

TITULOS DE DEUDA PUBLICA - Es una de las operaciones de crédito público. Lo son los bonos de solidaridad para la paz / OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO - Objeto / BONOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PAZ - Son títulos de deuda pública. Características / BONOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PAZ - Inversión forzosa. No es una obligación tributaria

La ley 487 de 1998 contiene una autorización de endeudamiento público, pues faculta al Gobierno Nacional para emitir títulos de deuda interna denominados "Bonos de Solidaridad para la Paz", hasta por la suma de dos billones de pesos (\$2.000.000.000.000), sin que esta operación afecte el cupo de endeudamiento autorizado al propio Gobierno Nacional de conformidad con las leyes vigentes. Asimismo dispone que las condiciones de emisión y colocación de los títulos serán establecidas por el Gobierno. (...) La emisión de títulos de deuda pública autorizada por la ley 487, se enmarca dentro de las operaciones de crédito público definidas por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública... De esta definición legal debe destacarse la función económica de la operación de crédito público consistente en la obtención de recursos para financiar el gasto público. (...) La obtención de recursos por parte del Estado para financiar actividades encaminadas a la consecución de una convivencia pacífica, la satisfacción de necesidades primordiales de los afectados por la guerra y su incorporación a la actividad económica, a través del instrumento de la inversión forzosa en títulos de deuda, encuentra su fundamento en el artículo 95 numerales 6 y 9 de la Carta relacionados con el postulado constitucional de los deberes ciudadanos; que desarrolla en forma específica el artículo 3° de la ley. (...) La identificación de los denominados Bonos de solidaridad para la Paz como una inversión forzosa, surge también de otras disposiciones de la ley 487 como la que se refiere a los parámetros que deben tenerse en cuenta para establecer su monto, la que asigna competencia al Gobierno Nacional para señalar los plazos en que los obligados debían liquidar y adquirir los bonos en los años 1999 y 2000, la que determina quienes no estaban obligados a adquirirlos y la que establece las funciones de control del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La inversión forzosa en títulos de deuda es calificada como tal, en atención a la forma como el sector público recurre al recurso particular. (...) Por otra parte, por el carácter de inversión forzosa, es claro que la obligación de adquirir los títulos de deuda pública, a que se refiere la ley 487, difiere de la institución genérica de la imposición fiscal o tributación, en la que el ciudadano que contribuye a la financiación de las cargas públicas carece en absoluto de derecho a la restitución o reembolso de la suma que le ha sido impuesta a pagar.

FUENTE FORMAL: LEY 487 DE 1998 - ARTICULO 1 / LEY 487 DE 1998 - ARTICULO 2 / LEY 487 DE 1998 - ARTICULO 3 / LEY 487 DE 1998 - ARTICULO 4 / LEY 487 DE 1998 - ARTICULO 7 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 NUMERAL 9 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 95 NUMERAL 6 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 95 NUMERAL 9 / LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 41 PARAGRAFO 2

NOTA DE RELATORIA: Sobre la diferencia entre inversión forzosa y obligación tributaria, Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 26 de enero de 2001, Rad. 10494.

FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ - Naturaleza jurídica. Objeto. Composición. Es un fondo especial / FONDOS ESPECIALES - Características. Lo es el Fondo de Inversiones para la Paz, FIP

Se creó por la ley 487 de 1.998 y se reglamentó a través del decreto 1813 de 2.000, como el principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. Es una cuenta especial del

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, que se administra como un sistema separado y sus recursos, para la atención de su objeto, están integrados por los aportes del Presupuesto General de la Nación que se le asignan en la Sección correspondiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por los recursos de crédito que contrate el gobierno nacional para el desarrollo del objeto del fondo y los provenientes de los bonos de paz creados por la ley 487 de 1.998, los cuales se le destinarán de manera exclusiva. Como lo ha sostenido la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los fondos especiales, entre los que está el FIP, constituyen una de las excepciones al principio de la Unidad de Caja, puesto que de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, a través de ellos se busca, que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atienda al pago oportuno de las apropiaciones autorizadas con cargo al respectivo fondo, en el Presupuesto General de la Nación.

