Sentencia C-604/12

INTERESES MORATORIOS EN CONDENAS O CONCILIACIONES A CARGO DEL ESTADO-Reconocimiento y pago a tasas diferentes DTF y Comercial no vulnera el derecho a la igualdad/INTERESES MORATORIOS EN CONDENAS O CONCILIACIONES A CARGO DEL ESTADO-Justificación de reconocimiento a tasas DTF y Comercial

En el presente caso en que se demanda el inciso primero del numeral 4º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, norma que establece un tratamiento especial para el pago de intereses moratorios respecto del incumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de entidades públicas al precisar que el Estado deberá pagar intereses moratorios a la tasa DTF dentro de los 10 meses siguientes a la fecha en que esté en firme la providencia que establezca la condena o de la celebración del acuerdo conciliatorio, y vencido este término sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades liquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial, encontrando la Corte que este procedimiento que le otorga al Estado unos plazos para el cumplimiento de las sentencias y conciliaciones con miras a que pueda dar aplicación a las reglas del presupuesto y a los principios de legalidad y planeación no vulnera el derecho a la igualdad, toda vez que se reconoce el pago de intereses moratorios por parte del Estado a una tasa especial justificada, sin que se pretermitan los principios presupuestales y los trámites administrativos al interior de las entidades públicas

INTERESES MORATORIOS EN CONDENAS O CONCILIACIONES EN CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Reconocimiento a tasas diferentes se ajusta a principios de razonabilidad y proporcionalidad

INTERES CIVIL E INTERES COMERCIAL-Distinción

INTERES LEGAL REMUNERATORIO Y MORATORIO-Distinción

INTERES MORATORIO-Naturaleza/INTERES MORATORIO-Contenido/INTERES MORATORIO-Momento a partir del cual se causan

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.

INTERES MORATORIO LEGAL Y CONVENCIONAL EN CODIGO CIVIL-Determinación/INTERES MORATORIO LEGAL EN CODIGO CIVIL-Carácter supletorio

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.

INTERES MORATORIO EN CODIGO DE COMERCIO-Determinación

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

INTERES MORATORIO-Contenido indemnizatorio/INTERES MORATORIO-Tasas pueden ser variables dependiendo los regímenes

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 contemplan 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

TASA DTF-Definición/TASA DTF-Componentes/TASA DTF-Uso en casos de interés moratorio

La DTF es una tasa de referencia creada por el Banco de la República, que se calcula y determina con base en el promedio ponderado de las tasas de interés efectivas de captación a noventa (90) días de los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial y corporaciones de ahorro y vivienda. La DTF permite reconocer la pérdida de poder adquisitivo del dinero y además contempla un valor adicional establecido por el mercado financiero con miras a fomentar el ahorro. En el caso del interés moratorio en contra de la administración pública, la DTF no solamente tiene un componente inflacionario, sino también un valor adicional que se reconoce en este caso como el elemento

indemnizatorio.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Cumplimiento implica prever los procedimientos para la realización de la disponibilidad presupuestal/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Afecta el cumplimiento inmediato de sentencia o acuerdo conciliatorio/SENTENCIAS DE CONDENA Y ACUERDOS CONCILIATORIOS DE ENTIDADES PUBLICAS-Plazo para cumplimiento en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no constituye incumplimiento

El respeto de los principios del presupuesto exige que no se pueda obligar a una entidad a cumplir inmediatamente con una sentencia o acuerdo conciliatorio, sin atender a los trámites y procedimientos internos para efectuar el pago, tales como los relacionados con la disponibilidad presupuestal, en cuyo caso su incumplimiento vulneraría el principio de legalidad, corriéndose el riesgo de que al hacerlo se tengan que desconocer las normas del presupuesto y de las actuaciones administrativas, reglas a las cuales no está sometido un particular a quien por tanto sí le es exigible que cumpla inmediatamente con un fallo o acuerdo. Es así como el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla en su artículo 192 un procedimiento expresamente dirigido al cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el cual establece expresamente que las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, plazo éste en el cual las reglas aplicables al pago de intereses no pueden ser las mismas que las que se emplean frente al incumplimiento de una obligación por parte del Estado.

SENTENCIAS DE CONDENA Y ACUERDOS CONCILIATORIOS DE ENTIDADES PUBLICAS-Reconocimiento de interés moratoria a tasas DTF y comercial

Referencia: expediente D-8896

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del numeral 4º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., primero (1º) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Adriana Guillén Arango, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano WILSON RUIZ OREJUELA demandó la constitucionalidad del inciso primero del numeral 4º del artículo 195 de la ley 1437 de 2011, por considerarlo violatorio de los artículos 13, 209 y 229 de la Constitución Política

1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, se subraya la parte acusada:

“Ley 1437 de 2011

“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(…)

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial".

1. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

El ciudadano WILSON RUIZ OREJUELA demandó la constitucionalidad del inciso primero del numeral 4º del artículo 195 de la ley 1437 de 2011, por considerarlo violatorio de los artículos 13, 209 y 229 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1. El accionante señala que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad y el principio de equidad, pues establece que durante un término de diez (10) meses desde que se ha declarado la obligación el acreedor devengará solamente intereses moratorios al DTF y no intereses moratorios comerciales, lo cual impone al particular una carga que no debe soportar.

1. Para argumentar su pretensión, el accionante señala que en la sentencia C – 188 de 1999 , la Corte Constitucional señaló que no existe ninguna justificación para que el Estado ejerza una posición dominante como deudor, declarando la inconstitucionalidad parcial del artículo 72 de la ley 446 de 1998, la cual disponía que "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".

1. Agrega que la disposición demandada lesiona el poder adquisitivo de los acreedores del Estado, al generar un interés más bajo que la tasa comercial. En este sentido, añade que la tasa del DTF ha tenido serios reparos al no reflejar correctamente el costo real de los

recursos en la economía.

1. Así mismo, el actor considera que el artículo demandado lesiona los principios de igualdad, eficacia y celeridad de la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución, pues mientras la Ley castiga severamente al particular que no cumple con sus obligaciones tributarias, la disposición demandada establece un tratamiento menos oneroso cuando el incumplimiento proviene del Estado, en eventos que además se derivan del descuido de los servidores públicos responsables de la actuación.

