Al responder cite este número
MJD-DEF22-0000227-DOJ-20300

Bogotá D.C., 4 de noviembre de 2022

Doctor
HERNANDO SANCHEZ SANCHEZ
Magistrado
Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo
Sección Primera
Calle 12 No. 7 - 65
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá D.C. Bogotá, D.C.

Contraseña:RKggF08wwT

REFERENCIA: **Expediente No. 11001-03-24-000-2018-00161-00**

ACCIONANTE: Pablo Julio Cáceres Corrales

ASUNTO: Nulidad del artículo 2.8.6.6.1. del Decreto 1068 de 2015, artículo 2.8.6.6.1. del Decreto 2469 de 2015, artículo 3 del Decreto 1342 de 2016 y de las Circulares Externas 10 y 12 de 2014 de la ANDJE, sobre tasa de intereses moratorios.

Contestación de demanda del Ministerio de Justicia y del Derecho

Respetado Magistrado Ponente:

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES, actuando en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.6 del Decreto 1427 de 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida mediante la Resolución 0641 de 2012, me permito presentar escrito de contestación de demanda dentro del proceso de la referencia, así:

1. Norma demandada y concepto de la violación.

Se demanda la nulidad de los artículos 2.8.6.6.1 del Decreto 1068 de 2015, 2.8.6.6.1 del Decreto 2469 de 2015 y 3 del Decreto 1342 de 2016, en los cuales se establece que la tasa de interés moratorio aplicable dentro del plazo máximo con que cuentan las entidades públicas para dar cumplimiento a las condenas por pago o devolución de sumas de dinero, será la DTF mensual certificada por el Banco de la República y que luego de transcurrido el plazo máximo señalado

en el artículo 192 del CPACA, se aplicará la tasa comercial prevista en el artículo 195.4 de ese Código.

Asimismo, se demanda la nulidad de las Circulares Externas 10 y 12 de 2014 expedidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en las cuales se señalan los lineamientos sobre pago de intereses de mora de sentencias, laudos y conciliaciones en relación con el periodo de transición entre el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y el CPACA (Ley 1437 de 2011).

Según la demanda, las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en el artículo 308 del CPACA sobre vigencia y régimen de transición del Código, al disponer que la ejecución, liquidación y pago de sentencias condenatorias dictadas en procesos iniciados bajo el Decreto 01 de 1984, en particular, lo referente a intereses moratorios, se rigen por las disposiciones del CPACA que establece la tasa DTF, en lugar de regirse por lo dispuesto en el artículo 177 de la anterior codificación, que de acuerdo con la sentencia C-188 de 1999, corresponde a la tasa comercial equivalente *“a la de usura aplicada por el Estado cuando es acreedor”*.

Al respecto, señala el actor que la referida interpretación deriva de la tesis de la Sala de Consulta y Servicio Civil acogida por los actos acusados, sustentada en el argumento de que la Ley 153 de 1887 impone la aplicación inmediata de los procedimientos adoptados en la nueva ley, aplicable respecto de la forma en que se liquidan los intereses. Posición que sostiene, fue contradicha por la Subsección C de la Sección Tercera de la Corporación, al indicar que el CPACA es una ley de igual jerarquía que la de 1887 y quedó *“derogada para el caso de la transición entre los dos Códigos que regulan lo contencioso administrativo”*.

Finalmente, aduce el demandante que también se vulnera el artículo 195, parágrafo 1 del CPACA, por cuanto la finalidad de las disposiciones cuestionadas es *“reducir los costos de los pagos de las sentencias causados por la lentitud, morosidad e irresponsabilidad de la administración en el cumplimiento de sus obligaciones”*.

2. Consideraciones sobre la legalidad de las normas acusadas.

Este Ministerio considera que la pretensión de nulidad de los actos acusados resulta improcedente y carente de fundamento, por cuanto, a diferencia de lo afirmado en la demanda, las disposiciones reglamentarias en materia de intereses moratorios respecto de sentencias, laudos y conciliaciones a cargo de las entidades públicas se encuentran en consonancia con lo establecido por las normas superiores.

A la anterior conclusión se llega después de efectuar el análisis de los siguientes aspectos: (i) regulación legal sobre tasa de interés moratorio de condenas por sumas de dinero a cargo de entidades públicas en el CPACA y en el CCA, (ii) régimen de transición de la Ley 1437 de 2011 y (iii) fundamento para determinación de intereses moratorios de acuerdo con el momento en que se genera la mora y legalidad de las normas acusadas.

2.1. Regulación legal sobre tasa de interés moratorio de condenas a cargo de entidades públicas

En el CPACA, lo referente a los intereses moratorios se encuentra contemplado en los artículos 192 inciso 3 y 195.4, así:

El artículo 192, referente al cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, establece en su inciso tercero que 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 el Código.