FUENTE FORMAL: LEY 487 DE 1998 - ARTICULO 8 / DECRETO 1813 DE 2000

BONOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PAZ - Intereses de mora: se aplica la tasa para el pago de obligaciones tributarias / FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ - Entre los recursos que lo componen están los bonos de solidaridad para la paz y sus intereses de mora / INTERESES DE MORA - Finalidad

Este precepto contiene una disposición legal especial, en la cual se prevé el pago de intereses por no cumplir la obligación de adquirir los títulos de deuda, tanto por la omisión en suscribirlos, como por hacerlo extemporáneamente o por un monto menor al ordenado por la ley. Es claro que la naturaleza de estos intereses no es comercial, contractual o por vía de estipulación entre las partes vinculadas al título de deuda pública, ni obedece a un acuerdo de voluntades, sino que en su origen y naturaleza legal, necesariamente participan de la exigencia coactiva, heterónoma y unilateral que presenta la inversión forzosa cuyo incumplimiento es la causa de los mismos. Para efectos de establecer el monto de los intereses, el legislador remite a la tasa que se utiliza para el pago de obligaciones tributarias, sin que por ello se convierta esta obligación de pago de intereses, en una obligación tributaria, como tampoco es una obligación tributaria la que conlleva la exigencia de la inversión forzosa. (...) Aunque en términos estrictos no se está en presencia de una imposición tributaria, la Sala participa de los razonamientos expuestos por la Corte Constitucional referidos en la consulta, en cuanto afirma que en tratándose del incumplimiento de obligaciones fiscales, los intereses moratorios, además de desestimular el incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y evitar su enriquecimiento injusto, buscan, como otro objetivo, “compensar el detrimento patrimonial de Estado y con ello atenuar el daño sufrido ante la imposibilidad de utilizar los recursos en forma oportuna...”. (...) La causación de los intereses moratorios se encuentra naturalmente vinculada con la realización de la inversión forzosa, en la medida que dependen de las condiciones de cumplimiento de esta última, tanto en lo relacionado con los montos como con los plazos, a tal punto que no podrían concebirse los intereses aisladamente, sin tener en cuenta los requisitos que la ley establece para realizar la inversión en los Bonos. No es de recibo la tesis según la cual al FIP sólo van los recursos provenientes estrictamente de la suscripción de bonos, excluyendo los correspondientes a rendimientos e intereses moratorios, pues ello equivale a desconocer que el objetivo de la ley fue concebir un mecanismo de financiación de programas presupuestales a través de los títulos de deuda, para destinar la totalidad de los recursos provenientes de ellos, exclusivamente al Fondo de Inversiones para la Paz.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la finalidad del cobro de intereses moratorios, Corte Constitucional, sentencia C-231 de 2003.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: **LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO**

Bogotá, D. C., seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005).

Radicación numero: 11001-03-06-000-2005-01684-00(1684)

Actor: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

**Referencia: BONOS DE SEGURIDAD PARA LA PAZ. Ley 487 de 1998.
Intereses moratorios: finalidad y régimen presupuestal aplicable.**

El señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, formula la siguiente consulta a la Sala sobre la finalidad y régimen presupuestal aplicable a los intereses moratorios que se causan por el incumplimiento de suscribir los Bonos de Solidaridad para la Paz autorizados por la ley 487 de 1998:

“1. Los intereses moratorios que consagra el artículo 6° de la Ley 487 de 1998, tienen como finalidad resarcir económicamente el daño ocasionado por el incumplimiento en suscribir oportunamente los denominados “Bonos de Paz” o, por el contrario se trata de una sanción de carácter coercitivo que pretende lograr una disciplina por parte de los administrados para garantizar el adecuado arbitrio de los recursos al Estado soberano para su funcionamiento?”

2. La multa a que se refiere el artículo 6° de la Ley 487 de 1998 corresponde a un ingreso corriente no tributario dentro de la clasificación contenida en el Presupuesto General de la Nación, por lo tanto no deben ingresar a la cuenta denominada Fondo de Inversión para la Paz?”

3. El artículo 8° de la Ley 487 de 1998 ordena “Los recursos provenientes de los Bonos de Paz que se crean en la presente ley, estarán destinados exclusivamente al Fondo a que se refiere este artículo”, debe entenderse que lo previsto en este artículo se refiere únicamente a los recursos recaudados por la suscripción de los bonos de paz?”