1. Por otro lado, el actor señala que se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia, pues el interesado tendría que esperar hasta diez (10) meses para obtener el pago de una condena judicial, periodo durante el cual solamente podría obtener intereses vinculados al DTF. Adicionalmente manifiesta que también se vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia, pues en caso de no hacerse efectivo el pago en el plazo máximo indicado no se consagra la posibilidad de ejecutar la obligación como sí lo hacía el Código Contencioso Administrativo.

1. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia

La Doctora Cristina Pardo Schlesinger, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte Constitucional que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda o subsidiariamente se declare la constitucionalidad del numeral 4º del artículo 195 de la ley 1437 de 2011, por las siguientes razones:

1. Manifiesta que existe una ineptitud sustantiva de la demanda, pues no se señalan las

razones por las cuales el trato diferenciado que se acusa resulta inaceptable desde el punto de vista constitucional.

1. Señala que el precedente de la Sentencia C – 188 de 1999, que señala que los intereses moratorios se generan a partir de la ejecutoria de la sentencia o del vencimiento del plazo del acuerdo conciliatorio, no es aplicable al artículo 195 demandado, pues esta norma precisamente señala que se deben reconocer los intereses moratorios sobre las deudas de las entidades públicas a partir de la ejecutoria de la providencia que la liquide o que apruebe una conciliación.

1. Afirma que la norma es constitucional, pues contiene una medida legítima, razonable y proporcionada para la preservación del patrimonio público y los intereses generales. En este sentido señala:

"En efecto, al permitir que los intereses moratorios generados a partir del reconocimiento de la prestación económica se liquiden durante los primeros 10 meses con la tasa del DTF, la norma intenta reconocer que el procedimiento de desembolso de los créditos a cargo del Estado tiene un procedimiento de orden legal que no puede omitirse sin grave deterioro de las finanzas públicas, pero que tampoco puede agilizarse según la rapidez con que los particulares disponen de su patrimonio personal".

1. Agrega que la norma reconoce que el proceso de disposición de bienes públicos tiene plazos internos que no pueden obviarse porque con ello se violentaría el principio de legalidad del gasto público, consagrado en el artículo 345 de la Constitución.

1. Intervención de la Universidad Sergio Arboleda

El Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Dr. José María del

Castillo Abello y el director de la escuela de derecho público de la misma Universidad, Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié solicitan que la norma demandada sea declarada inconstitucional al considerar que vulnera los artículos 13 y 209 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1. Consideran que la norma vulnera el derecho a la igualdad y la equidad, pues la demora de la administración en cancelar sus obligaciones por la omisión en el cumplimiento de las mismas, por el desgreño administrativo o por la imprevisión de sus funcionarios no puede constituirse en una fuente de empobrecimiento para el acreedor particular.

1. Manifiestan que la Corte Constitucional fue enfática en la sentencia C 188 de 1999 en exigir el respeto a la igualdad en el pago de las obligaciones originadas en providencias judiciales.

1. Señalan que la norma demandada vulnera los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución política pues se afecta la celeridad y la economía de las actuaciones administrativas y el legislador se convertiría en un legitimador de conductas contrarias a la eficiencia de la Administración Pública.

1. Afirman que la disposición no vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia, pues esta garantía se protege cuando cualquier persona puede acudir ante su juez natural para solicitar que se le prodigue justicia en un caso determinado y esa petición es recibida.

1. Intervención de la Universidad del Rosario

El doctor Manuel Alberto Restrepo Medina, en calidad de profesor de la Universidad del Rosario solicita que se declare la inexequibilidad de la norma demandada por las siguientes

razones:

1. Señala que desde el punto de vista económico la norma puede resultar contraproducente para las finanzas públicas, pues sólo se dirige a reducir contablemente el monto a pagar del acreedor estatal pero no se afectan los incentivos de los agentes estatales que generan condenas en contra del Estado al no eliminarse el problema de fondo.

1. Manifiesta que la regla demandada menoscaba el compromiso creíble del Estado de indemnizar los daños que cause y con ello el artículo 90 de la Constitución Política.

1. Afirma que las actuaciones de las autoridades ordenadoras del gasto que comprometan efectivamente los recursos presupuestales deben ser consideradas en la ejecución del presupuesto y por ello la norma demandada debió haberse incluido en la Ley Orgánica del Presupuesto, razón por la cual debió haberse tramitado a través de una ley orgánica.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada por las siguientes razones:

1. Señala que la norma no establece plazos de gracia o franquicias en los cuales la Administración no reconozca intereses de mora ni impone una cláusula exorbitante que desconozca los deberes del Estado.

1. Señala que el legislador determinó una tasa como el DTF que incluye el componente

inflacionario capaz de amortizar la pérdida del poder adquisitivo del dinero.

1. Afirma que la Corte Constitucional ha avalado el cobro de intereses a una tasa del DTF y además ha reconocido la constitucionalidad de establecer tasas de interés a una tasa distinta al interés bancario corriente.

1. Señala que las entidades públicas deben seguir reglas propias de los procesos presupuestales como un sistema de programación y ejecución ordenada de sus ingresos y sus gastos a las cuales no están sujetos los particulares, por lo cual no se encuentran en la misma situación.

1. Solicita que la Corte Constitucional se inhiba de hacer un pronunciamiento sobre la presunta vulneración del artículo 209 de la Constitución y del derecho al libre acceso a la justicia, por cuanto la argumentación del demandante no es clara y corresponde simplemente a lucubraciones del actor.

1. Intervención del Consejo de Estado

Los Magistrados Gustavo Eduardo Gómez Aranguren y William Zambrano Cetina, en calidad de Presidente y Vicepresidente del Consejo de Estado, respectivamente, solicitan que se declare la constitucionalidad de la norma demandada por las siguientes razones:

1. Señalan que la norma demandada no vulnera el derecho a la igualdad, pues el Estado se encuentra en una situación especial frente a los particulares y la regulación de las finanzas públicas impone la necesidad de organizar el pago de las sentencias de manera ordenada, ágil y con respeto de los derechos de los beneficiarios.

1. Manifiestan que la norma concede una prerrogativa pública que es proporcional, pues tiene en cuenta la función especialísima que cumple el Estado en la gestión de los recursos públicos.

1. Afirman que la norma acusada castiga la ineficiencia administrativa y a la vez adopta una medida de protección de los recursos públicos a partir del reconocimiento de las realidades presupuestales que debe seguir el Estado en el pago de sus condenas.

