

Sentencia C-1051/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL/LEY MARCO DE VIVIENDA

Referencia: expedientes D-2850, D-2861 y D-2866.

Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 3(parcial); 17 (parcial), 28, párrafo (parcial); 38 (parcial), 39 (parcial), 40 (parcial) y 41 (parcial) de la Ley 546 de 1999 “Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda, y se expiden otras disposiciones”.

Demandantes: Dario Platarrueda Vanegas, Elson Rafael Rodríguez Beltrán y Luis Enrique Escovar Giraldo.

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto diez (10) de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, los ciudadanos Dario Platarrueda Vanegas, Elson Rafael Rodríguez Beltrán y Luis Enrique Escovar Giraldo, demandaron la inconstitucionalidad de los artículos 3 (parcial); 17 (parcial); 28, párrafo (parcial); 38 (parcial); 39 (parcial); 40 (parcial) y 41 (parcial) de la Ley 546 de 1999 “Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular

un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”.

La Sala Plena de esta Corporación, por auto del 23 de febrero del año en curso, acumuló los expedientes de la referencia, para que sean tramitados y decididos en una misma sentencia. Por auto del 7 de marzo del año que cursa, el magistrado sustanciador admitió las demandas presentadas, en consecuencia, ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, con el objeto, que si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

I. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas con la advertencia de que se subraya lo acusado.

Ley 546 de 1999

(diciembre 23)

“por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”.

“El Gobierno Nacional determinará la equivalencia entre la UVR y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR.

“Artículo 17. Condiciones de los créditos de vivienda individual. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo primero de la presente ley, el Gobierno Nacional establecerá las condiciones de

los créditos de vivienda individual a largo plazo, que tendrán que estar denominados exclusivamente en UVR, de acuerdo con los siguientes criterios generales :

“1. Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual.

2. Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberán expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva.

3. Tener un plazo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) como máximo

4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas.

5. Tener un monto máximo que no exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectivo unidad habitacional, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable.

6. La primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje de los ingresos familiares superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional.

7. Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.

8. Los créditos podrán prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna. En caso de prepagos parciales, el deudor tendrá derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación.

9. Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría

suficientemente garantizado.

10. Estar asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, los establecimientos de crédito y todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana, siempre que tales operaciones de crédito se otorguen con una tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses y se acepte expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna. Se aplicarán a estas operaciones todas las demás disposiciones previstas en esta ley para los créditos destinados a la financiación de vivienda individual.

Adicionalmente y a solicitud del deudor, las obligaciones establecidas en UPAC por los establecimientos de crédito y por todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, podrán redenominarse en moneda legal colombiana en las condiciones establecidas en el inciso anterior.

“La obligación prevista en el inciso primero del presente artículo se entenderá cumplida si las respectivas entidades demuestran que, durante el período estipulado, efectuaron inversiones en bonos hipotecarios o títulos hipotecarios originados en procesos de titularización de cartera de vivienda de interés social subsidiable por la misma cuantía.

“Parágrafo. Para toda la vivienda de interés social la tasa de interés remuneratoria no podrá exceder de once (11) puntos durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley.

“Artículo 38. Determinación de obligaciones en UVR. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de vigencia de la presente ley, todas las obligaciones expresadas en UPAC, se expresarán en UVR, según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional. Vencido este término sin que se hayan modificado los documentos en que consten tales obligaciones, estas se entenderán expresadas en UVR, por ministerio de la presente ley.

“Parágrafo. Las entidades financieras quedan facultadas para redimir en forma anticipada los títulos valores denominados en UPAC. Igualmente, a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos.

“Artículo 39. Adecuación de los documentos contentivos de las condiciones de los créditos. Los establecimientos de crédito deberán ajustar los documentos contentivos de las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, desembolsados con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley a las disposiciones previstas en la misma. Para ello contarán con un plazo hasta de ciento ochenta (180) días contados a partir de la vigencia de la presente ley.

“No obstante lo anterior, los pagarés mediante los cuales se instrumenten las deudas así como las garantías de las mismas, cuando estuvieren expresadas en UPAC o en pesos, se entenderán por su equivalencia, en UVR, por ministerio de la presente ley.

“Parágrafo 1º. La reliquidación de los créditos en los términos de que trata el presente capítulo y los correspondientes documentos en los que consten las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, no constituirá una novación de la obligación y por lo tanto, no causará impuesto de timbre.

“Parágrafo 2º. Dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley, y a solicitud de quien al 31 de diciembre de 1999, pueda acreditar que se encuentra atendiendo un crédito de vivienda que está a nombre de otra persona natural o jurídica, podrá requerir a las entidades financieras para que actualicen la información y se proceda a la respectiva subrogación, siempre y cuando demuestre tener la capacidad de pago adecuada. Obtenida la subrogación, dichos créditos podrán ser objeto de los abonos previstos en este artículo.

“Artículo 40. Inversión social para vivienda. Con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos siguientes para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo y para contribuir a la formación del ahorro que permita formar la cuota inicial de los deudores que hayan entregado en dación de pago sus viviendas, en los términos previstos en el artículo 46.

“Parágrafo 1º. Los abonos a que se refiere el presente artículo solamente se hará para un crédito por persona. Cuando quiera que una persona tenga crédito individual a largo plazo para más de una vivienda, deberá elegir aquel sobre el cual se hará el abono e informarlo al o a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor. Si existiera más de

un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos. En caso de que el crédito haya sido reestructurado en una misma entidad, la reliquidación se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado.

“Parágrafo 2º. Quien acepte más de un abono en violación de lo dispuesto en este numeral, deberá restituir en un término de treinta (30) días los abonos que hubiera recibido en desarrollo de lo dispuesto en esta ley y los decretos que la desarrollen; si no lo hiciera incurrirá en las sanciones penales establecidas para la desviación de recursos públicos. La restitución de las sumas abonadas por fuera del plazo antes señalado deberá efectuarse con intereses de mora, calculados a la máxima tasa moratoria permitida por la ley.

“Artículo 41. Abonos a los créditos que se encuentren al día. Los abonos a que se refiere el artículo anterior se harán sobre los saldos vigentes a 31 de diciembre de 1999, de los préstamos otorgados por los establecimientos de crédito para la financiación de vivienda individual a largo plazo así:

1. Cada establecimiento de crédito tomará el saldo en pesos a 31 de diciembre de 1999, de cada uno de los préstamos, que se encuentren al día el último día hábil bancario del año de 1999.

