*

Para el efecto, el contribuyente deberá acreditar, dentro de la oportunidad arriba señalada, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) Pagar en efectivo el treinta por ciento (30%) del total de la deuda por impuesto y sanción, frente a cada uno de los períodos y conceptos por los cuales el contribuyente pretenda obtener la facilidad, imputando el pago en primer lugar a impuesto, en segundo lugar a sanciones con la actualización a que haya lugar y por último a intereses;

b) Solicitar por escrito ante la administración competente la facilidad de pago, señalando en forma expresa el plazo solicitado e indicando los períodos y conceptos objeto de la solicitud, así como la descripción de la garantía ofrecida respaldada por los documentos que acrediten su existencia;



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

El plazo podrá concederse aun cuando exista facilidad de pago vigente o hubiere existido facilidad anterior que haya sido declarada sin efecto. En el evento en que la facilidad sea a un plazo no superior a un año, habrá lugar únicamente al levantamiento de las medidas preventivas sobre embargos bancarios que se encuentren vigentes.

La facilidad aquí contemplada procede igualmente frente a los intereses causados a la fecha de la constitución de los bonos establecidos en las Leyes 345 de 1996 y 487 de 1998; para el efecto habrá lugar a efectuar la inversión por el 100% de su valor ante las entidades autorizadas y a diferir el monto de los intereses liquidados a la tasa moratoria que corresponda a la fecha de la constitución de la inversión.

En relación con la deuda objeto de plazo y durante el tiempo que se autorice la facilidad para el pago, se liquidarán intereses de plazo calculados en forma diaria, a la misma tasa establecida para el interés moratorio. En el caso en que la facilidad otorgada sea igual o inferior a un año, habrá lugar a calcular interés en forma diaria, equivalente al setenta por ciento (70%) del valor del interés de mora.

En el evento de que legalmente la tasa de interés moratorio se modifique durante la vigencia de la facilidad, el interés tanto moratorio como de plazo podrá reajustarse a solicitud del contribuyente.

El contribuyente que cancele el ciento por ciento (100%) del impuesto a su cargo por concepto y período, imputando su pago a impuesto, podrá acceder a una facilidad de pago por las sanciones e intereses adeudados a un plazo de tres años, pagadero en seis (6) cuotas semestrales, previa constitución de garantía.

En caso de que el pago efectivo realizado por los contribuyentes, agentes de retención y responsables dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cubra el valor total de la obligación por período o impuesto, la tasa de interés que deberá liquidar y pagar, corresponderá a la cuarta parte de la tasa de interés moratorio vigente al momento del pago.

Las disposiciones previstas en este artículo aplicarán a las entidades territoriales, sin necesidad de acto administrativo que así lo disponga.

Para la obtención de las facilidades de pago reguladas en el presente párrafo transitorio, el contribuyente deberá encontrarse al día en el pago de sus obligaciones correspondientes a las vigencias posteriores a diciembre 31 de 2004”.

- Decreto 4473 de 2006 “Por el cual se reglamenta la ley 1066 de 2006”

“Artículo 1°. Reglamento interno del recaudo de cartera. El reglamento interno previsto en el numeral 1 del artículo 2° de la Ley 1066 de 2006, deberá ser expedido a través de normatividad de carácter general, en el orden nacional y territorial por los representantes legales de cada entidad.”

“Artículo 5°. Procedimiento aplicable. Las entidades objeto de la Ley 1066 de 2006 aplicarán en su integridad, para ejercer el cobro coactivo, el procedimiento establecido por el Estatuto Tributario Nacional o el de las normas a que este Estatuto remita”.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

“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.”

- Ley 1819 de 2016 *“Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”*

*“ARTÍCULO 370. Adiciónese un inciso 2º al artículo 5º de la Ley 1066 de 2006, así:
Las entidades públicas de que trata el inciso anterior, podrán vender la cartera coactiva que tengan a su cargo a la entidad estatal colectora de activos públicos Central de Inversiones CISA S. A., quien tendrá para el efecto la facultad de cobro coactivo de los créditos transferidos, conforme al procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Los procesos de cobro coactivo ya iniciados que se transfieran a CISA, continuarán su trámite sin solución de continuidad.”*

- **Sentencias Consejo de Estado**

“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 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 Y 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.”¹

“Las disposiciones transcritas en este capítulo, permiten a la Sala afirmar que la Ley 1066 de 2006, otorgó a las entidades y a los servidores públicos la facultad de establecer facilidades de pago que permitan la recuperación eficiente y ágil de la cartera pública morosa, pues su acumulación actúa en detrimento de la función pública y de los fines del Estado. (Artículo 209 C.P).