1. Finalmente, consideran que la norma se ajusta al principio de sostenibilidad fiscal que debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias en un marco de colaboración armónica.

1. Intervención de la Universidad Javeriana

1. Señala que los cargos en relación con la vulneración al artículo 209 de la Constitución y la supuesta vulneración al derecho al libre acceso a la administración de justicia son afirmaciones vagas y sin fundamento pues no concretan la acusación de inconstitucionalidad.

1. Manifiesta que la demanda no cumple los requisitos y criterios necesarios para acusar el quebrantamiento del principio a la igualdad de la norma.

1. Intervención de la Universidad del Sinú

La doctora Alma Lafont Mendoza, en calidad de Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma por los siguientes motivos:

1. Señala que la norma vulnera el derecho a la igualdad, pues el Estado y las entidades públicas como personas jurídicas debe someterse a las reglas contempladas en el Código Civil respecto del cobro de intereses moratorios, por lo cual concluye:

"Con fundamento en las razones brevemente expuestas, se considera que le asiste razón al demandante en su pretensión de solicitar la inexequibilidad de la norma demandada con fundamento en el principio de igualdad"

1. Manifiesta que la condición de inferioridad en la cual el Estado coloca al particular le impide tener el acceso a la eficaz administración de justicia llegando a ella dentro de una relación abiertamente desequilibrada:

"Así mismo, es pertinente el argumento sobre la vulneración del artículo 209 de la C.P., toda vez que la condición de inferioridad en la cual el Estado coloca al particular, le impide tener acceso libre y eficaz a la administración de justicia llegando a ella dentro de una relación abiertamente desequilibrada".

1. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El Grupo de Investigación en Derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia solicita que la norma demandada sea declarada inexequible con la siguiente argumentación:

1. Señala que la Corte Constitucional ya ha declarado inconstitucional una norma muy similar a la hoy examinada en la sentencia C – 188 de 1999.

1. Manifiesta que se vulnera el principio a la igualdad en el cobro de los intereses.

1. Afirma que se atenta contra el principio de eficacia de la función administrativa, generando una propensión al pago no oportuno de los intereses a favor de las víctimas del daño antijurídico.

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que se declare exequible la norma demandada por las siguientes consideraciones:

1. Señala que la norma es un desarrollo de la libertad de configuración del legislador en materia administrativa y no vulnera ninguna garantía fundamental.

1. Manifiesta que la simple existencia de un interés, y especialmente de un interés moratorio, elimina el riesgo de pérdida del poder adquisitivo de la moneda, así su tasa se fije con arreglo al DTF.

1. Afirma que la norma demandada, establece una medida adecuada y proporcional para el acreedor y para el deudor y garantiza que el poder adquisitivo de la suma objeto de la condena o de la conciliación no sufrirá merma.

1. Agrega que es razonable el establecimiento de un plazo especial para que el Estado pueda hacer lo necesario para el cumplimiento de sus obligaciones teniendo en cuenta que la

aplicación del presupuesto está sometida a disponibilidades y trámites especiales:

“La circunstancia de que la aplicación de un presupuesto público no dependa sólo de la voluntad del ente público que debe ejecutarlo, sino que en todo caso está sometida a disponibilidades y a una serie de trámites que suelen tomar algún tiempo, hace razonable que el legislador prevea en la norma demandada un período de tiempo, de hasta 10 meses, en los cuales el ente público pueda hacer lo necesario para cumplir con su obligación, mientras reconoce al acreedor unos intereses moratorios”.

1. Finalmente considera que no es posible equiparar las obligaciones de las entidades públicas con los particulares a las que tienen los particulares con los entes públicos, pues en el primer caso la actividad presupuestal está sujeta a los principios de legalidad, anualidad y universalidad del gasto público.

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de numeral 4º del artículo 195 de la ley 1437 de 2011.

El accionante señala que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad y el principio de equidad, pues establece que durante un término de diez (10) meses desde que se ha declarado la obligación el acreedor devengará solamente intereses moratorios al DTF y no intereses moratorios comerciales, lo cual le impondría al particular una carga que no debe soportar:

“La condición que genera la norma acusada, vulnera el derecho a la igualdad y el principio de

equidad, pues afecta gravemente los intereses del acreedor del Estado, quien en un término de hasta 10 meses por la obligación declarada y no pagada, sólo devengará intereses moratorios al DTF y sólo los moratorios comerciales pasados los 10 meses de los que establece la norma, sin que el Estado haya apropiado los recursos ni cancelado la obligación".

Adicionalmente, el demandante agrega que el reconocimiento de intereses atados al DTF perjudica al acreedor, pues se disminuye el valor del dinero frente a la tasa comercial:

"Así, el reconocimiento de intereses atados a la DTF disminuye el valor del dinero frente a la tasa comercial, perjudicando a los interesados sin ninguna justificación de la diferencia entre un periodo y otro de la obligación, es decir, antes y después de los 10 meses de que trata la norma acusada, lo que la hace flagrantemente vulneratoria del artículo 13 constitucional".

Para explicar la vulneración del derecho a la igualdad, el accionante refiere las razones aducidas por la sentencia C – 188 de 1999 para resolver un caso muy similar:

"La vulneración del derecho a la igualdad es evidente por las razones expuestas por la propia Corte Constitucional en la sentencia C – 188 de 1999 en un tema similar, así: (i) el deudor puede ser el gobernado o la administración pública, (ii) el hecho es el mismo, esto es, sumas de dinero que el Estado adeuda al particular o que éste último debe a la administración pública, (iii) la circunstancia es equivalente, es decir, la de ser acreedor, (iv) el perjuicio económico sufrido por el acreedor (el gobernado o la administración pública generada en la mora es similar y, (v) tanto las obligaciones a cargo de las entidades públicas como las que están en cabeza de los administrados tienen el mismo alcance jurídico".

De esta manera, el cargo de la demanda se funda en el tratamiento desigual que otorgaría la norma a las entidades públicas respecto de los particulares en el pago de intereses moratorios, cuando se presente el incumplimiento de obligaciones impuestas en fallos de condena o acuerdos conciliatorios. En este sentido, antes de entrar en el análisis de la constitucionalidad de la norma se debe establecer brevemente si existe certeza del cargo, es decir, si la disposición demandada establece un tratamiento especial en el pago de intereses moratorios frente a las entidades públicas.