Al respecto, el artículo 195 referente al trámite para el pago de condenas y conciliaciones, señala en su numeral 4, que tales sumas de dinero devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria, no obstante, vencido el término de 10 meses (plazo máximo establecido para su cumplimiento) o el de 5 días (plazo máximo para el pago de la condena una vez recibidos los recursos), lo que ocurra primero, sin que la entidad hubiere realizado el pago, las cantidades liquidas causarán un interés moratorio a la tasa comercial.

Sobre la constitucionalidad del numeral 4 del artículo 195 del CPACA tuvo oportunidad de pronunciarse la Corte, mediante sentencia C-604 de 2012, señalando que el procedimiento para el cumplimiento de sentencias y conciliaciones por parte del Estado, con la finalidad de dar aplicación a las reglas de presupuesto y a los principios de legalidad y planeación, no vulnera el derecho a la igualdad porque se reconoce el pago de intereses moratorios a una tasa especial justificada, sin que se dejen de lado dichos principios y trámites al interior de las entidades públicas. Además, concluyó que el reconocimiento de los intereses moratorios en condenas y conciliaciones en el CPACA se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En la misma sentencia, la Corte hace referencia a la naturaleza y contenido de los intereses moratorios, aclarando que son aquellos que el deudor paga al acreedor para el resarcimiento o indemnización de los perjuicios por el retraso en el cumplimiento de la obligación. Es decir, estos intereses tienen un claro contenido indemnizatorio, diferente a la simple corrección monetaria, por lo cual al momento de determinar las tasas a las cuales se vincula, deben contemplar un componente inflacionario o de corrección monetaria y uno indemnizatorio, que puede ser diferente de acuerdo con los varios regímenes sobre tasas de interés.

Concretamente, acerca de la tasa DTF prevista por el CPACA respecto de los intereses moratorios, precisó la Sala en la referida sentencia C-604 de 2012, que es una tasa de referencia creada por el Banco de la República, que se calcula con base en el promedio de las tasas de intereses efectivas de captación a noventa días en los establecimientos bancarios y demás corporaciones financieras. Señala que *“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.”*

Concluye la Corporación que el respeto al principio de legalidad del presupuesto implica que no se pueda obligar a una entidad a cumplir inmediatamente con una sentencia o acuerdo conciliatorio, pues para el efecto debe atender los trámites y procedimientos de disponibilidad

presupuestal, por lo cual el procedimiento establecido en el artículo 192 del CPACA, para el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte entidades públicas dentro del plazo máximo de diez meses y las reglas aplicables al pago de intereses, no pueden ser las mismas que las que se emplean frente al incumplimiento entre particulares.

Por otra parte, en lo relacionado con el régimen anterior, correspondiente al Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984, se precisa lo siguiente:

Su artículo 177 referente a la efectividad de condenas contra entidades públicas, que en su inciso quinto estableció que las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales (*durante los seis meses siguientes a su ejecutoria*) y moratorios (*después de ese término*), fue declarado parcialmente exequible salvo lo señalado entre paréntesis, mediante sentencia C-188 de 1999, en la cual la Corte reiteró que el Estado debe pagar intereses moratorios y que cualquier interpretación en contrario genera una discriminación injustificada e inequitativa.

Al respecto, sostuvo la Corporación que 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”*.

Asimismo, teniendo en cuenta que en la referida sentencia C-188 de 1999, el pronunciamiento se dio mediante integración normativa en relación con el artículo 65 de la Ley 23 de 1991, conforme quedó redactado a partir de la vigencia del artículo 72 de la Ley 446 de 1998, ha de tenerse en cuenta el condicionamiento de exequibilidad señalado en la misma providencia, en los siguientes términos:

“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.”

Como corolario de la jurisprudencia referida en relación con los intereses moratorios tanto respecto del CPACA como del CCA, se puede afirmar, como lo señaló la Corte en la sentencia

C-604 del 2012 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.”*

2.2. Régimen de transición de la Ley 1437 de 2011

El artículo 308 del CPACA estableció la vigencia del nuevo Código a partir del 2 de julio de 2012 y dispuso que este aplica a todos los procesos, demandas, trámites, procedimientos o actuaciones iniciados con posterioridad a dicha fecha, al paso que respecto de los que estuvieran en curso al momento de entrar a regir, previó que seguirían siendo gobernados por el régimen jurídico precedente.