El señor Ministro se refiere a la autorización de emisión de bonos contenida en la Ley 487 de 1998 y, en relación con los intereses moratorios, afirma: *“Los intereses de mora a que hace referencia el artículo 6° transcrito, se constituyen en multa, como la sanción, la pena impuesta por el Estado económico, consecuencia de la ausencia de disciplina fiscal, al no cumplirse oportunamente con la obligación tributaria de invertir en los Bonos de Paz. Tales intereses de mora no resarcen perjuicios económicos, simplemente cumplen normas de orden público tendientes a arbitrar recursos para el normal funcionamiento del Estado.”*

Agrega que *“En este hilo conductor, al preverse los intereses moratorios, a que hace referencia el artículo 6° de la Ley 487 de 1998, en multa, corresponde a un ingreso corriente no tributario de acuerdo a la clasificación contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma de superior jerarquía frente a las demás leyes, por ende, hacen Unidad de Caja, principio contenido en el artículo 16 del Estatuto.”*

Pone en conocimiento de la Sala dos diversas interpretaciones sobre el particular:

1. La de la Contraloría General de la República que considera que los intereses moratorios hacen parte del portafolio de los “Bonos de Paz” administrado por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al tener en cuenta que el artículo 8° de la ley 487 destina exclusivamente al Fondo de Inversión para la Paz, los recursos provenientes de los Bonos. Esta tesis se sustenta en el *“principio de la conexidad concausal, donde lo accesorio sigue la suerte de lo principal y de la especialidad de la norma donde la disposición relativa a un asunto especial, prefiere a la que tenga carácter general.”*

2. La de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que considera que los intereses moratorios no deben formar parte del portafolio denominado “Bonos de Paz”, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y con la interpretación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, la cual afirma la naturaleza sancionatoria de los intereses moratorios invocando jurisprudencia constitucional sobre la sanción por mora prevista en el Estatuto Tributario (Sentencia C – 231 de 2003 y C- 257 de 1998 de la Corte Constitucional).

La Sala considera:

Problema Jurídico. Con el fin de absolver la consulta formulada, es indispensable definir la naturaleza de la obligación de suscribir los denominados “Bonos de Solidaridad para la Paz” y la conformación patrimonial del Fondo de Inversiones para la Paz –FIP-, para luego precisar la naturaleza jurídica de los intereses moratorios previstos en la ley 487 de 1998 por causa del incumplimiento de la inversión forzosa allí exigida, y el régimen presupuestal al que deben sujetarse; en particular, para determinar si por tratarse de un recurso proveniente de los Bonos deben destinarse al Fondo de Inversión para la Paz o, si por el contrario, corresponden a ingresos corrientes no tributarios que deben hacer parte de la unidad de caja. En síntesis, la Sala procede a estudiar el régimen jurídico y naturaleza de los Bonos, del FIP, de los intereses moratorios y la destinación presupuestal de estos últimos.

1. Los Bonos de Solidaridad para la Paz. La ley 487 de 1998 contiene una autorización de endeudamiento público, pues faculta al Gobierno Nacional para emitir títulos de deuda interna denominados “Bonos de Solidaridad para la Paz”, hasta por la suma de dos billones de pesos (\$2.000.000.000.000), sin que esta operación afecte el cupo de endeudamiento autorizado al propio Gobierno Nacional de conformidad con las leyes vigentes. Asimismo dispone que las condiciones de emisión y colocación de los títulos serán establecidas por el Gobierno (Art. 1°).

El mismo Art. 1° de la ley 487 de 1.998 determina “que los Bonos de Solidaridad para la Paz son títulos a la orden, tendrán un plazo de siete (7) años y devengarán un rendimiento anual igual al ciento diez por ciento (110%) de la variación de precios al consumidor ingresos medios certificado por el Dane. El valor total del capital será pagado en la fecha de redención del título y los intereses se reconocen anualmente”. En el Art. 2° ibídem se dispone que dichos “bonos serán redimidos a partir de la fecha de su vencimiento por su valor nominal en dinero y podrán ser utilizados para el pago de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Los intereses causados por los bonos, se pagarán anualmente”.