La norma demandada se encuentra en el capítulo de la Ley 1437 de 2011 que regula las sentencias dentro del proceso contencioso administrativo1 y solamente se aplica al cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, teniendo en cuenta el tenor literal del artículo 195 de esta ley:

“4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial” (negrillas y subrayado fuera de texto).

Como se aprecia, la norma demandada hace referencia expresa a la entidad obligada, pero además, esta disposición hace una remisión directa al artículo 192 de la ley 1437 de 2011, el cual se refiere al cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas:

“Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento. (…)”2(negrillas y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, es claro que existe cargo y que el problema jurídico a resolver es si es constitucional que la norma demandada establece un tratamiento especial para el pago de intereses moratorios respecto del incumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.

Para abordar este problema jurídico esta Corporación analizará: (i) La Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el pago de intereses moratorios por las entidades públicas, (ii) La naturaleza y el contenido de los intereses moratorios, (iii) Las prerrogativas públicas o de la administración, y (iv) La norma demandada.

1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el pago de intereses moratorios

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el pago de intereses moratorios señalando que el Estado debe pagar intereses moratorios y que pueden existir tasas de intereses distintas como la civil y la comercial:

1. La Sentencia C – 188 de 1999 declaró inconstitucional el inciso segundo del artículo 72 de la ley 446 de 1998, según el cual: "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".

En esta sentencia, la Corte Constitucional consideró que si los particulares pagan intereses moratorios cuando no se pagan a tiempo los impuestos el Estado también debe hacerlo frente a sus deudas:

"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" 3.

1. La Sentencia C – 364 de 2000 declaró EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 2232 y el artículo 2235 del Código Civil considerando que la inconveniencia, el anacronismo y la aparente inequidad del interés legal del 6% anual fijado en el Código Civil, no son razones que hagan de suyo inconstitucional el monto de tal interés. Así mismo consideró constitucional la distinción entre los intereses civiles y los intereses comerciales en razón a

que estos últimos se presentan en una actividad específica como es el comercio:

“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 predican 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 del las áreas de su competencia. Por consiguiente, no resulta contrario a la Carta ni al principio a la 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.

En la misma sentencia se señaló la distinción entre los intereses legales, remuneratorios y moratorios:

“De otro modo, los intereses legales, son aquellos cuya tasa determina el legislador. No operan cuando los particulares han fijado convencionalmente los intereses sino únicamente, en ausencia de tal expresión de voluntad a fin de suplirla. En la legislación civil se concibe que el mutuo puede ser gratuito u oneroso, a instancia de las partes, pero en ausencia de manifestación alguna en cuanto a los iii) intereses remuneratorios, se presume que el mutuo es gratuito. En el evento en que las partes hayan estipulado la causación de intereses de plazo, pero hayan omitido su cuantía, el interés legal fijado, es el 6% anual. En el Código de comercio, por el carácter oneroso de la actividad mercantil se presume el interés lucrativo, por ende se excluye el carácter gratuito del mutuo, salvo pacto expreso en contrario, de tal forma que el interés legal equivale al bancario corriente, salvo estipulación en contrario. Cuando se trata de, iv) intereses moratorios, en el Código Civil, se dispone que en ausencia de estipulación contractual sobre intereses moratorios, se siguen debiendo los intereses convencionales si fueron pactados a un interés superior al legal, o en ausencia de tal

supuesto empieza a deberse el interés legal del 6%; sin perjuicio de los eventos legales en que se autoriza la causación de intereses corrientes (art. 1617). En el caso comercial, la inexistencia de previsión convencional sobre moratorios autoriza que se cobre una y media veces el interés bancario corriente”5.

1. En la Sentencia C – 892 de 20016, esta Corporación estudió la constitucionalidad del parágrafo del artículo 6 de la ley 598 de 2000, según el cual “Para evitar la distorsión de precios por el incumplimiento de los pagos, las entidades del Estado, reconocerán un interés equivalente al DTF transcurrido 90 días de la fecha establecida para los pagos”.

La Corte declaró inconstitucional la norma demandada al considerar que vulneraba el principio de responsabilidad contractual consagrado en el artículo 90 de la Carta y, por esa misma vía, los principios de justicia conmutativa, igualdad, respeto por los derechos adquiridos con justo título y buena fe:

“En conclusión, encuentra la Corte que la norma parcialmente acusada, en cuanto establece un plazo de gracia de 90 días para que la administración empiece a reconocer intereses de mora, luego de vencido el plazo para el pago, viola el principio de responsabilidad contractual consagrado en el artículo 90 de la Carta y, por esa misma vía, los principios de justicia conmutativa, igualdad, respeto por los derechos adquiridos con justo título y buena fe, contenidos en los artículos 2°, 13, 58 y 83 del mismo ordenamiento Superior. Igualmente, la previsión demandada resulta contraria a los principios que desarrollan la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta”7.

Así mismo, esta Corporación recordó que no existe ninguna justificación para que el particular deba asumir de su peculio el detrimento patrimonial que le ocasiona el Estado por el incumplimiento de sus obligaciones:

“En virtud de lo dicho, y en estricto derecho, para la Corte no existe ningún principio de justicia material que justifique el que el contratista, por causa de la norma impugnada, deba asumir de su peculio el detrimento patrimonial que le ocasiona el Estado por el incumplimiento de sus obligaciones. Sin duda, reconocer a la administración un periodo de gracia en el pago de intereses moratorios, comporta un desconocimiento del carácter

sinalagmático que ostenta el contrato estatal, lo cual redunda en perjuicio de los derechos del particular que colabora con la Administración en la realización de sus fines”8 (negrillas y subrayado fuera de texto).

1. En la Sentencia C – 428 de 2002, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 60 de la ley 446 el cual señalaba:

“Pago de sentencias. Adicionase el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo con los siguientes incisos:

Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma”9.