Frente a la normatividad aplicable para el pago de sentencias y conciliaciones relacionadas con el periodo de transición entre el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, a solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, emitió el Concepto número 2184 del 29 de abril de 2014, señalando que la tasa de interés moratorio aplicable es la vigente al momento en que se incurre en mora en el pago de la obligación, por lo cual cuando una entidad estatal deba dar cumplimiento a una sentencia proferida con posterioridad a la vigencia del CPACA, pero cuya demanda fue interpuesta antes, debe liquidar intereses con las disposiciones de la nueva ley y si el incumplimiento se inició antes del tránsito de legislación y se prolongó durante la vigencia de la nueva ley, el pago de intereses debe liquidarse por separado lo correspondiente a una y a la otra ley.

Así lo señaló la Sala de Consulta y Servicio Civil:

“La tasa de mora aplicable para créditos judicialmente reconocidos en sentencias condenatorias y conciliaciones debidamente aprobadas por la jurisdicción es la vigente al momento en que se incurre en mora en el pago de las obligaciones dinerarias derivadas de aquellas. En consecuencia, cuando una entidad estatal deba dar cumplimiento a una sentencia proferida o conciliación aprobada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (julio 2 de 2012), pero cuya demanda fue interpuesta con anterioridad a esta, debe liquidar el pago con intereses moratorias de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, si el incumplimiento de la referida obligación se inicia antes del tránsito de legislación y se prolonga durante la vigencia de la nueva ley, la pena, esto es, el pago de intereses moratorios, deberá imponerse y liquidarse por separado lo correspondiente a una y otra ley”.

No obstante, al interior de la Corporación se presentan criterios divergentes respecto del régimen de transición aplicable respecto de los intereses moratorios por el pago de sentencias, pues mientras algunas Subsecciones de la Sección Segunda avalan el concepto de la Sala de Consulta, otras Subsecciones de la Sección Tercera, aplican el criterio contrario.

En efecto, mediante sentencia del 20 de octubre de 2014, la Subsección C de la Sección Tercera, al resolver un recurso de apelación contra una sentencia de un Tribunal Administrativo, disintió del concepto de la Sala de Consulta, por considerar que el art. 308 rige plenamente el pago de intereses de mora de sentencias dictadas al amparo del proceso que regula el CCA. Por su parte, la Subsección A de la Sección Segunda, mediante sentencia del 7 de julio de 2022, al decidir igualmente un recurso de apelación interpuesto contra otra sentencia de un Tribunal Administrativo, acogió el concepto de la Sala de Consulta.

Avalando el concepto emitido por la Sala de Consulta, se señala en esta última sentencia, que *“esta misma posición ha sido sostenida por la Sección Segunda en pronunciamientos anteriores, como son: i) sentencia del 1.º de diciembre de 2017, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, con radicado 11001-03-15-000-2017-02769-00(AC); ii) auto del 28 de noviembre de 2018, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, con radicado 23001-23-33-000-2013-00136-01(1509-16); iii) sentencia del 29 de agosto de 2019, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, con radicado 25000-23-25-000-2016-00013-01(1949-18); iv) auto del 02 de abril de 2020, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, con radicado 76001-23-33-000-2015-01486-01 (0116-2018); v) sentencia del 9 de septiembre de 2021, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, con radicado 17001-23-33-000-2018-00112-01(6127-19); vi) Auto del mismo día, mes y año, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, con radicado 25000-23-42-000-2020-00219-01 (2313-2021); vii) Auto del 27 de enero de 2022, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, radicado 25000-23-42-000- 2019-00154-01 (4843-2019) y; viii) Sentencia del 10 de marzo de 2022, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, con radicado 25000-23-42-000-2016- 05723-01 (2459-2020).”*

Las referidas providencias coinciden en señalar que, respecto del cumplimiento de decisiones judiciales o conciliaciones, las entidades estatales deben cancelar los intereses de mora de acuerdo con la tasa vigente al momento de su causación. Si la demanda se originó bajo el CCA, pero el pronunciamiento que pone fin se emite con la nueva ley, la tasa aplicable es la prevista en el CPACA y si el fallo fue proferido bajo el CCA y el tiempo para su cumplimiento se difirió después de su derogatoria, los intereses serán liquidados con las normas vigentes durante su causación, *“por lo que respecto de las providencias que quedaron ejecutoriadas antes del 02 de julio de 2012 –de acuerdo con el artículo 308 del CPACA–, la respectiva mora se tasaré, en una parte, según a lo dispuesto en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, y, la otra parte, conforme a la Ley 1437 de 2011”*.

Revisado el régimen de transición de la Ley 1437 de 2011, resulta necesario hacer referencia al fundamento real de la causación de los intereses moratorios que determinan la legalidad de los actos demandados.