“Uno de los instrumentos concebidos por el legislador para garantizar este objetivo, es precisamente, la celebración de acuerdos de pago, que son manifestaciones de voluntad, dónde el deudor adquiere unos compromisos con la Administración y la entidad acreedora concede “facilidades de pago”.

¹ Sala de Consulta y Servicio Civil del C.E. Radicación 11001-03-06-000-2008-00040-00. C.P. Gustavo Aponte Santos. Junio 19 de 2008





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

En concepto de esta Sala, en los acuerdos de pago, las entidades públicas, además de observar las condiciones mínimas previstas en la Ley 1066 de 2006, el Decreto 4473 de 2006 y las que establezcan los reglamentos internos de cartera de cada entidad pública, en materia de plazos, garantías y cláusulas aceleratorias, deben tener en cuenta la siguiente regla: los problemas de eficiencia del aparato estatal, no pueden resolverse a costa del derecho a la igualdad (artículo 13 Superior), exonerando del pago de intereses de mora a los deudores incumplidos.

La Corte Constitucional, al estudiar las medidas de saneamiento de la cartera morosa en materia tributaria, ha trazado la siguiente línea jurisprudencial, que resulta aplicable a las demás obligaciones a favor del Estado:

La condición de moroso no es un título válido para obtener beneficios o prerrogativas en el pago de obligaciones.

La amnistía de intereses es de suyo discriminatoria en cuanto el principio de igualdad impone dar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.”

“La ley 1066 de 2006, 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). El objetivo de unificación no se extendió a aspectos de carácter sustancial. Las obligaciones diferentes a impuestos, tasas y contribuciones fiscales y parafiscales continuarán aplicando las tasas de interés especiales prevista en el ordenamiento (...)”²

Según la doctrina de la Sala, los intereses moratorios surgen del cumplimiento tardío de la condena fijada por la sentencia, razón por la cual son accesorios al capital, que constituye el objeto de la obligación principal, y, por lo tanto, son inseparables de este, conforme al conocido aforismo de que “lo accesorio sigue la suerte de lo principal”.³

- Sentencias Corte Constitucional

“En ese sentido, no se vulnera en materia de intereses, el principio de igualdad entre estas dos legislaciones, como lo pretende el actor, precisamente, porque el Código Civil tiene en ese aspecto su campo de aplicación para los negocios jurídicos civiles, mientras que los intereses de que trata el Código de Comercio se predicán de los negocios mercantiles. En ese orden de ideas, es claro que desde el punto de vista del test de igualdad presentado en la primera parte de esta reflexión, es evidente que nos encontramos frente a situaciones virtualmente diferentes, que en consecuencia, pueden gozar de un tratamiento diverso, más aún si como se ha visto, el tratamiento diferenciado está provisto de una justificación objetiva y razonable. En efecto, la finalidad del legislador en este caso, era la de contar con dos regímenes legales, cada uno estructurado acorde con su especialidad, tal y como lo expresan las normas particulares, que permitiera asegurar una regulación expedita de las áreas de su competencia. Por consiguiente, no resulta contrario a la Carta ni al principio a la

² Ídem

³ Sala de Consulta y Servicio Civil del C.E. Radicación 11001-03-06-000-2016-00215-00(C). CP. Germán Alberto Bula Escobar. Febrero 23 de 2017



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

igualdad, que el legislador haya procedido a definir el ámbito de cada estatuto jurídico, ni que en materia de intereses haya consagrado unas normas específicas en cada caso, acorde con la especialidad de regímenes jurídicos”⁴

“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.”⁵

“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, que 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”⁶

“En el caso comercial, la inexistencia de previsión convencional sobre intereses moratorios autoriza que se cobre una y media veces el interés bancario corriente.”⁷

III. ANALISIS JURÍDICO:

Varios asuntos se desprenden de la normativa transcrita, así como de los pronunciamientos tanto del Consejo de Estado, como de la Corte Constitucional, de los cuales se extractan los siguientes aspectos.