En esta ocasión, la Corte Constitucional consideró que la norma simplemente buscaba establecer una consecuencia jurídica sobre el particular que de manera omisiva y negligente no procedía al reclamo oportuno de la obligación:

“5.3.5. En consecuencia, sobre los intereses que podría generar la hipotética abolición de la medida cuestionada en este juicio, no se configura ninguna obligación patrimonial a cargo del Estado y, por lo tanto, antes que constituir un derecho de propiedad en cabeza del acreedor, lo que comporta es un enriquecimiento sin causa o un lucro indebido en perjuicio del patrimonio público, originado en una conducta omisiva y negligente del titular del crédito judicial consistente en no proceder a su reclamo a tiempo. Desde este punto de vista, no le asiste razón al demandante con relación al cargo esbozado pues nadie puede alegar su propia culpa en su propio beneficio.

5.3.6. Por lo demás, en punto a la presunta violación de los principios de la buena fe y la

autonomía e independencia judicial, no resultan válidos los cuestionamientos que se aducen en la demanda. En relación con lo primero, por cuanto se ha sostenido hasta la saciedad que el contenido normativo del inciso acusado persigue un fin legitimo amparado por la Constitución, como es la defensa del patrimonio público y del interés de la comunidad, y que frente al particular la colaboración exigida además de propender también por su propio beneficio, lo que exige de éste es una actitud diligente, honesta y leal a la cual está obligado, incluso, por el mismo principio de la buena fe" 10

1. En la Sentencia C-965 de 2003, la Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en las Sentencias C – 188 de 1999 y C – 428 de 2002 en relación con lo dispuesto en los incisos 5° y 6° del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, según los cuales:

"Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales (durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria) y moratorios (después de este término).

Pago de sentencias. Cumplidos seis (6) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, acompañando la documentación exigida para el efecto, cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma"11.

En esta sentencia, la Corte reiteró que el Estado deberá pagar intereses moratorios y que cualquier interpretación en contrario genera una discriminación injustificada e inequitativa:

"Sobre el punto, en algunos apartes de la Sentencia C-188 de 1999, sostuvo la Corte que el patrimonio de los particulares goza de una clara protección constitucional; razón por la cual, para efectos de los conflictos patrimoniales que se puedan suceder, el principio de igualdad y la equidad imponen que las dos partes reciban un mismo trato, de manera que si el Estado cobra a los particulares intereses bancarios y moratorios por el incumplimiento oportuno de sus obligaciones, también aquél debe asumir esas mismas cargas cuando no paga en tiempo.

En este contexto, concluyó que cualquier interpretación en contrario genera una injustificada e inequitativa discriminación que favorece la ineficacia y falta de celeridad en la gestión pública, y además un enriquecimiento sin causa a favor del Estado y en perjuicio del particular, quien ve deteriorado el poder adquisitivo de su dinero" 12.

En consecuencia, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que el Estado deberá pagar intereses moratorios por el incumplimiento de sus obligaciones y que pueden existir distintos regímenes de intereses tal como sucede con los intereses civiles y los intereses comerciales.

1. 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 debida13. 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 obligación14. Sobre este aspecto afirman Planiol y Ripert:

"Los daños y perjuicios moratorios tienen como carácter esencial, se acumulables necesariamente con el cumplimiento efectivo de la obligación, puesto que representan el perjuicio resultante del retraso, perjuicio que no se repara por el ulterior cumplimiento de la obligación"15 (negrillas y subrayado fuera de texto).

En este sentido, la doctrina francesa, italiana y alemana reconocen el carácter indemnizatorio de los intereses moratorios:

i. La doctrina francesa, distingue entre los daños y perjuicios compensatorios y los daños y perjuicios moratorios: los primeros tienen lugar cuando hay una inejecución propiamente dicha, total o parcial; y los segundos, cuando existe un simple retraso en la ejecución de la obligación16. Los daños y perjuicios compensatorios tienen por objeto colocar al acreedor en la misma situación jurídica en la que se encontraría si la obligación hubiera sido ejecutada como debía, mientras que los daños y perjuicios moratorios tienen por objeto reparar el

perjuicio que el acreedor ha sufrido como consecuencia del retraso en el cumplimiento de la obligación17. Por eso se afirma que en las obligaciones pecuniarias como principio general, solo caben los daños y perjuicios moratorios18.

i. En Italia, los intereses moratorios tienen una función de resarcimiento del daño sufrido por el acreedor como consecuencia del retraso en el cumplimiento de la obligación (art. 1224 del C.c.)19, por ello MESSINEO los define como “la medida del resarcimiento”20.

i. El Código Civil Alemán supedita, como regla general el devengo de los intereses moratorios a la constitución en mora del deudor y los identifica como una indemnización de perjuicios al deudor por el incumplimiento:

“Por consiguiente a pesar de la mora el deudor continua obligado a cumplir la prestación y además ha de indemnizar al acreedor los daños causados por la mora”21.

Siguiendo estas vertientes, en especial la francesa, el Código Civil de Colombia consagra los intereses moratorios como una indemnización derivada del retardo22, 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:

“Indemnización por mora en obligaciones de dinero. 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”23.

La Corte Constitucional declaró exequible esta norma que determina las reglas para indemnizar los perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones, señalando que la ley respeta las convenciones que se hagan y por ello el interés del 6 por ciento es un interés supletorio:

“Los artículos anteriores al 1617, es decir, el 1612, el 1613, el 1614, el 1615 y 1616, establecen las reglas que deben seguirse para indemnizar los perjuicios causados por el incumplimiento de la obligación. Con razón se ha sostenido que el 1617 es una excepción a las reglas mencionadas, como lo afirma don Fernando Vélez:

“Decimos que este artículo es una excepción a las reglas sobre perjuicios, porque señala los que debe satisfacer una persona que es deudora de una suma de dinero y no la paga el día que se vence el plazo; porque determina el hecho que constituye en mora al deudor, sin que sea necesario para que ésta exista reconvención judicial (art. 1608, No. 1), y porque los intereses se deben sin tener en cuenta ni daño emergente, ni lucro cesante, ni si hay dolo por parte del deudor, o si los perjuicios pudieron o no preverse. En suma, basta la mora en el pago para que deba intereses el deudor”. (Estudio sobre el Derecho Civil Colombiano, Imprenta París América, 2a. Edición, tomo VI, pág. 248)”24.

El autor citado, al referirse al interés legal, anota: “El inciso segundo de la regla 1a., fija el interés anual en el 6%. Este es poco en las actuales circunstancias del país en que el interés corriente es muy elevado” (ob. cit., pág. 249).

La norma que obliga al pago del interés legal, es decir, el inciso primero de la regla primera, es supletoria, pues los intereses legales sólo se deben cuando no se ha pactado un interés superior al legal, y el deudor incurre en mora. Y también es claramente supletoria la norma del artículo 2232 del Código Civil, de conformidad con la cual “si en la convención se estipulan intereses sin expresarse la cuota, se entenderán fijados los intereses legales “.

Pero, en la vida corriente de los negocios no es frecuente el otorgamiento de préstamos de dinero sin la estipulación de intereses, ni el que éstos se convengan sin determinar su tasa. Por el contrario, lo que se observa es la tendencia a pactar intereses excesivos. Por eso, el

artículo 2231 del Código Civil ordena al juez reducir al interés corriente el que “exceda de una mitad al que se probare haber sido interés corriente al tiempo de la convención,… si lo solicitare el deudor”.

Queda claro, en consecuencia, que la ley, en principio, respeta la autonomía de la voluntad en lo relativo al pacto de intereses. Y que, en general, su intervención se limita a impedir que se incurra en prácticas usurarias” 25.

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:

“Limite de intereses y sanción por exceso. 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”26.

Estas reglas para el cobro de intereses también han sido reconocidas por la propia Corte Constitucional:

“(…) Cuando se trata de, iv) intereses moratorios, en el Código Civil, se dispone que en ausencia de estipulación contractual sobre intereses moratorios, se siguen debiendo los intereses convencionales si fueron pactados a un interés superior al legal, o en ausencia de tal supuesto empieza a deberse el interés legal del 6%; sin perjuicio de los eventos legales en que se autoriza la causación de intereses corrientes (art. 1617). En el caso comercial, la inexistencia de previsión convencional sobre moratorios autoriza que se cobre una y media veces el interés bancario corriente.”27

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.

“Determinación de la tasa de interés moratorio. Para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1o 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”28.

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.

1. Análisis de la norma demandada

De acuerdo a lo anteriormente señalado el Estado debe pagar intereses moratorios en caso de incumplimiento, los cuales deben en todo caso tener un componente indemnizatorio. La norma demandada establece que el Estado deberá pagar intereses moratorios a la tasa del DTF dentro de los 10 meses siguientes a la fecha en que esté en firme la providencia que establezca la condena o de la celebración del acuerdo conciliatorio. Por lo anterior, a continuación se determinará si la tasa del DTF puede reflejar un componente indemnizatorio y por ello puede constituir un interés moratorio, así como también, se

La DTF es “una tasa de referencia que calcula y divulga el Banco de la República con base en la información relativa a las captaciones a 90 días de los intermediarios financieros (bancos, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial)” 29. Esta tasa fue creada a través de la resolución 109 de 1983 del Banco de la República y se determina de acuerdo a operaciones de captación mediante certificados de depósito a término fijo:

“Respecto de la parte no redescontada por el Banco de la República, los establecimientos de

crédito podrán cobrar una tasa de interés variable, no superior en tres (3) puntos a la “tasa de costo promedio de captación a través de certificados de depósito a término” que semanalmente señale el Banco de la República”30.

Posteriormente, la resolución 092 de 1988 determinó un cálculo para la DTF teniendo en cuenta las captaciones de los DTF a 90, 180 y 360 días, disposición que fue modificada a través de la resolución 17 de 1993, según la cual: “La tasa variable DTF a que se refiere la Resolución 42 de 1988 de la Junta Monetaria del Banco de la República con base en el promedio ponderado de las tasas de interés efectivas de captación a noventa (90) días de los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial y corporaciones de ahorro y vivienda”31.

En la actualidad la DTF es “es el promedio ponderado de las tasas de interés efectivas de captación a 90 días (las tasas de los Certificados de Depósito a Término a 90 días) de los establecimientos bancarios, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial y corporaciones de ahorro y vivienda”32. De esta manera, la DTF permite reconocer la pérdida de poder adquisitivo del dinero, pero además contempla un valor adicional establecido por el mercado financiero, pues los Certificados de Depósito a Término superan siempre el valor de la inflación.

La DTF es uno de los múltiples factores que anualmente utiliza el Banco de la República para la determinación de la inflación, junto a otros criterios como los agregados monetarios (base monetaria, medios de pago M1, M3 más bonos, crédito), las tasas de interés (DTF y la tasa de interés de colocación), los tipos de cambio (tasa de cambio), la oferta y la demanda (según el producto interno bruto, la industria, el consumo y la inversión), los salarios, el empleo, la utilización de la capacidad instalada y la situación fiscal (déficit)33, lo cual explica que la DTF ha sido históricamente superior en varios puntos a la inflación, tal como puede verse en la siguiente tabla.

Cuadro comparativo entre el DTF, la Tasa Bancaria Corriente y la Tasa Legal Máxima de Usura (límite del interés moratorio)

Año

Promedio de la Tasa del DTF34

Inflación promedio anual35

2000

12,15

8,7

2001

12,44

7,6

2002

8,94

6,99

2003

7,8

6,49

7,8

5,50

2005

7,01

4,85

2006

6,27

4,48

2007

8,01

5,69

2008

9,74

7,67

2009

6,15

2

2010

3,66

3,17

2011

4,21

De esta manera, la DTF no solamente tiene un componente inflacionario que reconoce la pérdida del poder adquisitivo del dinero, sino que también incluye una tasa adicional que busca fomentar el ahorro en el mercado financiero.

1. Cumplimiento de las sentencias por el Estado y principios del presupuesto

El procedimiento para el cumplimiento de los acuerdos conciliatorios y los fallos proferidos en

contra del Estado ha tenido una evolución en los últimos años, pues hasta la expedición de la ley 1437 de 2011 no existía un procedimiento específico para tal efecto:

1. El Código Contencioso Administrativo no establecía un procedimiento especial a través del cual las entidades públicas realizaran el cumplimiento de sentencias o acuerdos conciliatorios. Por lo anterior, el legislador no tuvo en cuenta los plazos que requiere una entidad pública para el cumplimiento de los trámites presupuestales y de principios como el de legalidad administrativa y el de planeación presupuestal.

En este sentido, el Estatuto Orgánico del Presupuesto establece una serie de procedimientos necesarios para la realización de una disponibilidad patrimonial por parte de una entidad pública, cuyo incumplimiento vulneraría flagrantemente el principio de legalidad, situación que podría dar lugar incluso a responsabilidades de carácter disciplinario, fiscal y penal.

El respeto de los principios del presupuesto exige que no se pueda obligar a una entidad a cumplir inmediatamente con una sentencia o acuerdo conciliatorio, sin atender a los trámites y procedimientos internos para efectuar el pago, pues se correría el riesgo de que al hacerlo se tengan que desconocer las normas del presupuesto y de las actuaciones administrativas, reglas a las cuales no está sometido un particular a quien por tanto sí le es exigible que cumpla inmediatamente con un fallo o acuerdo.

1. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla en su artículo 192 un procedimiento expresamente dirigido al cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, el cual establece expresamente que las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses:

“Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta

(30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.

Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes”36.

Esta norma se refiere textualmente al cumplimiento de las sentencias y acuerdos conciliatorios, no al incumplimiento de los mismos, por lo cual el plazo de diez meses señalado en esta norma no es la primera fase del incumplimiento de la entidad, sino un plazo para el cumplimiento en el cual las reglas aplicables al pago de intereses no pueden ser las mismas que las que empleaban frente al incumplimiento de una obligación por parte del Estado37.

En este sentido, el artículo 195 de la ley 1437 de 2011 establece un procedimiento específico para el pago que le otorga al Estado unos plazos para el cumplimiento de las sentencias o autos que aprueben el cumplimiento:

“Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.

2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.

3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades

líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial”

De esta manera la Ley 1437 de 2011 le otorga un plazo al Estado para el cumplimiento de las sentencias y conciliaciones para garantizar que pueda dar aplicación a las reglas del presupuesto y a los principios de legalidad y planeación, por lo cual sería completamente contradictorio que de un lado se establezcan estas reglas y de otro se apliquen al Estado los máximos intereses legales cuando se cumplen estos plazos.

El accionante señala que la norma acusada desconoce el derecho a la igualdad, pues establece que durante un término de diez (10) meses desde que se ha declarado la obligación el acreedor devengará solamente intereses moratorios al DTF y no intereses moratorios comerciales, lo cual impondría al particular una carga que no debe soportar, sin embargo esta Corporación encuentra que no existe vulneración a este derecho por las siguientes razones:

1. En primer lugar, el procedimiento para el pago de las obligaciones de la administración pública es completamente distinto al llevado a cabo por los particulares, pues éstos no deben cumplir con las normas del presupuesto ni con los procedimientos internos de las entidades públicas, por lo cual resulta razonable establecer un plazo distinto para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

En este sentido, el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 contempla un procedimiento que deben llevar a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de sus obligaciones en un plazo de 10 meses, el cual no se encontraba regulado en el Código Contencioso Administrativo, situación que ha variado las reglas aplicables antes de la vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

1. En segundo lugar, la norma sí consagra un interés moratorio en contra de la administración pública, pues la DTF no solamente tiene un componente inflacionario, sino también un valor adicional que se reconoce en este caso como el elemento indemnizatorio.

1. En tercer lugar, esta Corporación ha reconocido la posibilidad de que existan diferencias entre las tasas de interés en el ordenamiento jurídico colombiano, tal como sucede con los intereses civiles y los comerciales. En este sentido, históricamente las tasas de interés contempladas en el Código de Comercio han sido muy superiores a la tasa de interés del 6 por ciento anual establecida en el Código Civil, llegando incluso a ser más de cuatro veces mayor en el año 200138.

Por lo anterior se considera que la norma demandada no vulnera el derecho a la igualdad, pues reconoce el pago de intereses moratorios por parte del Estado a una tasa especial justificada en virtud del procedimiento para el pago que deben cumplir las entidades públicas según la propia ley 1437 de 2011 para no desconocer los principios presupuestales y los trámites administrativos al interior de las entidades públicas.

DECISIÓN

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:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el numeral cuarto del artículo 195 de la ley 1437 de 2011.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario Ad-Hoc

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-604/12

INTERESES MORATORIOS EN CONDENAS O CONCILIACIONES A CARGO DEL ESTADO-Reconocimiento y pago desde la ejecutoria de la decisión judicial correspondiente (Aclaración de voto)

INTERESES MORATORIOS EN CONDENAS O CONCILIACIONES JUDICIALES EN CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Reconocimiento desde la ejecutorias de la decisión correspondiente (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, aclaro mi voto en la sentencia C-604 del 1°de agosto de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), fallo en el que la Corte decidió declarar exequible el numeral cuarto del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011.

Estuve de acuerdo con la mayoría en dicha declaratoria de exequibilidad de la mencionada norma, exclusivamente bajo el argumento que con base en su interpretación sistemática con el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, se llegaba a la inequívoca conclusión que la Administración está obligada a pagar intereses moratorios por el pago de condenas y conciliaciones, desde la ejecutoria de la decisión judicial correspondiente. Esto de conformidad con lo regulado en el numeral 4° del artículo 195 ejusdem.

En tal sentido, el Estado no podrá ampararse, bajo ninguna manera, en una lectura equivocada y arbitraria de las normas mencionadas, de acuerdo con la cual los intereses solo tendrán lugar luego de diez meses de proferido el fallo. Esto debido a que esa errónea hermenéutica sería abiertamente inconstitucional, al afectar los principios de eficacia y celeridad de la función pública. Por lo tanto, la norma acusada, a partir de su adecuada interpretación, obliga a que la Administración cumpla estrictamente los plazos para el pago señalados en la ley, particularmente en el artículo 195 citado. De esta manera, se concilian los principios mencionados con las exigencias presupuestales que se explican en la sentencia.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 El artículo 195 de la ley 1437 se encuentra dentro del capítulo VI “sentencia” de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo denominada: “Organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y de sus

funciones jurisdiccional y consultiva”, circunstancia que restringe su ámbito de aplicación a una serie de asuntos contemplados en el artículo 104 de la Ley 1437:

“La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”.

2 Artículo 192 de la ley 1437 de 2011.

4 Sentencia de la Corte Constitucional C – 364 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Sentencia de la Corte Constitucional C – 364 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 M.P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

7 Sentencia de la Corte Constitucional C – 892 de 2001, M.P.: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

8 Sentencia de la Corte Constitucional C – 892 de 2001, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.

9 Sentencia de la Corte Constitucional C – 428 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Sentencia de la Corte Constitucional C – 428 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 Sentencia de la Corte Constitucional C 965 de 2003, M.P:: Rodrigo Escobar Gil.

12 Sentencia de la Corte Constitucional C 965 de 2003, M.P:: Rodrigo Escobar Gil.

13 PLANIOL, Marcel, Ripert, Geoger: Derecho Civil, V. 8, Harla, México, 1997, pág. 632; HINESTROSA FORERO, Fernando: Tratado de las Obligaciones, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, pág. 165. PADILLA, René: La mora en las obligaciones, Astrea, Buenos Aires, 1983, pág. 225; ALBALADERO, Manuel: Derecho Civil, T. II, Derecho de obligaciones, Edisofer, Madrid, 2004, pág. 70.

14 PLANIOL, Marcel, Ripert, Geoger: Derecho Civil, V. 8, Harla, México, 1997, pág. 617; MAZEAUD, Henri / MAZEAUD, León / TUNC, André: Tratado teórico y prático de la

responsabilidad civil delictual y contractual, T. 3, V. I, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1963, pág. 504; CLARO DEL SOLAR, Luis: Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado, V. V, Santiago, 1988, pág. 723; LARENZ, Kart: Derecho de Obligaciones, Editorial Revista de Derecho Privado, Mardid, 1958, pág. 339 y 340; PADILLA, René, La mora en las obligaciones, Astrea, Buenos Aires, ¡983, pág. 220; MANASEVICH, Rene Abeliuk: Las Obligaciones, Editorial Jurídica de Chile / Editorial Temis; Santiago, 1993, pág. 710.

15 PLANIOL, Marcel, Ripert, Geoger: Derecho Civil, V. 8, Harla, México, 1997, pág. 641. En sentido similar, LARENZ, Kart: 349 y 350.

16 MAZEAUD, León / TUNC, André: Tratado teórico y prático de la responsabilidad civil delictual y contractual, T. 3, V. I, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1963, pág. 472.

17 MAZEAUD, León / TUNC, André: Tratado teórico y prático de la responsabilidad civil delictual y contractual, T. 3, V. I, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1963, pág. 472 y 473.

18 MÚRTULA Lafuente, Virginia. La prestación de intereses. Editorial Mc Graw Hill. Madrid 1999. Pág. 94

19 MESSINEO, Fracesco: Manual de Derecho Civil y Comercial, t. IV. Pág. 339.

20 MESSINEO, Fracesco: Manual de Derecho Civil y Comercial, t. IV. Pág. 339.

21 LARENZ, Kart: Derecho de obligaciones, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1958, pág. 349 y 350

22 HINESTROSA FORERO, Fernando: Tratado de las obligaciones, Universidad externado de Colombia, 2002, pág. 165

23 Artículo 1617 del Código Civil de Colombia.

24 Sentencia de la Corte Constitucional C – 485 de 1995, M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

25 Sentencia de la Corte Constitucional C – 485 de 1995, M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

26 Artículo 884 del Código de Comercio.

27 Sentencia de la Corte Constitucional, C-364 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero

28 Articulo 635 del Estatuto Tributario.

29 Concepto 2008066136-004 del 31 de octubre de 2008 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

30 Artículo 3 de la Resolución 109 de 1983 del Banco de la República.

31 Artículo 1º de la Resolución 092 de 1988.

32 Banco de la República: ¿Qué es la tasa de interés?. Disponible en: http://www.banrep.gov.co/estad/economia/consulta-tasa-interes4.htm

33 Ver los informes sobre la inflación del Banco de la República Los informes de marzo de 2000 (págs. 19 a 36), marzo de 2002: (págs. 20 a 49), marzo de 2003 (págs. 15 a 29), marzo de 2006 (págs. 23 a 36), marzo de 2008 (págs. 33 a 40), marzo de 2009 (págs. 48 a 55), marzo de 2010 (págs. 53 a 65) y marzo de 2011 (págs. 46 a 49) en los cuales se explican de manera detallada los factores que determinan la inflación. Disponibles en: http://www.banrep.gov.co/publicaciones/jd_info_infla.htm

34 Fuente Banco de la República.

35 Fuente DANE.

36 Artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

37 En este sentido, mientras que las sentencias C – 188 de 1999 y C – 428 de 2002 se referían a eventos en los cuales el Estado incumple con sus obligaciones, en el artículo 195 de la ley 1437 de 2011 se analizan los intereses que se devengan durante el tiempo que el propio artículo 192 le otorga al Estado para el cumplimiento de las sentencias o autos que aprueban el cumplimiento de acuerdos conciliatorios.

En la sentencia C-188 de 1999, la disposición acusada era el artículo 72 de la ley 446, el cual se refería al pago de intereses por incumplimiento del término fijado en el acuerdo

conciliatorio para pagar. En esa disposición, el legislador asumía que el incumplimiento se producía una vez vencido el término fijado por las partes para el efecto en ejercicio de la autonomía de la voluntad, de modo que resultaba contrario a la igualdad que ante la misma hipótesis –incumplimiento- el Estado no tuviera que pagar intereses y el particular sí. Recuérdese que en este caso el artículo 192 de la ley 1437 introdujo otra regla, esta es que el Estado tiene un término de 10 meses para cumplir sus acuerdos conciliatorios, de manera que la hipótesis de incumplimiento solamente se presenta al cabo de los 10 meses.

La misma diferencia se presenta entre el artículo 60 de la ley 446 –examinado en la sentencia C-428 de 2002- y el precepto bajo estudio. Ciertamente, antes de la expedición de la ley 1437 la regla general era que las entidades estatales tenían que cumplir las sentencias a más tardar dentro del término de ejecutoria, de modo que existía incumplimiento una vez venciera dicho término.

Las diferencias son mayores entre el numeral 4 del artículo 195 de la ley 1437 y el artículo 6 de la ley 598, examinado en la sentencia C-892 de 2001, pues este último versa sobre el cumplimiento de obligaciones contractuales y no de sentencias judiciales.

38 Promedio anual de las tasas de interés bancario corriente: 2000 (21,04), 2001 (24,58), 2002 (20,57), 2003 (19,75), 2004 (19,56), 2005 (18,6), 2006 (16,08), 2007 (17,02), 2008 (21,57), 2009 (19,17), 2010 (15,15), 2011 (17,83), 2012 (20,22).