

C-188-99

Sentencia C-188/99

## INTERES COMERCIAL/INTERESES MORATORIOS

Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple. Es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho es el mismo; la circunstancia es equivalente; el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas. Se declararán inexequibles las expresiones que, en la norma, dan lugar a la injustificada e inequitativa discriminación objeto de examen, y que favorecen la ineficiencia y la falta de celeridad en la gestión pública.

## INTERESES MORATORIOS-Momento a partir del cual se causan

Es entendido que, en las dos normas sobre cuya constitucionalidad resuelve la Corte, el momento en el cual principia a aplicarse el interés de mora depende del plazo con que cuente la entidad pública obligada, para efectuar el pago. Así, en el caso de la conciliación, se pagarán intereses comerciales durante el término que en ella se haya pactado y, vencido éste, a partir del primer día de retardo, se pagarán intereses de mora. En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.

Referencia: Expediente D-2191

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 (parcial) de la Ley 446 de 1998

Demandantes: Ana Maria Acosta, Juliana Gomez, Cristina Trujillo, Adriana Gomez, Catalina Roza Y Claudia Ochoa

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veinticuatro (24) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

## I. ANTECEDENTES

Las ciudadanas ANA MARIA ACOSTA, JULIANA GOMEZ, CRISTINA TRUJILLO, ADRIANA GOMEZ, CATALINA ROZO y CLAUDIA OCHOA, haciendo uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, han presentado ante la Corte una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 (parcial) de la Ley 446 de julio 7 de 1998.

Cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se entra a resolver.

## II. TEXTO

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“LEY 446 DE 1998

(Julio 7)

“Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 72.- Conclusión del procedimiento conciliatorio. El artículo 65 de la Ley 23 de 1991 quedará así:

“Artículo 65.- El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada.

Las cantidades líquidas reconocidas en el acuerdo conciliatorio devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes al plazo acordado para su pago y moratorios después de este último.

Parágrafo.- Será obligatoria la asistencia e intervención del agente del Ministerio Público a las audiencias de conciliación judicial”.

## III. LA DEMANDA

Consideran las impugnantes que la disposición parcialmente acusada vulnera el Preámbulo y los artículos 13 y 209 de la Constitución Política.

Afirman que esta norma presenta una discriminación injusta y arbitraria, dándole una

“patente de corso” a la Administración Pública para poder evadir el pago de los intereses moratorios cuando incumpla con las obligaciones que legalmente contrajo.

Manifiestan las demandantes que indirectamente esta disposición incita al incumplimiento de los compromisos pactados, pues además de que la autoridad estatal desconoce el plazo fijado para cumplir con su obligación, no es objeto de ningún tipo de sanción adicional.

Consideran que el inciso 2 del artículo 72 de la Ley 446 de 1998 viola también el principio de proporcionalidad -expresión del derecho a la igualdad-, toda vez que no son congruentes los beneficios que tiene la Administración al exonerarla del pago de intereses moratorios, con los fines que establece la norma en sí, tales como llegar a un acuerdo conciliado en forma rápida y en igualdad de condiciones.

Destacan que el principio de igualdad es objetivo y no formal, y que siendo así, únicamente sería razonable la desigualdad consagrada por la disposición demandada -la cual favorece a la Administración Pública-, en la medida en que existieran justificados motivos o situaciones que reportaran beneficio de interés general para la colectividad.

A juicio de las accionantes, la igualdad tiene como fundamento material el criterio de justicia consagrado en el Preámbulo de la Carta Política. Por esta razón, consideran que resulta violado el marco general que le da sentido al contenido del texto constitucional.

En opinión de las accionantes, la norma parcialmente acusada quebranta también el artículo 209 de la Constitución, pues desconoce el principio de celeridad.

Finalmente, solicitan se aclare cuál es el verdadero interés general que legitima a la Administración, en este caso, para eludir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un acuerdo conciliatorio con los particulares.

#### IV. INTERVENCIONES

La ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, actuando como apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, ha presentado un escrito destinado a defender la constitucionalidad de los apartes acusados.

En primer término menciona que, en materia contencioso administrativa, la conciliación es una forma de solucionar los conflictos surgidos entre el Estado y los miembros de la colectividad, así como un medio de acceder a la justicia sin que sea necesario poner en movimiento todo el aparato judicial, evitando altos costos y demoras.

En su criterio, la posibilidad del Estado de imponerse a los particulares, gracias a sus poderes exorbitantes, atenta contra la filosofía de la conciliación, porque elemento fundamental de este mecanismo es el supuesto de igualdad que permite a las partes en conflicto escuchar y ser escuchadas, intercambiar posiciones y finalmente decidir la forma en que se solucionará la controversia.

Manifiesta que para estos efectos -los de la conciliación-, el Estado se despoja de esa condición de superioridad, en aras de lograr un beneficio mayor, cual es la resolución del conflicto, respetando los criterios definidos por la ley y el interés general.

Afirma que los conciliadores contribuyen a lograr un acuerdo justo, son depositarios de la confianza pública y su función es la de facilitar el acuerdo de las partes en conflicto.

Resalta la ciudadana interviniente que se encuentra claramente delimitado el mecanismo de la conciliación y que las actuaciones y la responsabilidad de los servidores públicos están sujetos a los principios que gobiernan la función administrativa.

Considera que la disposición demandada establece un trato diferencial pero que éste tiene plena justificación, teniendo en cuenta que la conciliación surte efectos de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

De esta manera -concluye-, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, establece que la forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación estará regida por el procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo. Siguiendo este mandato, los artículos 176 y 177 *Ibídem* regulan las obligaciones por parte de la autoridad a quien corresponda la ejecución de la sentencia, así como las atribuciones del agente del Ministerio Público.

Por su parte, el Decreto 768 de 1993, modificado por los decretos 818 y 2841 de 1994, determinan los mecanismos para obtener el cumplimiento de las condenas a cargo de la Nación. Según tales disposiciones, una vez se condena a un organismo, éste debe expedir una resolución mediante la cual se adopten las medidas para su cumplimiento.

En cuanto a la conciliación que realizan los particulares, afirma la ciudadana que son objeto de la normatividad prevista en el Código de Procedimiento Civil. A su juicio, a la Administración Pública no se le pueden aplicar los mismos términos que a los particulares para el pago de sus obligaciones, ya que estos últimos no están sujetos a la ejecución de un proceso presupuestal en el que se reconozca dicho valor. Por tanto, recuerda que esta situación no constituye violación al derecho a la igualdad.

Finalmente señala que la disposición acusada no consagra un privilegio a favor de la Administración. Simplemente -asegura-, el legislador, consciente del tiempo que demandaría hacer efectiva una condena en este plazo, establece unos intereses corrientes para los primeros seis meses y moratorios con posterioridad a este término.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación afirma, por su parte, que el artículo 72 de la Ley 446 de 1998, parcialmente acusado, no desconoce lo dispuesto por el 13 de la Carta Política, ya que la prerrogativa concedida a la Administración para que las cantidades líquidas reconocidas en los acuerdos conciliatorios generen intereses moratorios después de transcurridos seis (6) meses del plazo acordado para su pago, tiene una justificación razonable, pues las personas jurídicas de Derecho Público administran sus recursos con base en el correspondiente presupuesto anual de ingresos y gastos, orientado en los principios de legalidad, anualidad y universalidad del gasto público, plasmados en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política.

En su concepto, no es cierto que las expresiones impugnadas inciten al incumplimiento de las obligaciones pactadas. Por el contrario, la norma permite garantizar el pago efectivo de las

cantidades líquidas reconocidas en el acuerdo conciliatorio.

Para el Jefe del Ministerio Público, el precepto impugnado no se opone al valor justicia, consagrado en el Preámbulo de la Constitución, ya que tiene en cuenta la situación particular en la que se encuentran las personas jurídicas de Derecho Público.

No observa el Procurador ninguna transgresión al artículo 209 de la Constitución, toda vez que precisamente -al establecerse un plazo de seis (6) meses- se da cabal cumplimiento a los principios que rigen la actividad en la Administración Pública.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad del artículo parcialmente acusado, de conformidad con lo dispuesto en el 241, numeral 4, de la Constitución. Política, pues aquél hace parte de una ley de la República.

2. Inconstitucionalidad parcial de la disposición. El equilibrio entre los particulares y el Estado respecto de sus mutuas obligaciones. No es constitucional el estímulo a la ineficiencia de las entidades públicas ni el deterioro del poder adquisitivo del dinero debido a los particulares, por causa del incumplimiento estatal. Unidad de materia

La norma demandada contempla en su inciso 1 la fuerza de cosa juzgada y el mérito ejecutivo que se predicen del acta correspondiente al acuerdo conciliatorio mediante el cual, por vía extrajudicial y como mecanismo expedito de solución de conflictos, se pone fin a diferencias existentes entre la Administración Pública y los particulares, así como de la providencia por cuyo medio se aprueba.

“Artículo 70. Asuntos susceptibles de conciliación. El artículo 59 de la Ley 23 de 1991 quedará así:

Artículo 59. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 1. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

Parágrafo 2. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario”.

Debe entenderse que al momento de conciliar, y por tanto en lo relacionado con el cumplimiento del acuerdo, las partes del mismo se encuentran en pie de igualdad. No es posible encontrar en esa relación jurídica una preeminencia del Estado ni ha de prestarse ella para establecer cláusulas exorbitantes. Estamos en presencia de conflictos que bien podrían resolverse por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también en un plano de

igualdad, pero que, con arreglo a las normas de las leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, admite el mutuo acuerdo con miras a obtener con prontitud y con economía procesal y material los resultados de una solución conciliada.

Lo que se espera de este como de cualquier acuerdo, en especial cuando se trata de asuntos de contenido pecuniario, es el cabal y exacto cumplimiento de los obligados en virtud del mismo. Las partes pueden convenir plazos para que dentro de ellos tengan lugar las distintas prestaciones pactadas, y en razón de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda en el contexto de una economía inflacionaria, es lógico que acuerden intereses durante dichos plazos, es decir corrientes, y que asuman a plenitud el compromiso de pagar intereses de mora cuando, vencidos los términos, no se hubiere pagado lo debido.

En ese orden de ideas, la Administración Pública está obligada por un acto suyo a pagar unas determinadas cantidades de dinero a los particulares con quienes concilia y éstos tienen derecho a recibirlas dentro de los términos pactados. No se pierda de vista que ellos sufren perjuicio por la mora en que la Administración pueda incurrir. Tales perjuicios se tasan anticipadamente mediante la fijación por la propia ley de intereses moratorios.

Para la Corte es claro que el principio de igualdad y la equidad imponen que en estos casos las dos partes reciban igual trato, sin que se justifique en modo alguno que mientras el Estado cobra a los contribuyentes intereses moratorios cuando ellos no pagan a tiempo los impuestos, y ello a partir del primer día de retardo en el pago, las obligaciones en mora a cargo del Estado deban forzosamente permanecer libres de la obligación de cancelar dichos réditos durante seis meses, con notorio perjuicio para los particulares que han debido recibir oportunamente los recursos pactados. Durante ese tiempo, el dinero no recibido por el acreedor pierde poder adquisitivo y no existe razón válida para que esa pérdida la deba soportar el particular y no el Estado, que incumple.

Es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, toda vez que, con independencia de si el deudor es el gobernado o el ente oficial, el hecho es el mismo; la circunstancia es equivalente; el daño económico que sufre el acreedor por causa de la mora es idéntico; y las obligaciones asumidas por las entidades públicas no tienen alcance jurídico diverso de las que están a cargo de las personas privadas.

Por otro lado, en la disposición impugnada se muestra con claridad el desconocimiento de los principios de igualdad, eficacia y celeridad, que deben presidir la función administrativa, según el artículo 209 *Ibidem*. El Estado, en sus relaciones con los particulares, no puede asumir legítimamente las conductas que censura y castiga si provienen de ellos. Si les exige puntualidad en el pago de sus obligaciones tributarias, y si tan duramente castiga el hecho de que no las cancelen a tiempo, elementales principios de justicia y equidad hacen imperativo que, correlativamente, su propio comportamiento en idénticas situaciones se ajuste a las exigencias que formula a los particulares. Pero, además, la mora en el pago de las obligaciones a cargo del fisco delata, en los servidores públicos responsables, un deplorable descuido que no encaja dentro de los criterios constitucionales que deben inspirar la actividad administrativa.

Para la Corte, carece de fundamento la justificación que pretende aportar en este caso el Procurador General de la Nación, consistente en que las personas jurídicas de Derecho

Público deben administrar sus recursos con base en el correspondiente presupuesto anual de ingresos y gastos, de lo cual pasa a sustentar la constitucionalidad del término de seis meses. Aunque en verdad, por mandato del artículo 345 de la Constitución, en tiempo de paz no puede hacerse erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el Presupuesto de gastos, es de elemental previsión, acorde con una mínima responsabilidad del Estado en el manejo de sus recursos, que se contemplen en los presupuestos anuales partidas destinadas al pago de las obligaciones a su cargo y de los intereses que se generan por razón de los retardos en que incurra. La negligencia administrativa no puede ser fuente de enriquecimiento sin causa para las arcas estatales ni de injustificado perjuicio para los particulares con quienes él mantiene pasivos.

Se declararán inexecutable las expresiones que, en la norma, dan lugar a la injustificada e inequitativa discriminación objeto de examen, y que favorecen la ineficiencia y la falta de celeridad en la gestión pública.

Las mismas razones expuestas son válidas respecto del último inciso del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), que dice:

Se declarará la unidad normativa y, por consiguiente, la disposición transcrita será declarada executable, salvo las expresiones “durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria” y “después de este término”, que serán declaradas inexecutable.

Es entendido que, en las dos normas sobre cuya constitucionalidad resuelve la Corte, el momento en el cual principia a aplicarse el interés de mora depende del plazo con que cuente la entidad pública obligada, para efectuar el pago. Así, en el caso de la conciliación, se pagarán intereses comerciales durante el término que en ella se haya pactado y, vencido éste, a partir del primer día de retardo, se pagarán intereses de mora. En cuanto al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago -evento en el cual, dentro del mismo se pagarán intereses comerciales-, los intereses moratorios se causan a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, sin perjuicio de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria.

## DECISION

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el segundo inciso del artículo 65 de la Ley 23 de 1991, tal como quedó redactado a partir de la vigencia del artículo 72 de la Ley 446 de 1998, salvo las expresiones “durante los seis (6) meses siguientes al plazo acordado para su pago” y “después de este último”, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Por unidad normativa, declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el inciso último del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), excepto las expresiones “durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria” y “después

de este término”, que se declaran INEXEQUIBLES.

La presente Sentencia surte efectos a partir del día siguiente a su notificación.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, no suscribe la presente providencia por encontrarse con permiso debidamente autorizado por la Sala Plena de esta Corporación.

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General