La facultad concedida para la emisión de los títulos, corresponde al ejercicio de las atribuciones que la Carta le otorga al legislador para autorizar la celebración de operaciones de crédito público (artículo 150. 9 C.N.) y, las conferidas al Gobierno Nacional para organizar el crédito público y atender el servicio de la deuda pública, de conformidad con los parámetros establecidos por la respectiva ley marco (artículo 150.numeral 19 literal a. en concordancia con los artículos 189 numeral 25 y 364 de la C. P.).

La emisión de títulos de deuda pública autorizada por la ley 487, se enmarca dentro de las operaciones de crédito público definidas por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, como aquellas que tienen por “**objeto dotar a la entidad de recursos con plazo para su pago**, entre las que se encuentran la contratación de empréstitos, **la emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores**, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales” (la ley 80 de 1993, art. 41 parágrafo 2°)¹.

De esta definición legal debe destacarse la función económica de la operación de crédito público consistente en la obtención de recursos para financiar el gasto público, como se puso de presente en la exposición de motivos al Proyecto de Ley No. 046 de 1998 que se convertiría en la ley 487:

*“Para el Gobierno Nacional es prioridad inaplazable **adoptar herramientas financieras** que permitan desarrollar actividades encaminadas a la consecución de una convivencia pacífica de la sociedad colombiana, la satisfacción de necesidades más importantes de los afectados por la guerra y su incorporación a la actividad económica nacional. (...)*

*De otra parte, reconociendo los deberes y obligaciones constitucionales que de acuerdo con el artículo 95 de la Constitución Política, corresponden a toda persona, **es deber del ciudadano, el propender al logro y mantenimiento de la paz, así como también, el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.***

¹ El decreto 2681 de 1993, que reglamenta parcialmente las operaciones de crédito público, dispone en su artículo 3°: “ARTICULO 3o. OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO. Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, las operaciones de crédito público pueden ser internas o externas. Son operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana. Son operaciones de crédito público externas todas las demás. Se consideran como residentes los definidos en el artículo 2o. del Decreto 1735 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen.”

*Es por estas razones, todas derivadas de principios constitucionales, que el Gobierno Nacional somete a consideración del Honorable Congreso de la República, el presente proyecto de ley que tiene como **propósito generar una fuente de recursos excepcional y temporal, de financiación que permita al Estado** Colombiano la materialización de la política de paz y el desarrollo de los planes complementarios, mediante la realización e inversiones que se traducirán en un fortalecimiento de dicha política. (...)*

***Estos Bonos que comparten la naturaleza jurídica de empréstito,** serían títulos a la orden con un plazo de cinco (5) años y devengarían un rendimiento anual igual al 80 % de la variación del índice de precios al consumidor ingresos medios certificados por el DANE.”²*

Lo expuesto significa que desde su origen, la ley que autoriza la emisión de los títulos, dispuso que el objeto de éstos era la obtención de recursos para financiar el presupuesto³, en este caso a través de la realización de una inversión forzosa en títulos de deuda.

2. La ley 487 de 1998 prevé una inversión forzosa de suscribir títulos de deuda y no una obligación tributaria. Como se advierte del tenor literal y de los antecedentes de la ley 487, la obtención de recursos por parte del Estado para financiar actividades encaminadas a la consecución de una convivencia pacífica, la satisfacción de necesidades primordiales de los afectados por la guerra y su incorporación a la actividad económica, a través del instrumento de la inversión forzosa⁴ en títulos de deuda, encuentra su fundamento en el artículo 95 numerales 6 y 9 de la Carta relacionados con el postulado constitucional de los deberes ciudadanos; que desarrolla en forma específica el artículo 3° de la ley, así:

“LEY 487 de 1.998.

ARTÍCULO 3o. OBLIGADOS A EFECTUAR INVERSIÓN FORZOSA.
Deberán efectuar una inversión forzosa en Bonos de Solidaridad para la Paz durante los años 1999 y 2000, las personas naturales cuyo patrimonio líquido a 31 de diciembre de 1998 exceda de doscientos diez millones de pesos (\$210.000.000) y las personas jurídicas.