Para efectos de determinar el saldo total de cada obligación, se adicionará el valor que en la misma fecha tuviere el crédito otorgado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, en virtud de lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del Decreto Extraordinario 2331 de 1998, cuando fuere del caso.

3. El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo 4º del presente artículo, o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. Para la reliquidación de los saldos de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual de largo plazo, otorgados por los establecimientos de crédito en moneda legal, se establecerá una equivalencia entre la DTF y la UPAC, en los términos que determine el Gobierno Nacional, con el fin de comparar el comportamiento de la UPAC con el de la UVR, a efectos de que tengan la misma rebaja que la correspondiente a los créditos

pactados en UPAC.

Parágrafo 2º. Los establecimientos de crédito tendrán un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la presente ley para efectuar la reliquidación. Los intereses de mora a que hubiere lugar por concepto de cuotas de amortización no atendidas durante este lapso, serán descontados del valor que al deudor moroso le correspondiere por concepto del abono para la reducción del saldo de su crédito.

Parágrafo 3º. Si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo cuarto del presente artículo por dicho valor. En todo caso si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciera efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

Parágrafo 4º. El Gobierno Nacional queda autorizado para emitir y entregar Títulos de Tesorería, TES, denominados en UVR y con el rendimiento que éste determine, con pagos mensuales, en las cuantías requeridas para tender la cancelación de las sumas que se abonarán a los créditos hipotecarios. Dichos títulos serán emitidos a diez (10) años de plazo. Estas operaciones sólo requerirán para su validez del decreto que ordene su emisión y determine las condiciones de los títulos, que podrán emitirse con cargo a vigencias futuras y con base en los recursos provenientes de las inversiones forzosas establecidas por la presente ley.

“Artículo 42. Abono a los créditos que se encuentren en mora. Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40, siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la presente ley.

Cumplido lo anterior, la entidad financiera procederá a condonar los intereses de mora y a reestructurar el crédito si fuere necesario.

A su turno, el Gobierno Nacional procederá a abonar a dichas obligaciones el monto total de

la diferencia que arroje la reliquidación de la deuda, efectuada de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 41 anterior, mediante la entrega al respectivo establecimiento de crédito de los títulos a que se refiere el párrafo cuarto del mismo artículo 41.

Parágrafo 1º. Si los beneficiarios de los abonos previstos en este artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el párrafo 4º del artículo 41, por dicho valor. En todo caso, si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciera efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

Parágrafo 2º. A las reliquidaciones contempladas en este artículo les serán igualmente aplicables el numeral 1 del artículo 41 anterior, así como lo previsto en los párrafos 1º y 2º del mismo artículo.

Parágrafo 3º. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tendrán derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde dentro del plazo la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite. Si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía.

III. LAS DEMANDAS

Expediente D-2850

El actor inicia su demanda, con una reseña de los antecedentes legislativos y judiciales del

Sistema de Valor Constante UPAC.

Considera, que los apartes demandados del párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, violan los artículos 2, 13, 51, 150, 334 y 335 de la Constitución Política. En efecto, manifiesta que de conformidad con las disposiciones constitucionales, las autoridades se encuentran instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra y bienes, con el fin de establecer la vigencia de un orden justo.

Expediente D-2661

Después de realizar una breve reseña de las sentencias proferidas por esta Corporación y por el Consejo de Estado, en relación con el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, considera el accionante que las disposiciones demandadas, además de desconocer los fallos de las Corporaciones mencionadas, vulneran varias normas del Estatuto Superior, entre ellas el artículo 13, porque los alivios producto de la emergencia económica declarada en 1998 se hicieron extensivos a todos los deudores del sistema UPAC, sin hacer ninguna distinción entre las personas que tuvieran más de un crédito de vivienda.

Según el actor, el objeto de las normas demandadas es evitar las demandas contra el Estado y los establecimientos de crédito para obtener la reliquidación de los créditos y la devolución de lo que se canceló en exceso, como quiera que injustamente consagran restricciones que cierran la puerta a las personas que por diferentes circunstancias no encajan en los supuestos establecidos en esas disposiciones.

Adicionalmente, se desconoce el derecho a la vivienda, porque el Estado con las normas que se consideran violatorias de la Constitución, no fijó condiciones adecuadas para hacer efectivo el derecho a la vivienda que consagra el Ordenamiento Superior, ni estableció sistemas adecuados de financiación ocasionando serios perjuicios para las familias colombianas.

Finalmente, a juicio del actor, el artículo 40 acusado, consagra una sanción penal igual a la establecida para la desviación de recursos públicos, conculcando el artículo 29 Superior, porque se trata de una norma que consagra un tipo penal indeterminado que no ha sido previsto por el legislador en el Código Penal ni en las modificaciones que se le han introducido.

Expediente D-2866

Para el demandante los apartes demandados de los artículos 1, 17, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999, además de desconocer los fallos proferidos por esta Corporación, consagran una discriminación, al establecer condiciones para determinar a quienes se le aplican los mandatos contenidos en las normas cuestionadas.

A juicio del actor, las unidades de cuenta que reflejan el poder adquisitivo constante de la moneda, antes UPAC ahora UVR, que se liquidan diariamente para actualizar el valor de las deudas de los créditos y, no el valor de los ingresos de quienes tienen la obligación de pagarlos, crean un tratamiento desigual a favor del dinero del acreedor, en detrimento del dinero del deudor, generando un grave desequilibrio entre el acreedor y el deudor, que culmina en compromisos imposibles de cumplir desconociendo todos los postulados de libertad e igualdad que contempla el Ordenamiento Superior.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO-

En criterio de Fenalco, la inexecutable del sistema UPAC, se predica de la totalidad de los créditos adquiridos bajo esa denominación, independientemente de la destinación concreta que se les dio por parte de los deudores. En tal virtud, en cumplimiento de la jurisprudencia constitucional, al expedirse la ley que debía sustituir al sistema UPAC, subsanando los vicios de inconstitucionalidad, ha debido referirse tanto a los créditos hipotecarios para la financiación de vivienda, como para los destinados a otros fines que fueron adquiridos en UPAC.