2.3. Fundamento para determinación de intereses moratorios y legalidad de las normas acusadas.

Con fundamento en lo señalado anteriormente y reconociendo que el asunto objeto de debate constituye un aspecto polémico y discutido al interior de la jurisdicción y que si bien los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil no tienen carácter obligatorio, lo cierto es que el

fundamento de aplicación del mismo respecto del régimen sobre intereses moratorios de sentencias y conciliaciones a cargo de las entidades públicas, se encuentra sustentado en un hecho indiscutible y es que los intereses moratorios se deben pagar desde la fecha en que se constituye en mora y esta ha de liquidarse con fundamento en la norma vigente al momento de su causación.

En ese sentido, se considera que la interpretación que del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 hace el actor, es restrictiva, pues resulta que las reglas dispuestas por los actos acusados, a través de los cuales se determinan que los intereses de mora deben liquidarse de conformidad con la norma vigente al momento de la infracción y que es posible la aplicación de dos regímenes de intereses en un mismo asunto teniendo en cuenta la norma vigente en el momento en que se generaron, encuentra pleno sustento en el ordenamiento jurídico y se adecúan a la naturaleza propia en la que normalmente se liquidan los intereses moratorios, puesto que en aquellos casos en que la mora se prolonga durante la vigencia de dos o más normas, es necesario aplicar aquellas normas que estuvieron vigentes en los periodos en los que la mora se generó.

Siendo así, no se puede afirmar que las normas demandadas desconozcan el precedente judicial y, por el contrario, se evidencia que el demandante parte de una interpretación restrictiva de los artículos 308 del CPACA y 177 del CCA, sin tener en cuenta la naturaleza de los intereses de mora, desconociendo otros pronunciamientos acogidos por la jurisprudencia e incluso al interior del Consejo de Estado, por todo lo cual la pretensión de nulidad resulta improcedente.

3. Petición.

Por lo anteriormente expuesto, este Ministerio solicita respetuosamente al H. Consejo de Estado NEGAR las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, declarar AJUSTADAS A DERECHO las normas acusadas.

4. Antecedentes administrativos.

En los términos del párrafo primero del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, dentro del término de traslado de la demanda, me permito informar que no reposan en el Ministerio de

Justicia y del Derecho, los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los Decretos 1068 de 2015, 2469 de 2015 y 1342 de 2016, por los cuales se expide, adiciona y modifica, respectivamente, el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, pues la materia objeto de regulación fue liderada en su momento por el Ministerio de Hacienda, entidad que ha sido vinculada al proceso en representación de la Nación y a la que corresponde allegar los antecedentes respectivos.

De igual forma, tampoco reposan en esta entidad, los antecedentes administrativos de las Circulares 10 y 12 de 2014 expedidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entidad que también aparece vinculada al proceso y debe allegar los antecedentes del caso.

5. Anexos.

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte pertinente del Decreto 1427 de 2017, en cuyo artículo 18.6, asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución 0641 del 4 de octubre de 2012, por la cual se delega en el director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho, la representación judicial de la entidad para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 1834 del 3 de octubre de 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de director en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0095 del 3 de octubre de 2022, del suscrito en el cargo de director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

6. Notificaciones.

Recibo notificaciones en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del Honorable Magistrado,

Jurídico
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL
ORDENAMIENTO JURIDICO

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C.C. 1.020.747.269

T.P. 244.728 del C. S. de la J.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Ángela María Bautista Pérez, profesional especializada.

Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, director.

Radicado: MJD-EXT22-0038886 y MJD-EXT22-0038910

[1] Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

[2] Por el cual se adicionan los capítulos 4, 5 y 6 al Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, que reglamenta el trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[3] Por el cual se modifican los Capítulos 4 y 6 del Título 6 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, en lo relativo al trámite para el pago de los valores dispuestos en sentencias, laudos arbitrales y conciliaciones hasta tanto entre en funcionamiento el Fondo de Contingencias de que trata el artículo 194 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

[4] Texto de la demanda.

[5] Idem.

[6] Idem.

[7] Bajo la figura de integración normativa.

[8] Número único 11001030600020130051700 (2184). Consejero ponente Álvaro Namén Vargas

[9] Radicado 52001233100020010137102. Magistrado ponente Enrique Gil Botero.

[10] Radicado 25000234200020160407701 (1968-2019). Magistrado ponente William Hernández Gómez.

[11] Sentencia del 10 de marzo de 2022, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, con radicado 25000-23-42-000-2016-05723-01 (2459-2020).

[12] Criterio expuesto por el ministerio en el proceso de nulidad 2018-292, sobre la legalidad de los mismos actos acusados.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=AGngXABzKzN0xQGRJDezRdUCwVANY9BPUiqeX7A9b5s%3D&cod=cwHCYK3pGVLMb%2BOvtzxpSQ%3D%3D>