*PARÁGRAFO 1o. Las personas jurídicas constituidas durante el año de 1999 deberán efectuar **la inversión forzosa** de que trata el presente artículo durante el año 2.000.*

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera patrimonio líquido el determinado de conformidad con las disposiciones del libro primero del Estatuto Tributario que regula los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales(....)” (negrillas de la Sala).

² Gaceta del Congreso No 171 de septiembre 7 de 1999, Pág. 43.

³ Dispone el artículo 31 del decreto 111 de 1996: “ARTÍCULO 31. Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, **los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República**, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria”. (negrillas de la Sala).

⁴ La ley también prevé la posibilidad de la inversión voluntaria en los Bonos (art. 4° parágrafo 2°).

La identificación de los denominados Bonos de solidaridad para la Paz como una **inversión forzosa**, surge también de otras disposiciones de la ley 487 como la que se refiere a los parámetros que deben tenerse en cuenta para establecer su monto, la que asigna competencia al Gobierno Nacional para señalar los plazos en que los obligados debían liquidar y adquirir los bonos en los años 1999 y 2000, la que determina quienes no estaban obligados a adquirirlos (artículo 4°) y la que establece las funciones de control del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ⁵ (artículo 7°).

La inversión forzosa en títulos de deuda es calificada como tal, en atención a la forma como el sector público recurre al recurso particular. En efecto, la doctrina formula la siguiente diferenciación: *“según la manera como el ente público acude al prestamista para adquirir dinero prestado, el empréstito se hace libre o forzoso. En el primer caso se atiende a la iniciativa del prestamista de querer colocar sus disponibilidades de ahorro en el sector público. En el segundo caso, el ente público se procura el dinero necesario mediante un acto unilateral. (...) El empréstito obligatorio se funda en la exigencia coactiva del ente público para que se coloque determinada cantidad de dinero, en calidad de préstamo, en manos del Estado, de modo que las condiciones aparecen estipuladas por aquel unilateralmente. Al prestamista no le queda alternativa distinta que trasladar sus ahorros al Estado. El empréstito forzoso, antes que un acto contractual, es una requisición de dinero.”* ⁶

Por otra parte, por el carácter de inversión forzosa, es claro que la obligación de adquirir los títulos de deuda pública, a que se refiere la ley 487, difiere de la institución genérica de la imposición fiscal o tributación, en la que el ciudadano que contribuye a la financiación de las cargas públicas carece en absoluto de derecho a la restitución o reembolso de la suma que le ha sido impuesta a pagar.

Sobre la diferencia entre la inversión forzosa y la obligación tributaria, esta Corporación, al analizar la suscripción obligatoria de títulos de deuda pública prevista en la ley 345 de 1996, de contenido similar a la que se analiza ⁷, precisó:

*“De acuerdo con los términos de la norma transcrita, resulta que la autorización allí conferida al Gobierno para emitir títulos de deuda interna denominados “Bonos para la Seguridad”, y la correlativa obligación, no tiene el carácter de impositiva, pues no se estableció ningún “tributo” o “contribución fiscal”, sino una inversión forzosa temporal, con carácter de empréstito, denominada “Bonos para la Seguridad”, consistentes en títulos a la orden, con las características señaladas en la misma ley.”*⁸

En consecuencia, se trata de relaciones y situaciones jurídicas distintas que se rigen por sus respectivas reglas y, particularmente, los Bonos de Seguridad para la Paz, por las condiciones específicas establecidas por la ley 487 de 1998, entre ellas las que determinan la causación de intereses de mora por el incumplimiento de la obligación legal de adquirirlos.

⁵ La ley le otorga facultades “de investigación, determinación, discusión y cobro previstas en el Estatuto Tributario, y podrá perseguir por la vía coactiva el cobro de la inversión junto los intereses que sean del caso, contra quienes no la realicen, lo hagan de manera extemporánea, o la realicen por una suma menor a la que corresponda”

⁶ Ramírez Cardona, Alejandro. Hacienda Pública. Temis. 1998. pág. 306.

⁷ El artículo 3° de la ley dispone: **“ART. 3°—Inversión forzosa.** Las personas naturales cuyo patrimonio líquido exceda de ciento cincuenta millones de pesos (\$ 150.000.000) deberán efectuar por una sola vez una inversión forzosa que se liquidará y pagará en 1997, en bonos para la seguridad, equivalente al medio por ciento (0.5%) de dicho patrimonio determinado a 31 de diciembre de 1996”.