Esto, por cuanto al ser declarado inexecutable el aparte del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, no se circunscribió lo referente a créditos para financiación de vivienda, sino que se predicó su inconstitucionalidad respecto de todas las deudas adquiridas bajo el sistema UPAC. Esto es así, porque el hecho de ligar la actualización del valor de las deudas a los réditos que se pagan por el uso del dinero, es inconstitucional no sólo por desconocer el

derecho a la vivienda que consagra el artículo 51 Superior, sino porque igualmente vulnera los mandatos a la democratización del crédito y a la función del Estado de racionalizar la economía con el fin de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (arts. 334 y 335 C.P.).

Adicionalmente, expresa Fenalco que la sentencia C-700 de 1999 proferida por esta Corporación, en la cual se declaró la inexecutable de las normas que regulaban la estructura del sistema UPAC, lo hizo de manera general y, no refiriéndose exclusivamente a la financiación de vivienda, como quiera, que se consideró que el Gobierno Nacional no tenía competencia para expedir las normas del Estatuto Orgánico Financiero.

Así las cosas, considera la Federación Nacional de Comerciantes, que los artículos 39, 40, 41, 42, 43 y 46 de la Ley 546 de 1999, desconocen el universo total de deudores del UPAC, quienes fueron perjudicados por el sistema mencionado, sin distinción alguna, en la medida en que han tenido que pagar más de lo que realmente adeudado, sin que exista justificación alguna para que se concedan privilegios para determinados deudores frente a los restantes y, sin tener en cuenta, que el grupo de deudores excluidos de los beneficios, se encuentra conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas del país, que adquirieron créditos hipotecarios para sus locales y, se encuentran abocados a una quiebra inminente por la grave recesión económica en la cual juega un papel determinante el sistema UPAC.

En conclusión, se vulnera el derecho a la igualdad que consagra la Constitución Política, porque el sistema que se viene mencionando, conculca no sólo el derecho a una vivienda digna que consagra el artículo 51 ejusdem, sino también, a los restantes deudores del sistema UPAC, entre los cuales se encuentran los comerciantes, quienes para la adquisición de créditos para inmuebles destinados al comercio, vieron comprometidos sus derechos constitucionales, como el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, el acceso a la propiedad y, el ejercicio de la actividad empresarial cuyo estímulo es deber del Estado.

1. Intervención del Banco de la República.

El Banco de la República actuando a través de apoderado, solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de executable de las disposiciones demandadas, con fundamento en los

siguientes argumentos:

Para la entidad interviniente, muchas de las razones expresadas por los demandantes, consisten en la interpretación y alcance que cada uno de ellos atribuye a las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, en relación con el sistema UPAC y la capitalización de intereses.

El Congreso de la República tiene una cláusula general de competencia que le permite desarrollar los preceptos de orden superior y, en desarrollo del principio democrático goza de una amplia discreción para adoptar los procedimientos y medidas que garantizan los derechos constitucionales.

Así mismo, considera la interviniente, que si bien es cierto las sentencias de guarda de la Constitución hacen tránsito a cosa juzgada, esto no puede entenderse íntegramente, sino en la parte resolutive y en las motivaciones esenciales, posición que se encuentra en la tradición jurídica del país y, que esta Corporación ha recogido. Entonces, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, se deduce claramente que las motivaciones que sustentan íntimamente la decisión hacen tránsito a cosa juzgada, las demás, puramente doctrinales, tan sólo tienen el valor de jurisprudencia, criterio auxiliar para los jueces.

De ahí, que al contrario de lo manifestado por los accionantes, no se puede considerar que las disposiciones acusadas sean contrarias a decisiones que han hecho tránsito a cosa juzgada, máxime cuando se realizan en interpretaciones particulares o, en argumentos relacionados con la conveniencia de las normas legales, con abierto desconocimiento de la autoridad del legislador en esas materias.

No comparte el Banco de la República las afirmaciones de los demandantes, en relación con la capitalización de intereses, porque al contrario de lo afirmado por los accionantes, el nuevo sistema no contempla en ningún momento la capitalización de intereses, sino que la proscribió expresamente en el parágrafo del artículo 1, numeral 2 y en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

Entratándose de las exclusiones contenidas en la Ley 546 para créditos que no son destinados a vivienda, expresa la interviniente, que no le asiste razón a los demandantes,

porque la citada ley establece un régimen de financiación para vivienda, que se ajuste a los mandatos constitucionales de sistema de financiación adecuada dentro del marco de una vivienda digna. Por ello, no se puede pretender que las formas de financiación comercial e industrial, sea igual al establecido para la adquisición de vivienda, toda vez, que este es desarrollo de un derecho económico y social que no guarda relación con el derecho constitucional que pretende proteger la vida humana y la familia, a través del derecho a una vivienda digna. En consecuencia, el nuevo sistema consagra diferencias, más no discriminaciones con otros sistemas que encuentran su fundamento en la misma Constitución.

Tampoco existe vulneración al artículo 13 Superior, el hecho de limitar los abonos a los créditos “individuales” a razón de un abono por persona, ya que el derecho constitucional a una vivienda digna, se satisface con la adquisición de una unidad de vivienda, circunstancia que justifica plenamente a otras adquisiciones de vivienda que probablemente se destinan a otras actividades.

El hecho, señala el Banco de la República, de que se puedan establecer condiciones financieras distintas para los créditos que financian vivienda de interés social, e inclusive el hecho que la autoridad competente pueda fijar topes a la tasa de interés del crédito para esos efectos, no viola el derecho a la igualdad, porque, este derecho, con fundamento en la jurisprudencia constitucional se debe analizar desde un punto de vista objetivo y no formal, esto es, se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales.

Lo que si podría resultar inconstitucional conforme a una sentencia de esta Corporación (C-280 de 2000), es el parágrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, en efecto, manifiesta el interviniente: “Razonablemente entendida, la igualdad que establece la Constitución no implica que el trato dado por el ordenamiento jurídico a las personas deba ser idéntico, puesto que para que la igualdad sea real y efectiva, se debe dar un trato idéntico a los iguales y un trato diferente a los desiguales. Por ende, no puede entenderse que los adquirentes de vivienda con créditos hipotecarios son iguales entre sí, pues no es lo mismo un adquirente de vivienda de interés social a otros de vivienda más costosas, o a los demás usuarios del crédito comercial”.