- El interés remuneratorio se origina en el pacto que sobre el particular establezcan las partes. De no pactarse, su cuantía será la definida para el interés bancario corriente, con base en las estipulaciones previstas en el Código de Comercio, circunstancia que le otorga su naturaleza comercial y su aplicación en materia de cobro coactivo.
- Solamente los intereses moratorios, de conformidad con el artículo 7º. de la Ley 1066 de 2006, son aquellos que deben liquidarse en tratándose de obligaciones no tributarias, contrario sensu todas aquellas acreencias a la administración serán susceptibles de ser liquidadas con intereses remuneratorios, según las disposiciones que así lo prescriban
- El cobro coactivo de las obligaciones contenidas en actos administrativos que prestan mérito ejecutivo, depende de si han perdido su fuerza ejecutoria o la conservan.
- Las instituciones que tenga a su cargo el cobro coactivo de obligaciones en los términos del artículo 5 (Decreto 4473 de 2006) previamente referenciado, deben seguir el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario. Así mismo las reglas

⁴ Sentencia C-364/00 MP Alejandro Martínez Caballero. Citada en Sentencia C-604/12

⁵ Sentencia C-604/12. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶ Ídem

⁷ Ídem



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

del artículo 3 de la Ley 1066 de 2006 en materia de intereses de mora que remiten a ese ordenamiento jurídico.

Es pertinente indicar el objeto que tiene el recaudo de cartera pública como lo es en este caso, con sanciones impuestas por la normatividad que se establece para las condiciones higiénicas sanitarias o administrativas en asuntos de entidades prestadoras de salud como corresponde a la atención y servicio al público.

La ley 1066 de 2006 establece el recaudo de cartera pública el cual se debe realizar bajo los principios establecidos de la administración pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución política de Colombia, al indicar que, “...los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público”.

Con respecto a las tipologías de intereses, resulta importante aclarar la finalidad de cada tipo de intereses, como lo es el moratorio, el remuneratorio o el compensatorio. Los intereses moratorios o de mora, son aquellos que derivan del incumplimiento de acuerdo a plazos pactados o acuerdos suscritos, por lo cual su naturaleza es sancionatoria; Mientras que, los intereses compensatorios o remuneratorios, se deducen como los intereses que surgen como retribución a la cesión de un capital y al rendimiento que genera una financiación ajena, aquellos como los intereses ordinarios pagados por un préstamo o cobrados por un depósito a plazo.

Resulta importante advertir en lo concerniente al tema de recaudo y normalización de cartera pública, que la Corte Constitucional aduce que si bien es cierto, el fin del recaudo de cartera es obtener una liquidez para el Tesoro Público, es relevante indicar que en la reglamentación Comercial el interés pactado de manera remuneratoria o compensatoria tiene fin lucrativo, mientras que si es para el recaudo derivado de una sanción, se pretende la prevención y no repetición de la violación a normas objeto de sanción, por lo cual, para el recaudo de cartera pública derivada de sanciones impuestas, no tiene efecto la aplicación de intereses remuneratorios o compensatorios toda vez que estos aplican para obligaciones de carácter tributario no ajustándose al cobro de sanciones impuestas por la violación a normas, como en el caso objeto del presente pronunciamiento.

Igualmente resulta importante destacar, tal como lo afirma la Dian en su compendio de Normas Técnicas y Doctrina, que:

“...la especialidad de la regla contenida en el artículo 9 de la ley 68 de 1923, en materia de intereses moratorios frente a los créditos a favor del tesoro, dejó de aplicar no solamente frente a los asuntos tributarios, como lo indicó la Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto 732 de 1995, sino en relación con todos los demás asuntos comprendidos en el artículo 3 de la ley 1066 de 2006, que en lo sucesivo siguen las reglas del Estatuto Tributario.”



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Lo anterior implica tener en cuenta los intereses moratorios a la tasa prevista en el mismo ordenamiento jurídico, cuya norma pertinente es el artículo 635 ibídem⁷⁸

IV. CONCLUSIÓN:

De acuerdo con lo anterior, resulta dable concluir lo siguiente:

1. El tipo de interés determinado por el no pago de las sanciones impuestas por la administración es el **interés moratorio**, de conformidad a las normas especiales y vigentes ya referidas.
2. Los intereses moratorios surgen desde el momento de la ejecutoria del acto que impone la sanción, como es la regla general de los actos administrativos cuya notificación se constituye en requisito sine qua non, para la eficacia del mismo.

Así lo ha señalado la norma genérica de los actos administrativos contenida en el CPACA y en el artículo 829 del estatuto tributario que determina que los actos administrativos se entienden ejecutoriados cuando contra ellos no proceda recurso alguno; Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma; Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y; Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

3. Como quiera que el procedimiento a seguir en materia de cobro coactivo debe ceñirse a los postulados del Estatuto Tributario Nacional, según dispone la norma especial señalada y aplicable para ejercer el cobro coactivo, se deriva lo anterior que la determinación de la tasa para calcular los intereses es la que prevea esa normatividad.

Atentamente,

JOSÉ DARÍO TÉLLEZ CIFUENTES

Proyectó: GloriaMatildeP/CPatiño

⁷⁸ Oficio 026262 de 2016 diciembre 14. Dian. Normas Técnica - Doctrina