⁸ Sentencia de enero 26 de 2001 de la Sección Cuarta, Radicación número: 25000-23-27-000-1998-0825-01(10494).

3. Fondo de Inversiones para la Paz -FIP-. Se creó por la ley 487 de 1.998 y se reglamentó a través del decreto 1813 de 2.000, como el principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz.

Es una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sin personería jurídica, que se administra como un sistema separado y sus recursos, para la atención de su objeto, están integrados por los aportes del Presupuesto General de la Nación que se le asignan en la Sección correspondiente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por los recursos de crédito que contrate el gobierno nacional para el desarrollo del objeto del fondo y los provenientes de los bonos de paz creados por la ley 487 de 1.998, los cuales se le destinarán de manera exclusiva.

Como lo ha sostenido la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los fondos especiales, entre los que está el FIP, constituyen una de las excepciones al principio de la Unidad de Caja, puesto que de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, a través de ellos se busca, que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital, se atienda al pago oportuno de las apropiaciones autorizadas con cargo al respectivo fondo, en el Presupuesto General de la Nación.

4. Previsión de intereses moratorios por incumplimiento de la obligación de adquirir los Bonos de Solidaridad para la Paz. El artículo 6° de la ley 487 de 1998 dispone:

“LEY 487 DE 1.998.

ARTÍCULO 6o. INTERESES DE MORA. *Las personas que se encuentren obligadas a invertir en los Bonos de Solidaridad para la Paz, que omitan la inversión, la realicen de manera extemporánea o la realicen por una suma inferior a la debida deberán cancelar intereses moratorios a la misma tasa prevista para el pago de obligaciones tributarias del orden nacional, sobre los montos dejados de invertir, desde, el vencimiento del plazo señalado para la inversión y hasta la fecha en que se efectúe.”*

Este precepto contiene una disposición legal especial, en la cual se prevé el pago de intereses por no cumplir la obligación de adquirir los títulos de deuda, tanto por la omisión en suscribirlos⁹, como por hacerlo extemporáneamente o por un monto menor al ordenado por la ley. Es claro que la naturaleza de estos intereses no es comercial, contractual o por vía de estipulación entre las partes vinculadas al título de deuda pública, ni obedece a un acuerdo de voluntades, sino que en su origen y naturaleza legal, necesariamente participan de la exigencia coactiva, heterónoma y unilateral que presenta la inversión forzosa cuyo incumplimiento es la causa de los mismos.

Para efectos de establecer el monto de los intereses, el legislador remite a la tasa que se utiliza para el pago de obligaciones tributarias, sin que por ello se convierta esta obligación de pago de intereses, en una obligación tributaria, como tampoco es una obligación tributaria la que conlleva la exigencia de la inversión forzosa.

⁹ El texto corresponde al proyecto de ley inicialmente presentado por el Gobierno y a la adición propuesta en primer debate conjunto de las Comisiones Terceras y Cuartas de las dos Cámaras, en cuanto a la omisión de la inversión. Ver Gaceta del Congreso No. 284 de noviembre 28 de 1998, Pág. 4°.

El decreto 676 de 1.999 reglamentario de la ley 487 de 1.998, dispuso lo siguiente sobre los intereses moratorios regulados por el artículo 6° de la ley:

“DECRETO REGLAMENTARIO 676 DE 1.999.

ARTÍCULO 6°. Sanción por incumplimiento. *Las personas que se encuentren obligadas a invertir en los Bonos de Solidaridad para la Paz, que omitan la inversión; la realicen de manera extemporánea o la realicen por una suma inferior a la debida, deberán cancelar, sobre los montos dejados de invertir, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo en el pago, desde el vencimiento del plazo señalado para la inversión y hasta la fecha en que se efectúen, intereses moratorios a la tasa prevista para el pago de obligaciones tributarias del orden nacional.”*

Esta Corporación, al resolver una demanda contra la expresión subrayada, se pronunció en sentencia de marzo 1° de 2002 de la Sección Cuarta, sobre la naturaleza de la obligación de pago de intereses:

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° del decreto demandado, el cumplimiento extemporáneo de la obligación de invertir en los Bonos de Solidaridad para la Paz generará intereses moratorios, los cuales deberán liquidarse “por cada mes o fracción de mes calendario de retardo en el pago”, redacción que como se observa, corresponde exactamente a la señalada en la norma superior que consagra la sanción moratoria (art. 634 E.T.) y a la cual remite la Ley 487 de 1998 artículo 6°, cuando consagra los intereses moratorios como sanción aplicable a los obligados a realizar la inversión forzosa en los citados bonos.