En relación con las reliquidaciones de los créditos previstas en la ley demandada, las

considera la entidad interviniente ajustadas a la Constitución, como quiera que el Estado estaría destinando unos recursos para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a la vivienda que consagra el artículo 51 ibidem, así pues, quienes tienen créditos vigentes o hayan entregado sus inmuebles en dación de pago de obligaciones contraídas para financiación de vivienda, acceden a los mecanismos que contempla la ley para obtener del Estado el apoyo que necesitan para conservar sus vivienda o acceder nuevamente a ella.

Finalmente, la interviniente realiza una comparación entre los dos sistemas de financiación de vivienda, es decir entre la UPAC y la UVR y, revisa la jurisprudencia de la Corte en materia de sistemas de actualización del capital de obligaciones y de regulación del sistema de financiación de vivienda por parte del Congreso y, concluye, que la UVR ha quedado libre de las características que lo hacían en el pasado contrario a los principios contenidos en la Constitución Política.

3. Intervención de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.

La entidad interviniente, considera que no es de recibo la afirmación hecha por uno de los demandantes, cuando expresa que las unidades de cuenta que reflejan el poder adquisitivo constante de la moneda, como son, la UPAC y el UVR liquidadas diariamente para actualizar el valor de las deudas de los créditos, generan una desigualdad a favor del valor del dinero del acreedor en detrimento del dinero del deudor, por cuanto, sobre ese particular se pronunció esta Corporación en la sentencia C-383 de 1999.

En efecto, señala la Asociación Bancaria, que la Corte Constitucional afirmó en la mencionada sentencia que conforme a la equidad es claro que el poder adquisitivo de la moneda debe mantenerse, de donde resulta que el valor de las obligaciones dinerarias puede ser objeto de actualización, así, el pago de las mismas puede realizarse de acuerdo con la corrección monetaria.

En cuanto a la acusación hecha en una de las demandas, en el sentido de que el artículo 3 de la Ley 546 de 1999, presenta un desconocimiento de la cosa juzgada constitucional por encontrarse atada a la inflación, señala la entidad interviniente que el Congreso de la República al expedir la ley demandada, concretamente el artículo 3 citado, que ata el UVR a la inflación, no hizo más que acatar las orientaciones impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-383 de 1999, como quiera que en dicha sentencia se ordenó que el sistema

de financiación de vivienda no estuviera referido a la variación de las tasas de interés de la economía, sino al Índice de Precios al Consumidor, sin indicar un porcentaje específico.

El cargo hecho por todos los actores, afirmando que la ley acusada incumple los fallos proferidos por esta Corporación y por el Consejo de Estado, violando los criterios de justicia y constitucionalidad, pues agudizan la discriminación y hacen evidente la inequidad, violándose en consecuencia, la Constitución Política, no es válido para la entidad interviniente, porque en las sentencias que ha proferido la Corte en relación con el tema sub lite, se han señalado los efectos, de conformidad con lo establecido en el artículo 241 Superior, así pues, en la sentencia C-383 de 1999 se determinó que los efectos de la sentencia se producen a partir de la notificación de la misma y, distinguió, en concepto de la entidad interviniente, entre créditos antiguos y créditos nuevos, señalando respecto de los créditos adquiridos con anterioridad, que se aplica a la liquidación, a partir de la notificación del fallo, de nuevas cuotas causadas.

Ello significa para la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia que “si la fórmula del UPAC determinaba que su valor variaría en el tiempo en proporción referida al movimiento de las tasas de interés, a partir del fallo, el valor de la UPAC únicamente podrá modificarse de acuerdo con la variación que sufra el índice de precios al consumidor”.

En cumplimiento de lo dispuesto en el fallo citado, la Junta Directiva del Banco de la República expidió la Resolución 10 de junio 1º de 1999, estableciendo una metodología para la determinación de la UPAC que sólo tenía en cuenta la variación del IPC.

Así mismo, en la sentencia C-700 de 1999, la Corte Constitucional señaló sus efectos, reiterando que la determinación del valor de la UPAC, se aplica a partir de la notificación de la sentencia, sin ninguna referencia a los movimientos de la tasa de interés de la economía.

Igualmente, en dicha providencia se dispuso que el Congreso de la República debería dictar una ley marco, en la que se regulara la financiación de vivienda a largo plazo, entidad que en acatamiento del fallo, profirió la ley que ahora se demanda.

Por su parte, la sentencia C-747 de 1999, defirió sus efectos hasta el 20 de julio del año 2000, como fecha límite para que el Congreso expidiera la ley marco, en la cual expresamente el Congreso prohibió la capitalización de intereses.

En ningún momento, dice la interviniente, la Corte Constitucional ordenó la reliquidación de los saldos vigentes de las obligaciones, ni la devolución de los valores que hubiesen correspondido a la capitalización de intereses.

En cuanto al sistema de abonos a las obligaciones por concepto de créditos para financiación de vivienda corresponden a la voluntad del legislador y, no a una orden de la Corte Constitucional, por lo tanto, las disposiciones acusadas no violan el derecho a la igualdad y el principio de equidad. Ello es así, porque la ley de vivienda fue concebida por el legislador como un instrumento para promover el derecho a la vivienda digna (art. 51 C.P.) y, por esa razón, las disposiciones contenidas en la ley que se demanda relativos a la reliquidación y abono de los créditos en UPAC y, a la opción de readquisición de vivienda, deben analizarse desde la óptica de ese mandato constitucional.

Por último, considera la entidad interviniente, que en nada contradice la Constitución Política el parágrafo del artículo 28 de la ley demandada, el hecho de establecer el límite de la tasa remuneratoria, únicamente para los créditos de vivienda de interés social y, exclusivamente durante el año siguiente a la vigencia de la ley. Lo que sí deviene en inconstitucional, por violación de los artículos 371 y 372 de la Constitución Política, dice la interviniente, es la falta de competencia del Congreso para promulgar normas donde se establezcan límites a las tasas de interés.

En efecto, la Constitución Política de 1991, estableció una separación de competencias en el campo económico y, particularmente en lo referente a la regulación de los asuntos financiero, crediticio y monetario. Entonces, corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República, en su condición de autoridad crediticia, cambiaria y monetaria, diseñar y ejecutar el control de las variables monetarias, regular el volumen de crédito y manejar la política cambiaria, con el objetivo fundamental de preservar el poder adquisitivo de la moneda.

4. Intervención de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

Actuando a través de apoderado, la Superintendencia Bancaria solicita la exequibilidad de las normas acusadas, aduciendo en síntesis lo siguiente:

La Ley 546 de 1999, contempla dentro de sus propósitos fundamentales, facilitar el acceso a la vivienda, en condiciones de equidad y transparencia, a la luz de lo dispuesto en el artículo

2 de la Carta, para lo cual establece mecanismos de mercado para allegar recursos en los plazos y en las condiciones que requieren los deudores de vivienda. Adicionalmente, contempla la reliquidación de los créditos, mecanismo que permite reducir los saldos de las obligaciones y por esa vía asegurar el derecho de los deudores de vivienda.

Considera la entidad demandante, que el límite contenido en la ley acusada, en relación a la concesión de beneficios exclusivamente para un crédito por persona, encuentra plena justificación, por cuanto, el fundamento de la ley es hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna y, ello no se puede predicar de una persona con varios créditos para más de una vivienda o, para financiar otras actividades, pues se hace evidente, que en ese caso, se estaría en un supuesto distinto al de la protección del derecho a la vivienda.

Igualmente, para la entidad interviniente, la previsión de que quien acepta más de un abono en violación de lo preceptuado en el artículo 40 de la ley demandada, deberá restituir en el término de 30 días los abonos que haya recibido, so pena de incurrir en sanciones penales, es consecuencia directa de la naturaleza y de los fines de esos abonos, como quiera, que constituyen una medida social que no puede convertirse en fuente de enriquecimiento, ello porque esos abonos constituyen una inversión social y no una reparación patrimonial.

Por otra parte, señala la interviniente, que el Congreso de la República es autónomo en la fijación de condiciones y requisitos objetivos y razonables sobre el tema que legisla, de donde no tendría sentido que la actividad legislativa estuviera condicionada a adoptar una determinada tendencia.

En relación con el cargo a la temporalidad del alivio a la vivienda de interés social (parágrafo, artículo 28 Ley 546 de 1999), precisa la entidad interviniente, que la norma cuestionada no puede mirarse en sentido restringido y limitado. Ello, por cuanto, el sistema de financiación de vivienda de interés social se fundamenta en instrumentos como "i) la destinación anual, durante cinco (5) años, por parte de las entidades financieras, del 25% como mínimo del incremento de la cartera bruta de vivienda al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social (artículo 28, inciso 1º); ii) la asignación durante cinco (5) años, de los recursos del presupuesto nacional, de una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000) expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la vivienda de

interés social subsidiable (art. 29, inciso 1º); iii) la destinación anual por parte del Gobierno Nacional del 20% de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social para atender la demanda de la población rural (artículo 29, inciso 1º); iv) garantía para bonos hipotecarios para financiar carteras VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable (artículo 30); la distribución regional de los recursos (artículo 27), etc.”.

Con el beneficio temporal que contempla el párrafo del artículo 28 acusado, no se viola tampoco el derecho a la igualdad, porque ese beneficio que se otorga a los créditos de un determinado sector de la sociedad, pues está orientado a sectores especialmente vulnerables de la población, garantizándose además, la democratización del crédito.

Ahora bien, para la entidad interviniente, la Unidad de Valor Real atada al Índice de Precios al Consumidor, se ajusta a los principios y derechos consagrados en la Constitución que propenden por la vigencia de un orden social justo, por ende, para poder lograr esos propósitos, la ley estableció un mecanismo justo para las partes, que permitirá mantener el valor real de las obligaciones, para lo cual se tomó el IPC, teniendo en cuenta que ese índice es así mismo parámetro para ajustar el ingreso de los deudores.

En conclusión, manifiesta la Asociación Bancaria, que la Unidad de Valor Real es diferente de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, porque los dos sistemas difieren en la tasa con la cual se valora el reajuste de la unidad de cuenta, es decir, mientras la UPAC se calculaba no sólo con referencia al IPC, sino también, con referencia a tasas de interés del mercado, la UVR se calcula exclusivamente con sustento en el IPC. Además, en su inicio y durante el tiempo de vigencia de la UPAC, la tasa de referencia fue el IPC certificado por el DANE, así, señala la entidad interviniente, en algunos períodos en los que la inflación tuvo incrementos considerables, se fijaron topes inferiores a la inflación para calcular los valores de la UPAC, en tanto, la UVR se ha valorado con la tasa de inflación del mes inmediatamente anterior de conformidad con el Decreto 2703 de 1999.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando por medio de apoderado, se opone a

las pretensiones de las demandas, argumentando lo siguiente:

Inicia su intervención, aduciendo que uno de los cargos comunes de las demandas consiste en que parten del errado supuesto de que el legislador no podía establecer los aspectos que en efecto aparecen en la Ley 546 de 1999, como quiera que el Congreso de la República al expedir la ley demandada, obró apegado a la Constitución Política y con pleno respeto a los límites de sus facultades, de conformidad con el alcance que a las mismas le ha dado la más reciente jurisprudencia de esta Corporación.

De manera pues, que la actuación del Congreso, expresa la entidad interviniente, en la discusión y aprobación de la ley demandada, es soberano y totalmente adecuado al precepto constitucional y, que los aspectos inherentes al tema de vivienda responde a los lineamientos que a nivel constitucional se han señalado; en consecuencia, cuando el legislativo establece criterios, plantea límites, determina obligaciones y deberes y señala destinatarios específicos de determinados preceptos, lo hace dentro del contexto de sus facultades soberanas, como poder público facultado para el efecto.

En cuanto a la acusación que se le hace al párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, para el Ministerio de Hacienda, se deben apreciar dos circunstancias, a saber, que el artículo demandado hace referencia a las particularidades del sistema de financiación en relación con la vivienda de interés social, con lo cual excluye la posibilidad de un trato discriminatorio con los demás deudores hipotecarios, ya que es comprensible que se generen condiciones especiales que beneficien a los más pobres de la población. Así mismo, se debe tener en cuenta que dentro de una economía de mercado como la colombiana, el dinero, como cualquier bien, posee un costo establecido por su oferta y su demanda, lo que conlleva que dentro del sistema de financiación una total libertad para establecer el interés que se cobrará por la utilización del dinero dentro de los límites de la usura, salvo en el caso de la vivienda de interés social, en donde por motivos sociales, el legislador puede establecer topes temporales para las tasas remuneratorias.

Por otra parte, en relación con los cargos en contra del artículo 40 de la ley demandada, precisa el Ministerio de Hacienda, que los abonos que realiza el Estado en virtud de dicho artículo, deben obedecer a un criterio de racionalidad, en efecto, no se puede olvidar que la fuente de esos recursos es el Erario Público, lo que hace de ese apoyo un esfuerzo de toda la

Nación a favor un grupo de la población que se encuentra en una situación especialmente difícil, por un inadecuado sobresalto de la economía.

Considera la interviniente, que en materia de reliquidación de deudas, la ley demandada tuvo como fundamento la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna, aspecto que permite distinguir entre un tipo de deudores frente a otros, que si bien poseen deudas en UPAC, su necesidad no resultaría tan apremiante como la del propietario que ve en peligro el techo de su familia. Adicionalmente, para la entidad interviniente, la persona que tiene una deuda en UPAC, con un interés diferente al de su vivienda propia y, que se considere perjudicado, le subsiste su derecho de acción en contra del acreedor.

Siendo ello así, con la expedición de la Ley 546 de 1999, se acogen plenamente los criterios jurisprudenciales, dentro de un ámbito que busca propiciar las condiciones adecuadas para que los deudores de crédito para vivienda puedan mantener su derecho fundamental a una vivienda digna, es ese contexto, el legislador puede crear un beneficio general como el establecido en el artículo 40, pero de igual forma, puede también limitarlo para que su cobertura sea mayor entre la población.

De otro lado, en relación con el principio de responsabilidad del Estado, aspecto esbozado por uno de los demandantes, a juicio de la entidad interviniente, las medidas adoptadas tanto por el Banco de la República, como por el Gobierno Nacional, se encontraban adecuadas a la normatividad vigente al momento de su expedición, que de conformidad con criterios de varios expertos, la situación generada se presentó por la volatilidad de las tasas de interés dentro de un mercado financiero que como el colombiano, obedece a las leyes de la oferta y la demanda.

Por último, añade el Ministerio de Hacienda, que el juicio que determine algún tipo de responsabilidad del Estado, así como la existencia de perjuicios y su posible indemnización, le corresponde directa y exclusivamente a la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con lo establecido en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en el artículo 78 del Código de Comercio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, manifiesta que teniendo en cuenta que en recientes

conceptos se ha pronunciado sobre las normas demandadas, retomará los planteamientos presentados en anteriores oportunidades

Comienza pues, el Ministerio Público, señalando que en relación con los antecedentes jurisprudenciales en materia de vivienda, varias sentencias proferidas por esta Corporación, concretamente la C-383, C-700 y C-743 de 1999 declararon la inexecutable de algunas disposiciones relacionadas con la materia que ahora es objeto de análisis, señalando en ellas los efectos de esos fallos.

Así pues, las mencionadas providencias, en concepto del Procurador, permitían el efecto ultractivo de las normas declaradas inconstitucionales, mientras el Congreso de la República expedía la Ley Marco que regulara de manera integral la materia y, señalara el ámbito de actuación del ejecutivo. De manera pues, que los fallos de la Corte no consagran efectos retroactivos.

Entonces, no habiéndose pronunciado sobre los efectos retroactivos de sus fallos, sino por el contrario, estableciendo que éstos tendrían efectos para la determinación de nuevas cuotas o nuevos créditos, no se puede pretender el efecto retroactivo de los fallos. Sin embargo, esto no es óbice para que el legislador tome medidas resarcitorias que favorezcan a quienes se vieron afectados por las normas declaradas inconstitucionales, ni tampoco impide que los contratos sean revisados por las autoridades judiciales, como quiera, que la competencia de la Corte no puede extenderse al estudio de los casos particulares.

Luego de establecer las diferencias entre los dos sistemas de financiación de vivienda, la UPAC y la UVR, el Ministerio Público considera, que si bien el nuevo sistema de financiación de vivienda no es el más idóneo o completo, si acoge las sentencias de esta Corporación en la medida en que elimina los aspectos que fueron declarados inconstitucionales y establece nuevos parámetros.

En ese orden de ideas, manifiesta que así como el nuevo sistema contempla condiciones que en principio pareciera que afectan el derecho de las personas a tener una vivienda digna, tales como, un mayor esfuerzo de ahorro inicial, mayores ingresos familiares para la adquisición de vivienda, al inicio del crédito contempla cuotas más altas; en realidad, se está evitando un engaño a los deudores que posteriormente los llevaría a la pérdida de su vivienda y de su inversión, al ver menguada su capacidad de pago. Igualmente, expresa el

Procurador, que los “alivios” a los deudores, constituyen un aspecto positivo, como son, la vinculación de la UVR al IPC, la prohibición de capitalizar intereses, la prohibición de sanciones por prepago, la promoción de la vivienda de interés social, la creación de nuevas fuentes de financiación de un sistema alternativo “desintermediado y de mecanismos de coordinación, transparencia y control de la financiación de vivienda a largo plazo”.

Sin embargo, para el Ministerio Público, el nuevo sistema también trae deficiencias que deben ser corregidas, so pena de no cumplirse los cometidos constitucionales, con la consecuencia obvia de una nueva crisis. Entre esas deficiencias, se tiene que la nueva ley no contempla mecanismos para controlar el cobro de intereses remuneratorios, se limita únicamente a señalar que la tasa de interés no puede ser modificada durante la vida del crédito (art.17-2), situación que puede generar inconvenientes, como quiera, que será favorable al deudor que obtuvo su crédito en un momento de bajas tasas de interés, pero que en caso contrario, lo afectará porque se verá sometido a una tasa elevada durante todo el plazo, resultando excesivamente oneroso.

Con el fin de garantizar el derecho a la vivienda, el Procurador solicita la declaratoria de constitucionalidad del artículo 28, con excepción de la expresión demandada “durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley”, porque la fijación de una tasa de interés máxima por un año para los créditos de vivienda de interés social, es una salida temporal que no resuelve el problema de las altas tasas de interés que se cobran en los créditos de vivienda, ya que, de una parte, permite la libertad de fijación de las tasas en un mercado competitivo, beneficiando al sector financiero que cuenta con un alto grado de cohesión que orienta el mercado y, no ofrece al deudor verdaderas alternativas al momento de adquirir vivienda.

Señala la entidad interviniente, que el sector financiero trabaja con la máxima tasa de interés con el único límite de la usura, la cual se fija con mucha laxitud, por cuanto, parte de la tasa de interés para créditos de libre destinación, que es la más alta y, permite cobrar hasta un 50% más de esa tasa, la que además, no se calcula sobre la tasa remuneratoria sino que incluye también la tasa compensatoria, situación que amplía el margen del interés permitido legalmente.

Adicionalmente, considera que se desprotege en forma total, a las clases medias, otorgando sólo una protección temporal a usuarios de la vivienda de interés social, correspondiente,

por lo demás, a la tasa que se está cobrando en el mercado actualmente. Considera la Procuraduría, entonces, que, al dar a los créditos para vivienda el mismo tratamiento que el de cualquier otro crédito, en lo referente a las tasas de interés, no se está dando cumplimiento al principio constitucional que garantiza ese derecho (art. 51 C.P.).

Otro aspecto que para el Ministerio Público amenaza la estabilidad del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, es la falta de correspondencia de los ajustes por inflación, entre la remuneración al capital y la remuneración al trabajo. Dice el Procurador: “Mientras los salarios se ajusten anualmente, con los índices de inflación o por debajo de ellos e incluso como ocurrió en este año, no se ajusten y, de otra parte, el costo del dinero se reajuste mensualmente, se está generando una brecha insalvable que hace efectivo el planteamiento de que la inflación es el impuesto de los pobres, ello es así, porque esta protección inequitativa de los actores económicos frente a la inflación tiene como consecuencia obvia el que sólo parte de ellos resista toda la carga de la inflación en tanto que los otros, no asumen los costos de ella”.

Para la entidad interviniente, el Estado debe continuar tomando medidas para controlar los niveles de inflación y, crear mecanismos que garanticen el reajuste de capital y del trabajo de acuerdo con ella, en cumplimiento, por lo demás, del mandato constitucional que consagra como principio del derecho laboral, la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil y, al ordenar que el Estado, a través del Banco de la República vele por la capacidad adquisitiva del dinero, lo que incluye, a su vez, velar por la capacidad adquisitiva del salario “representación monetaria del valor del trabajo”.

De manera pues, que para el Procurador, no puede interpretarse el vínculo entre la UVR y el IPC, de tal forma, que el ajuste del valor de la UVR sea equivalente al 100% del reajuste del IPC; éste último, se debe entender como un tope máximo por debajo del cual se actualice la UVR, con el fin de que se logre mantener una relación justa entre el incremento del salario y el nivel de precios.

Continúa la entidad interviniente, manifestando que en la financiación de vivienda a largo plazo inciden muchas variables (desempleo, dinámica económica, tasas de interés, sistemas de amortización, entre otros), que deben ser cubiertos para garantizar la estabilidad del sistema y el cumplimiento de los objetivos constitucionales.

En ese orden de ideas, debe garantizarse a los compradores de vivienda, la plena información sobre los costos proyectados de su crédito y, el comportamiento que tendrá, así como sus derechos y obligaciones, de tal forma, que pueda tomar una decisión libre que le permita acceder a la vivienda de conformidad con sus ingresos reales.

Antes de entrar en el análisis de las disposiciones acusadas de vulnerar el principio de igualdad, el Ministerio Público señala varios de los elementos que se deben tener en cuenta para evaluar si una actuación corresponde o no a ese principio.

Considera que una gran falencia de la Ley 546 de 1999, es la insuficiente diferenciación que haga realmente efectivo el derecho a la igualdad y el derecho a la vivienda, porque, para el Procurador, a pesar de que la ley consagra instrumentos que favorecen la vivienda de interés social, en su concepto, es indispensable diferenciar entre : vivienda de interés social, vivienda para la clase media y, compra de vivienda como negocio inmobiliario.

Esa distinción implica que se dé especial protección a la vivienda de Interés Social, por cuanto esta cubre las necesidades poblacionales de los grupos sociales menos favorecidos y, por tanto, requiere de fuentes especiales de financiación. Así mismo, considera el Ministerio Público, que es responsabilidad del Gobierno Nacional, al reglamentar los créditos para construcción de vivienda señalados en el artículo 25 de la ley acusada, establecer requisitos mínimos y control sobre la calidad, precio y diseño de la vivienda para las capas bajas y medias de la población y someter el otorgamiento y desembolso de los mismos al cumplimiento de esas condiciones, con el objeto de garantizar efectivamente el derecho a una vivienda digna.

En relación con la vivienda para las capas medias y altas, considera el Procurador, que en las primeras, se requiere una protección especial que, si bien no incluye, en principio, subsidios estatales, si debe contemplar límites a las tasas de interés y programas públicos y privados que la promuevan. En las segundas, la financiación de vivienda no requiere una protección especial del Estado, por las condiciones económicas de los adquirentes, pero si debe estar cobijada por la regulación estatal de los créditos.

Por el contrario, para la compra de vivienda como negocio inmobiliario, en concepto del Procurador, no puede estar comprendida dentro de las políticas destinadas a proteger el derecho a la vivienda, de que trata el artículo 51 Superior, ni dentro de los beneficios que

contempla la Ley 546 de 1999.

Así las cosas, expresa la entidad interviniente, que la constitucionalidad de las normas debe condicionarse, a que se de un tratamiento diferenciado a cada uno de los casos que se mencionaron, con el fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad.

A su vez, la norma que establece de manera transitoria una tasa máxima del 11% para créditos de vivienda de interés social resulta insuficiente para garantizar los objetivos constitucionales. En efecto, a juicio del Procurador, no se observa el cumplimiento del deber estatal de dar especial protección al derecho de vivienda, si la ley que regula la materia no contempla tasas de interés diferenciales, sino que, a contrario sensu, homologa la adquisición de vivienda por parte de las clases media y baja de la población, a cualquier otra operación financiera, lo que implica que se puede cobrar en esos créditos, tasas de interés, con el único límite de la usura.

Al analizar los cargos presentados en las demandas, en contra de los alivios que contempla la ley demandada, por encontrarlos contrarios al artículo 13 de la Carta, considera el Procurador, que es necesario partir de la base del fin perseguido por las normas acusadas, cual es, proteger el derecho de las personas naturales a acceder a una vivienda digna en condiciones justas.

Es importante tener en cuenta, dice el Ministerio Público, que según la ley, solamente son objeto de reliquidación : i) los contratos vigentes, al día o en mora a 31 de diciembre de 1999; ii) el crédito asociado a la compra de una vivienda por deudor; iii) los créditos cedidos, titularizados o vendidos por los establecimientos de crédito que los otorgaron u originaron, independientemente que los terceros adquirentes o cesionarios a cualquier título, sean o no establecimientos de crédito.

No encuentra mucha razonabilidad a la norma que establece que los alivios sólo se aplican a los créditos vigentes, porque esto resulta beneficiando la cultura del no pago, en la medida en que resultan perjudicadas las personas que cumplieron con sus obligaciones, a costa de muchos sacrificios en la atención de otras necesidades; y, entratándose de los deudores que no pudieron cumplir con su obligación y se vieron obligados a dar en pago su vivienda, se les impide resarcir, aunque sea en mínima parte la vulneración sufrida, el hecho de excluirlos de los alivios y beneficios que contempla la ley.

Por ello, sugiere el Procurador, que se creen mecanismos para que aquellas personas que no tengan su crédito vigente, porque ya cancelaron la obligación, se les reconozca el valor correspondiente al abono al que tendrían derecho, el cual debe ser certificado por las instituciones financieras.

De otra parte, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “tanto para el establecimiento de crédito como ...”, contenida en el inciso primero del artículo 43 de la Ley 546 de 1999. Esto es así, porque se considera por parte de la entidad interviniente, que teniendo en cuenta que los “abonos” los hace el Estado con recursos públicos, éstos solamente pueden ser alegados en su favor por el Estado, en el caso eventual, en que sea declarada su responsabilidad en un proceso judicial, por los daños que hubieren sufrido los deudores hipotecarios. Entonces, no es comprensible que el artículo 43 señale que esos abonos puedan constituir excepción de pago oponible por los establecimientos de crédito en caso de ser condenados judicialmente. Por ello, la excepción solamente puede prosperar a favor del Estado.

Con relación a las sanciones que contemplan los artículos 41 y 42, ese Despacho considera que resultan vulneratorias del derecho al debido proceso, al crear procedimientos especiales en contra de futuras moras del deudor.

La crisis del sistema de financiación de vivienda no puede ser atribuida a los deudores, porque no es su responsabilidad, al contrario, las medidas transitorias adoptadas en la ley, pretenden resarcir los pagos excesivos que ellos hicieron por el cálculo indebido de la UPAC, de tal suerte, que las medidas correctivas deben dar lugar al replanteamiento del crédito que no puede reversarse en contra del deudor, de donde resulta que en una nueva situación de mora, no se deben tener en cuenta los antecedentes crediticios, ni presumirse su responsabilidad con la sola demostración de una mora cualquiera por la entidad crediticia.

Esas razones, sirven de fundamento a la Procuraduría para solicitar la declaratoria de inexecutable de los apartes demandados contenidos en los párrafos 3os, de los artículos 41 y 42 de la ley acusada.

Otro de los contratos susceptible de reliquidación de conformidad con la ley, es el aplicable a un solo crédito de vivienda por deudor, que para el Ministerio Público resulta acorde con el Ordenamiento Superior, por cuanto, lo que se favorece es el derecho a la vivienda y no el

negocio inmobiliario.

No encuentra justificada el Procurador, la diferenciación hecha por el legislador entre los deudores al día y los morosos, en el sentido de que los primeros tendrán derecho a una reliquidación automática, en tanto que los segundos deberán solicitarla por escrito. Este requisito resulta injustificado, porque todos tienen derecho a ella, por lo tanto, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los incisos primero y segundo del artículo 42 de la Ley 546 de 1999.

Considera constitucional el artículo 39 de la ley cuestionada, pero bajo el entendido de que el plazo allí señalado se entienda contado a partir del vencimiento de la oportunidad para solicitar la reliquidación del crédito y no a partir de la vigencia de la ley.

La razón de esta solicitud, consiste en que quienes puedan acreditar que se encuentran atendiendo un crédito de vivienda que está a nombre de otra persona, tienen derecho a que se les subrogue la obligación y, en consecuencia, se les reconozcan los beneficios que consagra la ley, concediendo un plazo de tres meses a partir de la vigencia de la ley. En tanto que, los deudores morosos cuentan con un plazo de noventa días, los cuales a la luz del artículo 70 de C.C., deben entenderse hábiles, para solicitar la reliquidación del crédito "En este caso, se vulneraría el derecho a la igualdad de quienes se encuentran en mora y pretendan que les sea subrogado el crédito, ya que en el momento de solicitar la reliquidación habría vencido el plazo para pedir la subrogación".

Para terminar, precisa el Procurador, que no es función de la Corte estudiar y determinar los efectos de los contratos particulares de mutuo que se realizaron durante la vigencia de la legislación anterior, ni los que se celebren a la luz de la nueva normatividad, como quiera que esto corresponde al juez competente, quien deberá analizar cada caso, a la luz de las normas constitucionales, legales y contractuales y, atendiendo la jurisprudencia constitucional.

Tampoco es función de la Corte Constitucional, pronunciarse en los casos concretos sobre la eventual responsabilidad del Estado, por los pagos realizado en exceso tanto por la forma del cálculo de la UPAC, como por la capitalización de intereses, porque esos pronunciamientos corresponden a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

2. La Cosa Juzgada Constitucional.

El artículo 243 de la Constitución Política, dispone que los fallos que profiera esta Corporación en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

En la sentencia C-955 de 2000 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, se profirió fallo de fondo sobre las normas aquí demandadas, esto es, sobre los artículos 3 (parcial), 17 (parcial), 28 parágrafo (parcial), 38 (parcial), 39 (parcial), 40 (parcial) y 41 (parcial) de la Ley 546 de 1999, en consecuencia, en el caso sub examine ha operado la figura de la cosa juzgada constitucional.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTESE A LO RESUELTO en la sentencia C-955 de 2000 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