En el caso bajo análisis, según la ley y el reglamento, la mora de la persona obligada a efectuar la inversión va desde el vencimiento del plazo señalado para la inversión, hasta la fecha en que se efectuó el pago, termino sobre el cual no existe controversia así como tampoco acerca de la naturaleza sancionatoria de los intereses en que incurre el obligado a efectuar la inversión, ni sobre la tasa aplicable.”¹⁰

En conclusión, como sucede en el ámbito comercial, el cobro de intereses moratorios le permite al Estado obtener un resarcimiento por no haber podido disponer de los recursos ordenados por la ley, en las condiciones y oportunidad dispuestas para que la totalidad de los sujetos obligados concurrieran en condiciones de igualdad a la financiación del presupuesto.

La calificación de los intereses moratorios como sanción, debe entenderse estrictamente en términos de reparación económica, pues si se tratara únicamente de sancionar al individuo sin buscar el resarcimiento del patrimonio público, bien hubiera podido el legislador prever cualquier otro mecanismo que no implicara el pago de dinero, o incluso teniéndolo - como en el caso de la multa -, pero sin guardar relación alguna con el perjuicio diferido en el tiempo por no poder disponer oportunamente de los recursos, como sucede en el caso del cobro de intereses moratorios.

Lo cierto es que el Estado busca en este caso, percibir una suma de dinero que le permita recuperar el daño patrimonial y el costo de oportunidad de los recursos requeridos para el cumplimiento de unas determinadas funciones públicas relacionadas con la atención de programas orientados a la búsqueda de la paz,

¹⁰ Radicación número: 11001-03-27-000-1999-0040-01(9634)

que constituyen el fundamento y razón de ser de la autorización de la emisión de los Bonos.

Por ello, aunque en términos estrictos no se está en presencia de una imposición tributaria, la Sala participa de los razonamientos expuestos por la Corte Constitucional referidos en la consulta, en cuanto afirma que en tratándose del incumplimiento de obligaciones fiscales, los intereses moratorios, además de desestimular el incumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y evitar su enriquecimiento injusto, buscan, como otro objetivo, *“compensar el detrimento patrimonial de Estado y con ello atenuar el daño sufrido ante la imposibilidad de utilizar los recursos en forma oportuna...”*¹¹

5. Aspecto presupuestal: alcance de la destinación de los recursos provenientes de los Bonos. Se interroga a la Sala si los recursos provenientes de los Bonos de Paz, que deben destinarse exclusivamente al Fondo de Inversión para la Paz, comprenden únicamente los recaudados por la suscripción de los bonos, o incluyen también los correspondientes a sus rendimientos y al pago de intereses moratorios.

Prevé el artículo 8° de la ley 487:

“ARTÍCULO 8o. FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ. Créase el Fondo de Inversión para la Paz como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz.

Este Fondo será una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, administrada por un consejo directivo y sujeta a la inspección y vigilancia de una veeduría especial, sin perjuicio de las facultades a cargo de la Contraloría General de la República.

Las funciones relativas a la administración del fondo tanto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como del Órgano de Administración del Fondo, se ejercerán en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación.

Para el desarrollo de la finalidad del Fondo se podrán crear Fondos Fiduciarios, celebrar contratos de fiducia y encargos fiduciarios, contratos de administración y de mandato y la demás clases de negocios jurídicos que sean necesarios. Para todos los efectos, los contratos que se celebren en relación con el Fondo, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos se regirán por las reglas del derecho privado.

Los recursos provenientes de los Bonos de Paz que se crean en la presente ley, estarán destinados exclusivamente al Fondo a que se refiere este artículo.

El Fondo podrá nutrirse con recursos de otras fuentes de conformidad con lo que disponga el Gobierno Nacional.”(...) (Negrillas de la Sala)

La ley 487 de 1.998 al autorizar el endeudamiento público interno a través de los Bonos de Solidaridad para la Paz, utiliza el mecanismo de los fondos especiales que la ley orgánica del presupuesto prevé como una forma de administrar

¹¹ Sentencia C – 231 de 2003.

recursos presupuestales¹², orientando los asignados a un Fondo, al cumplimiento de una determinada función, por ejemplo, en el caso del Fondo de Inversión para la Paz, a la financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la Paz.

Los fondos especiales constituyen una excepción al principio presupuestal de unidad de caja (artículo 16 del Dto. 111 de 1.996), debido a que por disposición de la ley, su objetivo es la administración especial de unos recursos presupuestales destinados a unos fines específicos, de manera que las condiciones de su gestión y recaudo, dependen en cada caso de los recursos sometidos a este mecanismo especial.

Así, la ley 487¹³ destina al Fondo de Inversión para la Paz, “*Los recursos **provenientes** de los Bonos de Paz que se crean en la presente ley*”, expresión que en criterio de la Sala comprende “la universalidad” de los recursos que tengan origen en los Bonos, esto es, tanto aquellos resultantes de la inversión voluntaria y del cumplimiento de la inversión forzosa, en los montos y oportunidades previstas en la ley; como los demás, que si bien no corresponden al recaudo en los títulos propiamente dichos, guardan una relación inescindible con las condiciones de rentabilidad que les son propias, y con el cumplimiento de las obligaciones previstas en la misma ley.

En efecto, la causación de los intereses moratorios se encuentra naturalmente vinculada con la realización de la inversión forzosa, en la medida que dependen de las condiciones de cumplimiento de esta última, tanto en lo relacionado con los montos como con los plazos, a tal punto que no podrían concebirse los intereses aisladamente, sin tener en cuenta los requisitos que la ley establece para realizar la inversión en los Bonos.

No es de recibo la tesis según la cual al FIP sólo van los recursos provenientes estrictamente de la suscripción de bonos, excluyendo los correspondientes a rendimientos e intereses moratorios, pues ello equivale a desconocer que el objetivo de la ley fue concebir un mecanismo de financiación de programas presupuestales a través de los títulos de deuda, para destinar la totalidad de los recursos provenientes de ellos, exclusivamente al Fondo de Inversiones para la Paz.

La Sala responde:

1. Los intereses moratorios previstos en el artículo 6° de la ley 487 de 1998 y en el artículo 3° del decreto reglamentario 676 de 1999, por el incumplimiento de la obligación legal de inversión forzosa de adquisición de los títulos de deuda denominados “Bonos de Solidaridad para la Paz”, tienen por finalidad principal resarcir económicamente al Estado por no

¹² El artículo 30 del decreto 111 de 1996, que compila las leyes orgánicas de presupuesto a esa fecha expedidas, dispone: “Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225/95, artículo 27)”, declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C - 009 de 2002, en la que se dijo: “Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador. 13. La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondos especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2) los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.”

¹³ En el mismo sentido el decreto 1813 de 2000 reglamentario del Fondo, le destina los recursos “provenientes de los Bonos de Paz (art. 4.1).

haber contado oportunamente con los recursos esperados para financiar el presupuesto

2. Los intereses moratorios previstos en el artículo 6° de la ley 487 de 1998, son recursos inescindiblemente vinculados al incumplimiento de la obligación de inversión forzosa en dichos Bonos, y en consecuencia, se encuentran destinados al Fondo de Inversión para la Paz.
3. La destinación de la totalidad de los recursos provenientes de los Bonos de Solidaridad para la Paz al Fondo de Inversión para la Paz, prevista en el artículo 8° de la ley 487 de 1998, comprende no sólo los originados en los recaudos por la suscripción de los títulos de deuda, sino todos aquellos necesariamente vinculados con los mismos, como los correspondientes a rendimientos y a intereses moratorios.

Transcríbese Al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

GUSTAVO E. APONTE SANTOS
Presidente de la Sala

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

LIDA JANETH MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala