

Sentencia C-1192/01

COSA JUZGADA MATERIAL-Naturaleza

COSA JUZGADA MATERIAL-Identidad de contenido regulador

UNIDADES DE VALOR REAL-Constitucionalidad

UNIDADES DE PODER ADQUISITIVO CONSTANTE Y UNIDADES DE VALOR REAL-Análisis constitucional de diferencias

UNIDADES DE PODER ADQUISITIVO CONSTANTE Y UNIDADES DE VALOR REAL-Régimen de transición

SISTEMA DE FINANCIACION DE VIVIENDA-Régimen de transición entre el antiguo y nuevo sistema

LEY MARCO DE VIVIENDA-Régimen de transición entre UPAC y UVR

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ineptitud sustantiva

FINANCIACION DE VIVIENDA INDIVIDUAL A LARGO PLAZO-Nueva unidad, actualización y redenominación de créditos

UNIDADES DE VALOR REAL-Nueva unidad, actualización y redenominación de créditos

Referencia: expediente D-3476

Demandas de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 8° (parcial), 9° (parcial), 16 (parcial), 17 (parcial); 18 (parcial), 29 (parcial), 39 (parcial), 41 (parcial), 44 (parcial), 48 (parcial) y 38 total 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”.

Demandante: Humberto de Jesús Longas Londoño.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, quince (15) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados doctores Alfredo Beltrán Sierra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Uprimny Yepes, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 8° (parcial), 9° (parcial), 16 (parcial), 17(parcial); 18 (parcial), 29 (parcial), 39 (parcial), 41 (parcial), 44 (parcial), 48 (parcial) y 38 total 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”.

Por auto del 9 de mayo del año en curso, la Sala Plena de esta Corporación resolvió el recurso de suplica interpuesto por el actor, en el cual solicitaba dar trámite a su demanda respecto a los artículos 1°, 3°, 17, 18, 38, y 39 de la Ley 546 de 1999. Artículos cuya demanda había sido rechazada por el magistrado sustanciador mediante auto de abril (16) de 2001, por existir respecto de ellos cosa juzgada constitucional a partir de la sentencia C-955 de 2000.

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”.

CAPITULO II

Recursos para la financiación de vivienda

“Artículo 8°. Recursos para la financiación de vivienda. Además de las operaciones autorizadas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sin perjuicio de las facultades de las Superintendencias Bancaria y de Valores en sus áreas de competencia, el Gobierno Nacional reglamentará nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda, expresadas en UVR, de conformidad con las disposiciones de la presente ley, y establecerá estímulos especiales para canalizar recursos del ahorro remunerado a la vista con destino a la financiación de vivienda.”

“Artículo 9°. Bonos hipotecarios. Se autoriza a los establecimientos de crédito la emisión de bonos hipotecarios denominados en UVR, los cuales se enmarcarán dentro de los siguientes lineamientos:

“1. “Serán títulos valores de contenido crediticio.

“2. Serán emitidos por los establecimientos de crédito y tendrán como finalidad exclusiva cumplir los contratos de crédito para la construcción de vivienda y para su financiación a

largo plazo.

“3. Los créditos que obtengan financiación mediante la emisión de bonos hipotecarios deberán estar garantizados con hipotecas de primer grado, que no podrán garantizar ninguna otra obligación.

“4. Los créditos que hayan sido financiados con bonos hipotecarios no podrán ser vendidos, ni cedidos o transferidos de ninguna manera, ni sometidos a ningún gravamen, ni utilizados como garantías por el emisor de los respectivos bonos, con excepción de lo señalado en el artículo siguiente.

“Con todo, el establecimiento de crédito emisor podrá convenir con otro establecimiento de crédito que éste asuma la obligación de pagar los bonos, para lo cual cederá la correspondiente cartera hipotecaria, de conformidad con las normas que al respecto expida el Gobierno Nacional, siempre que dichas operaciones cuenten con la autorización de la Superintendencia Bancaria, previo concepto favorable del Consejo Asesor y el consentimiento de la Asamblea de los tenedores de bonos.

“5. El emisor, o quien haya asumido la obligación de pagar los bonos, será responsable por la administración y gestión de los activos que se financien mediante los mismos, ante los tenedores de dichos bonos. Para el efecto, deberá suscribir un contrato de administración.

“6. La Superintendencia Bancaria establecerá obligaciones de revelación contable que garanticen el adecuado conocimiento del público sobre el valor de aquella parte de los activos que, no obstante figurar en el balance de los establecimientos de crédito, no forman parte de la prenda general de los acreedores de los mismos, en caso de liquidación de la entidad emisora, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

“7. La Superintendencia de Valores señalará los requisitos y condiciones para la emisión y colocación de los bonos que se emitan en desarrollo de lo aquí previsto, los cuales deberán promover su homogeneidad y liquidez. En todo caso, los bonos a que se refiere el presente artículo serán desmaterializados y podrán negociarse a través de las Bolsas de Valores.”

“Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los

rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, que estarán expresados en UVR, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.”

“Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor.

“Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

“En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable.

“Artículo 29. Destinación de subsidios a la vivienda de interés social subsidiable. De conformidad con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, se asignará de los recursos del presupuesto nacional una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000.00) expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la Vivienda de Interés Social, VIS, subsidiable. La partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales.”

“Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política de Colombia las entidades del Estado o de carácter mixto, que promuevan, financien, subsidien o ejecuten planes de vivienda de interés social subsidiable, directa o indirectamente diseñarán y ejecutarán programas de vivienda urbana y rural, especialmente para las personas que devengan hasta dos (2) salarios mínimos y para los desempleados. Dichos programas se realizarán en distintas modalidades en los términos de la Ley 3ª de 1991.

“Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional destinará anualmente el veinte por ciento (20%) de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social VIS para

atender la demanda de la población rural. Al final de cada semestre si no se hubiere colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

“Parágrafo 2°. Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

“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, Fogafín, en virtud de lo dispuesto por los artículos 11 y 12 del Decreto Extraordinario 2331 de 1998, cuando fuere del caso.

“2. El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999.

“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 4° del presente artículo, o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional.

“Parágrafo 1°. 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 2°. 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 3°. 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 4°. 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 atender 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 44. Inversión en Títulos de Reducción de Deuda (TRD). Créase una inversión obligatoria temporal en “Títulos de Reducción de Deuda” -TRD- destinados a efectuar los abonos sobre los saldos vigentes de las deudas individuales para la financiación de vivienda a largo plazo, en los términos señalados en los artículos anteriores.”

“Los TRD se denominarán en UVR; serán emitidos por el Gobierno Nacional; podrán ser desmaterializados, tendrán un plazo de diez (10) años contados a partir de la fecha de su colocación y serán negociables.”

“El capital de los títulos se amortizará en un solo pago a su vencimiento y podrá ser prepago cuando las condiciones fiscales así lo permitan. Los títulos no reconocerán intereses remuneratorios.”

“La emisión y colocación de los TRD sólo requerirá del Decreto de emisión y la firma del Director General de Crédito Público.”

“Artículo 48. Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria. Con el propósito de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda referida al índice de precios al consumidor, autorízase la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria que será administrado por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. Las inversiones en el Fondo de que trata este artículo, se considerarán como inversión social.”

“Dicho fondo contará con los siguientes recursos:

“1. “Los provenientes de un impuesto nacional que se crea por la presente ley, que se causará mensualmente, a partir del mes siguiente a la vigencia de la misma y hasta el 31 de diciembre del año 2002. La base gravable del impuesto es el valor mensual de la remuneración de los encajes. Son sujetos pasivos de este impuesto los establecimientos de crédito. La tarifa del tributo será del cincuenta por ciento (50%) de la remuneración mensual de los encajes. El Banco de la República retendrá y colocará directamente en el Fondo el monto del impuesto al momento del pago al respectivo establecimiento de crédito de la remuneración sobre el encaje. Este impuesto no hará parte de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

“2. Ciento cincuenta mil millones (\$150.000.000.000) provenientes de las utilidades del Banco de la República correspondientes al ejercicio de 1999.

“3. Los provenientes de la diferencia entre la UVR adicionada en el interés remuneratorio y la DTF, cuando la primera fuere superior a la segunda, que deberán ser aportados por los

establecimientos de crédito que tengan cartera hipotecaria denominada en UVR y pasivos para con el público denominados en DTF, de conformidad con el reglamento que expida para el efecto el Gobierno Nacional.

“4. Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo.

“5. Los provenientes de los créditos que se contraten o se asignen para este fin. El Banco de la República, como agente fiscal del Gobierno Nacional, podrá contratar a nombre de éste, créditos destinados al Fondo. El pago de las operaciones de crédito destinadas al Fondo podrán abonarse con cargo a los recursos del mismo.”

III. LA DEMANDA

Afirma inicialmente el actor, que en otra demanda incoada en contra de la Ley 546 de 1999, radicada bajo el número D-2828 y decidida en la Sentencia C-955 de 2000, se solicitó como petición subsidiaria que se declarara que la Unidad de Valor Real -UVR- era la misma Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-, declarada inexecutable mediante Sentencia C-700 de 1999. No obstante, ese cargo no fue examinado por la Corte en la primera de las sentencias mencionadas, ni al fallar el recurso de revisión que se interpuso contra la misma, como tampoco al decidir la solicitud de nulidad del tal providencia.

Por lo tanto, estima el demandante que no existe una definición sobre el punto, y en tal virtud solicita a la Corte abordar de fondo el tema en el presente proceso, determinando si, por ser la UVR la misma UPAC, existe cosa juzgada constitucional sobre la primera en el sentido de ser inexecutable, dado que la segunda fue declarada inconstitucional. Fundamenta esta solicitud en lo regulado por el artículo 243 superior, que señala que los fallos de la Corte proferidos en ejercicio del control de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada e impiden a cualquier autoridad reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo.

Enseguida, para demostrar que la UVR es la misma UPAC, la demanda transcribe la disposición que definía esta última (artículo 134 del Decreto extraordinario 663 de 1993, declarado inexecutable mediante la Sentencia C-700 de 1999), y la que definió la UVR

(artículo 3° de la Ley 546 de 1999), después de lo cual afirma que “no hay que hacer ningún esfuerzo mental para reconocer que la UVR es el mismo UPAC declarado inexecutable y esto es ya un hecho notorio...”

Posteriormente, esgrimiendo una segunda acusación, el actor sostiene que la UVR “no sirve para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con el ahorro público, entre ellas la financiación de vivienda a largo plazo o la sustitución del sistema UPAC”, pues la UVR se estableció en la Ley 546 de 1999 con base en el Decreto Reglamentario 856 de 1999, el cual fue objeto de la acción pública de nulidad incoada ante el Consejo de Estado, proceso que culminó con la Sentencia N° 5900 de 2000. A juicio del actor dicho fallo “le quitó piso jurídico y constitucional a la Unidad de Valor Real UVR en la financiación de vivienda a largo plazo”

El libelista manifiesta que el mencionado Decreto Reglamentario 856 de mayo de 1999, que modificó las condiciones financieras para la emisión y colocación de los TES, Clase B, fundamentalmente a través de la denominación de los referidos papeles en unidades ligadas al índice de precios al consumidor, llamadas Unidades de Valor Real, fue introducido forzosamente en el artículo 41 numeral 2° de la Ley 546 de 1999 dándole retroactividad a la U. V. R. a partir de enero de 1993. Que el fallo del Consejo de Estado sobre la validez de tal Decreto aclaró que el mismo no pretendía regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora o cualquiera otra relacionada con el ahorro público, entre ellas la financiación de vivienda a largo plazo, sino solamente modificar las condiciones financieras para la emisión y colocación de TES, por lo cual no quebrantaba el artículo 150, numeral 19 literal d) de la Constitución, que exige la expedición de una ley marco para regular las mencionadas actividades financiera bursátil y aseguradora. De lo cual se concluye, según el libelista, que no era posible introducir en la Ley 546 de 1999 la definición de la UVR consignada en el referido Decreto.

En efecto, considera que el objeto y alcance del Decreto 856 de 1999 resulta ajeno a las materias que conforme el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución Política, sólo pueden ser desarrolladas dentro de los parámetros, criterios y objetivos consagrados por el legislador a través de la técnica de las leyes marco. Para el demandante la Unidad de Valor Real -UVR- del Decreto reglamentario 856 de 1999 no es apta jurídica y constitucionalmente para regular la financiación de vivienda a largo plazo porque su finalidad es distinta. La UVR

introducida en los artículos demandados de la Ley 546 de 1999 es la misma Unidad de Valor Real creada en el Decreto reglamentario 856 de 1999; y como este Decreto no podía regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, porque su fin exclusivo es diferente, o sea la emisión de Títulos de Tesorería TES, la UVR de la Ley 546 de 1999 es inconstitucional debido a que sólo sería válida para la emisión de títulos de tesorería y no para financiar vivienda a largo plazo.

Finalmente, el actor esgrime un tercer cargo según el cual el régimen de transición de la UPAC a la UVR perpetuó la vigencia del sistema UPAC, declarado inexecutable, y consagró así una inexecutable permanente de este sistema para los usuarios del mismo, desconociendo con ello, de manera especial, los artículos 13, 150 numeral 19 literal d) y 243 de la Constitución Política de Colombia. Para explicar este aserto, el demandante afirma que las normas acusadas que establecen un mecanismo de transición consagran un sistema dentro del cual “permanece oculto y vivo el antiguo régimen”... por cuanto “el régimen de la UVR subsumió el antiguo régimen de UPAC y lo dejó vigente a pesar de haber sido declarado inexecutable...” Agrega que la fórmula de equivalencia entre la UPAC y la UVR establecida en el Decreto Reglamentario 2703 de 1999, “arrastraba el acumulado de la tasa DTF declarada inexecutable...” y que se partió de un valor de la UVR por cada UPAC que era “erróneo, irreal e inconstitucional”

En conclusión, en sentir del actor la norma legal “propició violar la Constitución por falta de establecimiento de los parámetros, objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno Nacional para dictar el régimen de transición del UPAC a la UVR sin que aquel sistema continuara vigente, de acuerdo con el artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia”, todo lo anterior con grave violación de los derechos a la igualdad y equidad de los antiguos usuarios del sistema UPAC. Existe, en su sentir, una omisión legislativa sobre estos puntos.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención de la Superintendencia Bancaria de Colombia.

Actuando a través de apoderado, la Superintendencia Bancaria solicitó la declaración de executable de las normas acusadas, aduciendo en síntesis lo siguiente:

Según la entidad, el artículo 41 de la Ley 546 de 1999 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000. Lo propio ocurre con el artículo 44 del mismo estatuto, sobre cuya exequibilidad resolvió la Corporación mediante sentencia C- 1140 del 30 de agosto de 2000.

Así mismo, la intervención de la Superintendencia pone de presente que en la mencionada Sentencia C-955 de 2000, al examinar la constitucionalidad de los artículos 1° y 3° de la Ley 546 de 1999, la Corte declaró la exequibilidad de la UVR. A su juicio, la Corte indicó que la consagración de una norma que permitía cuantificar el impacto de la depreciación monetaria, no vulneraba precepto alguno de la Constitución. De lo anterior se tiene que, a diferencia de lo expresado por el actor, existe fallo definitivo sobre la UVR, a la que se refieren varios artículos de la Ley 546 de 1999.

Advierte también la entidad, que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-700 de 1999 declaró la inexecutable de la totalidad de las normas del Decreto 663 de 1993 que regulaba el sistema de ahorro y vivienda basado en la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-, considerando que esa materia hacía parte de la regulación de las actividades financiera bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público que según el artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución, en concordancia con el artículo 51 ibídem, deben estar contenidas una ley marco expedida por el Congreso, de acuerdo también con los planteamientos de la Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999.

Para la Superintendencia interviniente, la Ley 546 de 1999 satisface a cabalidad los fines propios de una ley marco en la materia, en cuanto contiene las norma generales del sistema de financiación de vivienda a largo plazo incluyendo los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional al regular en detalle el asunto.

En cuanto al cargo según el cual la Unidad de Valor Real -UVR- es la misma Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-, la intervención afirma que el Congreso, al expedir la Ley acusada, lo único que hizo fue ceñirse estrictamente a los mandatos superiores y a lo señalado por la Corte Constitucional en las Sentencias C-700 y C-747 de 1999. En tal virtud, los dos sistemas difieren en la tasa con la cuál se valora el reajuste de la unidad de cuenta, lo cuál es un aspecto sustancial. Se tiene que, mientras la UPAC se calculó no sólo con

referencia al índice de precios al consumidor – I.P.C.- sino también con referencia a tasas de interés del mercado, la UVR se calcula exclusivamente con sustento en el I.P.C. Además, en su inicio y aún durante la mayor parte del tiempo de vida de la UPAC, la tasa de referencia fue el índice de precios al consumidor certificado por el DANE. En algunos periodos en los cuales la inflación tuvo incrementos considerables, se fijaron topes inferiores a la inflación para calcular los valores de la UPAC. A su turno, la UVR se ha valorado siempre con la tasa de inflación del mes inmediatamente inferior, de conformidad con el Decreto 2703 de 1999. De otro lado, argumenta la Superintendencia, la nueva ley de vivienda no permite la capitalización de intereses en ninguno de los sistemas que se autoricen. La tasa de interés es fija durante toda la vida del crédito y la acuerdan las partes dentro del marco legal vigente. Por lo tanto, al ser diferentes la UVR y la UPAC, no son inconstitucionales las norma acusadas por el actor. Finalmente advierte, que en cuanto a la fórmula de ajuste de la obligación de modo que refleje el poder adquisitivo de la moneda, esta no fue objeto de censura por la Corte cuando examinó la constitucionalidad de la UVR.

Por último, agrega, la competencia de la Corte Constitucional no se extiende a los decretos reglamentarios, como es el caso del Decreto 856 de 1999, referente a la emisión de títulos de tesorería TES clase B, al cual hace referencia el artículo 41 de la ley acusada, o el Decreto 2703, posterior a la Ley demandada, pues respecto de éstos últimos su control le corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 327 numeral 2° de la Constitución.

Con fundamento en los argumentos anteriores, la Superintendencia interviniente solicita que se declare que existe cosa juzgada respecto de los artículos 8, 9, 16, 29, 41 y 48 (parciales) de la Ley 546 de 1999, o en subsidio que se declare la constitucionalidad de los artículos acusados.

2. Intervención del Banco de la República.

Dentro del término legal, el doctor Giovanni Barbosa Becerra, en condición de apoderado del Banco de la República, interviene solicitando la declaratoria de constitucionalidad de las normas aquí demandadas, exponiendo los siguientes argumentos:

Inicia el interviniente mencionando apartes de la Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, mediante la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “procurando que

ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía” contenida en la Ley 31 de 1992, considerando que la utilización de la tasa de interés en el cálculo del UPAC violaba el derecho constitucional a la vivienda digna, pues ello implica un sistema inadecuado de financiación de vivienda y desconocía el principio de democratización del crédito. Igualmente, afirma el interviniente, dicho fallo indicó que la norma se oponía a la vigencia de un orden justo y que no contribuía con el mejoramiento de la calidad de vida, además de que desconocía la autonomía técnica de la Junta Directiva del Banco de la República. Destaca también cómo el pronunciamiento en comento hizo énfasis en que la fórmula para el cálculo del valor de la UPAC que incluía el movimiento de la tasa de interés, no podría volver a tener aplicación a partir de dicho pronunciamiento, es decir para la liquidación de cuotas nuevas, posteriores a la sentencia en mención.

De otra parte menciona que la Sentencia C-700 de 1999, de la Corte Constitucional declaró inexecutable en su totalidad los artículos del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 663 de 1993) que estructuraban el sistema UPAC. Manifiesta que en esa oportunidad la Corte consideró que el Ejecutivo había intentado sustituir al Congreso al dictar, por vía de facultades extraordinarias, las pautas, objetivos y criterios para la regulación de la financiación de vivienda a largo plazo. Recordó la Corte, afirma el interviniente, que esta conducta fue prohibida en el tercer inciso del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Examinando la Sentencia C-995 de 2000, el ciudadano que interviene en nombre del Banco de la República afirma que en ella se declaró parcialmente inexecutable el artículo 3° de la Ley 546, en el entendido de que la Junta Directiva del Banco de la República era quien debería establecer el valor de la UVR, de tal manera que ella incluyera exclusiva y verdaderamente la inflación, como tope máximo, sin elemento ni factor adicional alguno, correspondiendo exactamente al IPC.

Aduce el libelista que como consecuencia de las anteriores decisiones de la Corte Constitucional, la Junta Directiva del Banco de la República expidió la Resolución Externa 13 de 2000, en la cual fijó la metodología para el cálculo del valor en pesos de la UVR. A su juicio, del texto de la resolución se extrae que la variación de la UVR depende de la “Variación mensual del índice de precios al consumidor certificada por el DANE durante el mes calendario inmediatamente anterior al mes del inicio del periodo de calculo”. Dicha

metodología es la misma adoptada por el Gobierno Nacional, previa recomendación del CONPES, una vez se expidió la Ley 546 de 1999.

Expresa la intervención que la UVR, a diferencia de la UPAC en la forma como fue calculada entre 1993 y 1999, no incorpora dentro de su cálculo elemento de tasa de interés alguna. La UVR simplemente corresponde a la variación de la inflación, la cual se puede utilizar como elemento de actualización de valor de las obligaciones, según lo sostuvo la propia Corte Constitucional en el citado fallo C-383 de 1999. Y que además, la Sentencia C-955/2000 fue clara en considerar que “puede el legislador, sin violar la Carta Política, en una ley marco que regule el sistema de financiación de vivienda, contemplar una unidad de cuenta que refleje en las cantidades adeudadas el comportamiento del proceso inflacionario. Ello es legítimo y, por tanto, la sola consagración de una norma que permita cuantificar el impacto de la depreciación monetaria no vulnera precepto alguno de la Constitución”.

Por tanto en sentir del libelista, no debe prosperar el cargo contra la Ley 546 relativo a la reproducción de normas declaradas inexequibles.

Para el interviniente, además, el actor hace una interpretación errada del fallo del Consejo de Estado sobre el Decreto 856 de 1999. A su juicio, lo que ese alto Tribunal explica es que el Decreto 856 de 1999 señala las condiciones financieras de unos títulos de deuda interna de la Nación y que no pretende regular la actividad financiera. Además, sostiene que el Consejo de Estado afirmando que el Ejecutivo tenía facultades suficientes para atribuir características a los títulos de deuda pública de la Nación, previa determinación que de las mismas haga la Junta Directiva del Banco de la República negó la pretensión del actor de anular el Decreto 856 de 1999.

De lo dicho se desprende que no es el Decreto 856 de 1999 el que estableció la UVR como unidad de cuenta dentro del sistema de financiación de vivienda, sino que fue la propia Ley 546 del mismo año la que lo hizo. “Por eso en ella se establecen no sólo las condiciones de los créditos, sino también la manera como van a conseguirse los recursos que se destinaran a dichos créditos. De ahí que en ésta se encuentran normas sobre nuevas operaciones destinadas a ello (artículo 8), bonos hipotecarios (artículo 9) y titularizaciones (artículo 16); también hay normas sobre subsidios para la adquisición de vivienda de interés social (artículo 29), reliquidación de obligaciones y operaciones de cobertura del riesgo de tasa

entre captaciones a DTF y colocaciones a UVR. Todas ellas se refieren a la denominación de obligaciones en UVR, porque hacen parte de un sistema integral que tiene dicha unidad de cuenta como referencia tanto en la parte activa como en la pasiva. Ese es el criterio fijado por el legislador en la ley marco”.

Concluye este punto el interviniente manifestando que no debe prosperar el cargo, ya que ni el fallo del Consejo de Estado tiene el alcance que erradamente le da el actor, ni es posible afirmar que la ley marco no pudiera fijar los principios y criterios generales de un sistema de financiación de vivienda que cubriera integralmente el crédito y los recursos para otorgarlo.

De otro lado, para el apoderado del Banco de la República el argumento conforme al cuál el régimen de transición del UPAC a la UVR perpetuó la vigencia del sistema UPAC declarado inexecutable, porque arrastra el acumulado de la tasa DTF declarada inexecutable por la Corte Constitucional, es insostenible. En su entender, teniendo en cuenta que el alcance de las sentencias C-383 y C-700 de 1999 no fue retroactivo, lo que hizo la Ley 546 de 1999 no fue más que seguir los lineamientos que señaló la Corte Constitucional en los fallos citados, fijando una nueva unidad de cuenta y se asegurando que ésta solamente se actualizara con base en la inflación. Dispuso que esa unidad de cuenta se aplicara a las nuevas cuotas de los créditos ya existentes y facilitó la conversión de dichos créditos al nuevo sistema mediante el establecimiento de un índice de conversión. Todo ello permitió que en materia de créditos y obligaciones ya existentes, se aplicara a partir de la ley 546 el nuevo método de actualización del valor de las deudas basado exclusivamente en la inflación.

I. V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en ejercicio de sus funciones constitucionales emitió el concepto de su competencia dentro del término pertinente, solicitando a la Corte declarar constitucionales los artículos demandados por el actor.

Manifiesta que anteriormente, durante el trámite del proceso radicado con el número D-2828 que culminó con la Sentencia C-700 de 1999, la Procuraduría General de la Nación se pronunció respecto del cargo nuevamente formulado ahora, según el cual la UVR es la misma

UPAC, por lo cual el legislador al proferir la Ley 546 de 1999 desconoció el artículo 243 al reproducir una norma que había sido declarada inexecutable. Al respecto reitera su posición según la cual si bien el nuevo sistema presentaba ciertas deficiencias que ameritaban la declaración de inconstitucionalidad de algunas de las normas acusadas, no podía sostenerse que el legislador hubiera reproducido materialmente en la Ley 546 de 1999, el anterior sistema de financiación denominado UPAC. Por el contrario se advirtió que el nuevo sistema observaba lo dispuesto por la Corte Constitucional, en la sentencia C-700 de 1999.

Así mismo, manifiesta el Señor Procurador que en esa oportunidad se puso de presente que “la nueva ley, al haber sido expedida por el Congreso y tener las características de una ley marco, se ajustaba al artículo 150, numeral 19, literal d), de la Carta y por tanto, no tenía los vicios de formación que comportaba el sistema UPAC, contenida esencialmente en el Decreto 663 de 1993, declarado inconstitucional por esa Corporación.”

La vista fiscal expone que contrario a lo sostenido por el demandante, la Corte, en las diversas sentencias que sobre el tema de financiación de vivienda a largo plazo ha proferido, si ha estudiado el cargo supuestamente ignorado en tales ocasiones, según el cual la UVR es la misma UPAC. Al respecto afirma que “de la lectura de las providencias, tanto de la parte motiva como de la resolutive, puede observarse claramente que en ellas se estudio de manera integral el nuevo sistema de financiación de vivienda. La Corte, a diferencia de lo que opina el actor, si revisó el contenido de todos los preceptos de la ley, en especial, si ellos reproducían materialmente normas declaradas inconstitucionales en los fallos enunciados en precedencia.” En tal virtud, para la vista fiscal en esta oportunidad se presenta el fenómeno de cosa juzgada constitucional, por cuanto el cargo formulado en ella ya fue objeto de análisis en las sentencias C-955 y C-1140 de 2000, en las que se examinó de forma detallada la mayor parte de las normas contenidas en la Ley 546 de 1999.

Para demostrar que el demandante se encuentra equivocado al afirmar que la Corte no analizó la nueva ley de vivienda para determinar si en ella concurrían los mismos vicios que originaron la declaración de inexecutable del sistema UPAC, el Señor procurador analiza algunos apartes de la sentencias C-955 y C-1140 de 2000, concluyendo que el cargo de su demanda no está llamado a prosperar por cuanto ya es cosa juzgada que la UVR, definida en el artículo tercero de dicha ley, no contradice la Constitución.

De otro lado, para el señor procurador también es claro que la Corte no encontró que el régimen de transición de que tratan algunos de los artículos acusados reprodujera materialmente los vicios del antiguo sistema UPAC. Las inconstitucionalidades que se declararon solo concernieron a las expresiones contrarias a la Carta, bien por facultar al Gobierno para determinar aspectos que escapaban a su órbita, o por vulnerar el derecho a la igualdad de los deudores del sistema. Pero, no advirtió la Corte reparo al sistema mismo de equivalencias ni a la remisión que se hacía al Decreto 856 de 1999.

En consecuencia de lo dicho el señor el señor Procurador solicita lo siguiente:

1. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-955 de 2000, con relación a los artículos 8, 9, 16, 29 y 41 de la ley 546 de 1999.
2. Estarse a lo resuelto en la sentencia C-955 de 2000 y C-1140 de 2000, con relación al artículo 44 de la Ley 546 de 1999.
3. Declarar la existencia de cosa juzgada material con relación al cargo presentado por el demandante, en lo relativo al numeral 3 del artículo 48 de la Ley 546 de 1999. En subsidio, declarar la constitucionalidad de este numeral, circunscrito al cargo de la demanda.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. De acuerdo con el numeral del artículo 241-4 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para resolver la demanda de la referencia toda vez que las normas acusadas hacen parte de una ley de la República.

El problema jurídico que propone la demanda

2. Los cargos que propone la demanda son tres, que pueden sintetizarse de la siguiente manera: i) Conforme a una primera acusación, el legislador al proferir las normas acusadas desconoció la cosa juzgada constitucional, pues reprodujo disposiciones anteriormente declaradas inexequibles. Ello por cuanto entre la UVR y la antigua UPAC no existe en realidad ninguna diferencia. ii) El segundo cargo aduce que la definición de la UVR introducida en los artículos que se acusan, es la misma del Decreto Reglamentario 856 de 1999, cuya finalidad

era regular la emisión de ciertos títulos de tesorería y no la actividad de financiación de vivienda a largo plazo. Como esta última regulación requiere la expedición previa de una ley marco, que en cambio la regulación de la expedición de títulos de endeudamiento público no requiere, concluye que la Ley 546 de 1999 no podía hacer referencia al mencionado Decreto.

iii) Finalmente, en una tercera acusación la demanda afirma que el nuevo régimen de financiación de vivienda subsumió al antiguo, declarado inconstitucional, pues la fórmula de equivalencia entre la UVR y la UPAC, establecida en el Decreto Reglamentario 2703 de 1999, perpetuó la inclusión de la tasa de interés DTF como factor de liquidación de aquella unidad de cuenta. Esta situación se vio propiciada por una supuesta omisión legislativa en la Ley acusada, que no fijó las pautas para establecer la referida fórmula de equivalencia.

Algunas de las intervenciones y la vista fiscal, sostienen que las normas acusadas ya fueron examinadas en cuanto a los cargos anteriormente resumidos, por lo cual sobre las mismas ha operado el fenómeno de la cosa juzgada absoluta o que al menos sobre el punto se da la cosa juzgada material. De esta manera, lo primero que debe abocar el presente estudio de constitucionalidad, es si efectivamente existen pronunciamientos previos de esta Corporación que hayan decidido los asuntos planteados en la presente demanda.

Existencia de cosa juzgada relativa en relación con las disposiciones acusadas. Reiteración de jurisprudencia.

3. Como se dijo en el acápite de Antecedentes, mediante auto de 16 de abril de 2001 el magistrado sustanciador rechazó la presente demanda en cuanto se dirigía contra normas o apartes normativos de disposiciones respecto de las cuales ya se había pronunciado la Corporación, recayendo sobre ellas el fenómeno de la cosa juzgada absoluta. Otras de las disposiciones acusadas fueron admitidas, pues al hacer la correspondiente revisión se encontró que sobre ellas no había recaído pronunciamiento anterior, o que si existía en él no se habían examinado los cargos ahora formulados contra las disposiciones demandadas, sino otros diferentes. El auto anterior fue objeto del recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corte, la que por auto del nueve de mayo de 2001, decidió confirmar la providencia suplicada.

Como puede verse, la admisión de la demanda respecto de algunas de las normas acusadas, se determinó con base en la circunstancia de haber sido examinadas anteriormente en

relación con un cargo diferente a aquellos ahora esgrimidos. Eso hacía que sobre ellas recayera el fenómeno de la cosa juzgada relativa, que imponía a la Corte examinarlas nuevamente frente a los cargos propuestos en esta nueva oportunidad. No obstante, algunos de estos cargos, es decir de los propuestos ahora, ya han sido estudiados por la Corte al pronunciarse sobre otras normas distintas de las que fueron admitidas. En tal virtud sería posible que en relación con esos cargos, sobre éstas disposiciones ahora admitidas recayera el fenómeno de la cosa juzgada material, como lo sugiere vista fiscal.¹ Sin embargo, para ello sería menester que las disposiciones ahora bajo examen tuvieran un contenido normativo idéntico al de las anteriormente estudiadas en relación con mismo cargo nuevamente propuesto. Ello, en el presente caso, no es así. Todas tienen en común la referencia a la UVR, pero todas mencionan esa unidad de cuenta para efectos regulativos distintos a los de las disposiciones que ha estudiado anteriormente la Corte en relación con los mismos cargos ahora propuestos. Eso hace que no sea posible considerar que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada material.

En efecto, de conformidad con los criterios jurisprudenciales, hay lugar a declarar la cosa juzgada material “cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos.” En este último caso tal fenómeno “tiene lugar cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto, de acuerdo con el artículo 243 de la Carta Política.”² La cosa juzgada material se justifica en cuanto “los argumentos jurídicos que sirvieron de fundamento para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de éste serían totalmente aplicables a aquélla y la decisión que habría de adoptarse sería la misma que se tomó en la sentencia anterior”.³

Precisando sobre la naturaleza del fenómeno, la Corte ha agregado que “para que se produzca el fenómeno de la cosa juzgada material no es indispensable que los textos de las normas sean idénticos; sin embargo, su contenido sí debe serlo. Ahora bien, la identidad de contenidos supone que los efectos jurídicos de las normas sean exactamente los mismos.”⁴

En el presente caso, todas las normas mencionan la UVR para distintos efectos y con diferentes propósitos, y los cargos esgrimidos se dirigen a cuestionar, no el contenido regulador de cada disposición, sino la constitucionalidad de la UVR en si misma considerada,

por ser la misma UPAC, por haber “subsumido” el vicio que llevó a declarar inconstitucional el UPAC, o por haber hecho mención a una unidad de cuenta adoptada anteriormente en un decreto que no tenía por objeto regular la financiación de vivienda a largo plazo. Estima entonces la Corporación, que sin que se presente el fenómeno de la cosa juzgada material, que como se dijo exige identidad de contenido regulador, si es muy posible que criterios expuestos en otras oportunidades anteriores, deban ahora reiterarse. Pasa a hacerse el estudio respectivo.

4. Aunque las disposiciones acusadas se refieren a diversos asuntos, los tres cargos propuestos en la demanda se esgrimen de manera general contra todas ellas o contra apartes normativos suyos, en cuanto mencionan la UVR. El primero de estos cargos, según el cual esta unidad de cuenta es la misma UPAC, a juicio de la Corte ya fue examinado en fallos anteriores. En efecto, mediante Sentencia C-995 de 20005, la Corte se pronunció sobre la conformidad con la Constitución, entre otros, de los artículos 1° y 3° de la Ley 546 de 1999. El primero básicamente señala el objeto general de dicha ley, cual es el establecer las normas generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular el sistema de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural. El segundo define que la UVR es “una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE”.

Estas dos disposiciones fueron declaradas exequibles en la Sentencia mencionada, de la siguiente manera: El artículo primero condicionadamente a que las entidades que otorgaran créditos de vivienda estuvieran sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado⁶, y a que en los préstamos que otorgaran se garantizara la democratización del crédito y la efectividad del derecho a una vivienda digna mediante sistemas adecuados de financiación a largo plazo⁷.

En cuanto al artículo tercero⁸, que como se dijo define la UVR, la decisión consistió en retirar por inexecutable los apartes de la disposición que se referían a que el cálculo de su valor se llevaría a cabo de conformidad con la metodología que estableciera el Consejo de Política Económica y Social, Conpes,⁹ y a que el Gobierno Nacional determinaría la equivalencia entre la UVR y la UPAC, así como el régimen de transición de una unidad de cuenta a la

otra.¹⁰ Aparte de las anteriores decisiones, se declaró exequible la definición de la UVR, bajo la condición de que la Junta Directiva del Banco de la República procediera, una vez comunicada la Sentencia, a establecer el valor de esa unidad, de tal manera que ella incluyera exclusiva y verdaderamente la inflación, como tope máximo, sin elemento ni factor adicional alguno, correspondiendo exactamente al IPC. Concretamente, sobre la constitucionalidad de la UVR, la Corte dijo:

“El artículo 3, que será motivo de análisis por otros aspectos, define el concepto de la Unidad de Valor Real (UVR), y por supuesto, establece una base primordial para la posterior actuación del Gobierno en la regulación de la actividad financiera que se despliegue dentro del sistema. Desde esa perspectiva, no viola la Constitución.”

“3. Las unidades de valor real

“El eje del sistema de financiación de vivienda contemplado en la Ley 546 de 1999 está constituido por las denominadas “unidades de valor real” (UVR), que quiso el legislador reemplazaran a las extinguidas “unidades de poder adquisitivo constante” (UPAC), y que obedecen al mismo propósito: salvaguardar al acreedor por la depreciación de la moneda, causada por la inflación.

“Las UVR no fueron creadas por el estatuto materia de análisis sino por el Decreto 856 de 1999, en el cual se las concibió para mantener actualizado el valor de las inversiones en títulos de deuda pública TES.

“Los ciudadanos demandantes consideran que la figura de la UVR es de suyo inconstitucional por cuanto hace imposible que se cumpla el cometido de diseñar un sistema adecuado de financiación de vivienda a largo plazo con miras a satisfacer el derecho de las personas a una vivienda digna (art. 51 C.P.).

“El artículo 3 de la Ley demandada, que define el concepto, expresa que se trata de una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE.

“En otros términos, la Ley consagró una forma de contabilizar determinadas obligaciones contraídas con el sistema financiero para la construcción o adquisición de inmuebles

destinados a vivienda, con el propósito de sostener en el tiempo el valor real de lo adeudado, librando así al acreedor de las contingencias propias de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Y ello sin perjuicio del interés que cobran las entidades financieras, como resulta del artículo 17 de la Ley, según se verá más adelante.

...

“Se entiende, entonces, que la UVR no es una moneda, pues no tiene existencia física ni jurídica como tal, y carece en sí misma de poder liberatorio: no sustituye al peso como unidad monetaria ni es medio de pago. Mediante ella solamente se actualiza el valor de los pesos prestados, según evolucione la inflación.

A juicio de esta Corte, puede el legislador, sin violar la Carta Política, en una ley marco que regule el sistema de financiación de vivienda, contemplar una unidad de cuenta que refleje en las cantidades adeudadas el comportamiento del proceso inflacionario. Al hacerlo, define unas reglas de las cuales parten los contratantes en su relación jurídica y facilita que, por las características y el objeto de los créditos, se expresen los saldos todavía no pagados en términos reales para que sobre ellos, ya actualizados, se calcule el interés. Así, el capital prestado conserva su poder adquisitivo y la entidad prestamista no resulta castigada por el aumento de la inflación, medido con base en el índice de precios al consumidor. Ello es legítimo y, por tanto, la sola consagración de una norma que permita cuantificar el impacto de la depreciación monetaria no vulnera precepto alguno de la Constitución.

“El artículo 3, al que se circunscribe este análisis, dice que las UVR habrán de reflejar el poder adquisitivo de la moneda “con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificado por el DANE” (subraya la Corte), lo cual implica que la Junta Directiva del Banco de la República -que tendrá a su cargo el cálculo de la UVR a partir de esta Sentencia- no podrá considerar para el efecto factor alguno distinto. Sólo con ese sentido y alcance será declarada exequible la norma, ya que todo elemento o sistema extraño que haga crecer más la UVR que la inflación significaría cobrar al deudor lo que no debe por concepto del puro ajuste de los saldos a su cargo.

“La Corte proclama una vez más que la función del Banco Central y de su Junta Directiva está enmarcada por los postulados del Estado Social de Derecho, a la luz de los cuales sólo se adecúa a la Constitución un sistema de financiación de vivienda en el que, bajo estricta

regulación e intervención estatal, se preserve el equilibrio económico entre los contratantes, protegiendo especialmente a los deudores para que no pierdan sus inmuebles por la imposibilidad de pagar los créditos que les han sido otorgados.

“Por otra parte, el sistema técnico de cuantificación y actualización de las cuentas que se establecen en relación con el préstamo debe ser suficientemente claro y específico desde el principio, en cuanto a la modalidad de cálculo prevista y en lo relativo a la manera como se reflejará en sus cuotas. El deudor -quien garantiza el pago mediante hipoteca del inmueble construido o adquirido, eliminando así todo riesgo para el acreedor- también debe contar con la seguridad acerca de la obligación que contrae y en torno a la forma en que evolucionará, para no ser tomado de sorpresa con alzas imprevistas o injustificadas.

“La UVR, en consecuencia, únicamente es aceptable desde el punto de vista constitucional si sirve para introducir con exactitud y como un máximo dentro del cual la Junta Directiva del Banco de la República debe actuar, tal como lo propone en su concepto el Procurador, el ajuste encaminado a conservar el poder adquisitivo del dinero que se adeuda, pero no lo es si, por complejas fórmulas matemáticas cuya comprensión está fuera del acceso al común de las personas, y sin base en norma legal alguna, conduce a sofisticadas modalidades que permitan el incremento ilegítimo del capital o de las cuotas de amortización de los préstamos. De allí que la UVR no pueda contener nada distinto, en su cuantificación, de la variación del índice de precios al consumidor, como tope exclusivo.

“En síntesis, no se considera inconstitucional la UVR ni el artículo 3 que la contempla, siempre que refleje verdadera y exclusivamente la inflación.” (Negritas fuera del original)

De esta manera, la Corte estima que la constitucionalidad de la nueva unidad de cuenta ideada para financiar la adquisición de vivienda individual a largo plazo, ya fue declarada en forma condicionada por esta Corporación. Las declaraciones de inexecutable de ciertos apartes de los artículos 1° y 3° de la Ley 546 de 1999, contenidas en la Sentencia C-955 de 2000, referentes a los objetivos de la nueva ley y a la definición de la UVR, se fundamentaron principalmente en el desconocimiento de la órbita funcional del Banco de la República y no en el concepto mismo de UVR. Es claro además, que el cálculo del valor de la UVR, la metodología para fijarlo¹¹ y la fórmula de equivalencia entre la antigua UPAC y la nueva UVR¹², no forman parte del contenido de la Ley 546 de 1999 que sólo busca fijar pautas

generales respecto a la manera como debe procederse a ello. En tal virtud, reiterando al jurisprudencia anteriormente sentada en la Sentencia C-955 de 2000, el cargo según el cual ella es inconstitucional por ser idéntica a la antigua UPAC, se despachará como improcedente.

5. En cuanto al segundo de los cargos esgrimidos en contra de las disposiciones acusadas, según el cual se cuestiona la UVR por ser la misma unidad de cuenta creada en el Decreto 856 de 1999, cuya finalidad era la regulación de la emisión de ciertos títulos de tesorería y no la actividad de financiación de vivienda a largo plazo, y se critica que tal Decreto haya sido “introducido forzosamente en el artículo 41 numeral 2 de la Ley 546 de 1999”, estima la Corte que sobre el asunto también recae el fenómeno de la cosa juzgada material.

El actor menciona que el aludido Decreto fue objeto de examen por parte del h. Consejo de Estado quien a su juicio “le “quitó piso jurídico y constitucional a la Unidad de Valor Real UVR en la financiación de vivienda a largo plazo”. Al respecto la Corte estima que el actor parte de una errada interpretación de dicho fallo, contenido en la Sentencia N° 5900 de 2000 de ese tribunal¹³. En tal pronunciamiento el máximo tribunal de lo contencioso administrativo descartó el cargo de nulidad esgrimido en contra del Decreto, según el cual el Ejecutivo carecía de competencias para regular, sin que mediara la previa expedición de una ley marco, las actividades financiera, bursátil, aseguradora, o cualquiera otra relacionada con el ahorro. El Consejo de Estado aclaró que en cuanto el Decreto 856 de 1999 no tenía por objeto tales asuntos sino otro distinto cual era el determinar las características de unos títulos de deuda pública de la Nación, no era necesario que mediara la previa expedición de una ley marco en la que se fijaran las pautas conforme a las cuales el Ejecutivo podía expedir tal regulación. Apartes de ese pronunciamiento son los siguientes:

“Se debate en el presente caso si el Decreto 856 de mayo 19 de 1.999, mediante el cual el Gobierno Nacional “...autorizó la denominación en Unidades de Valor Real Constante de los Títulos de Tesorería -TES- Clase B de que trata el artículo 4º del Decreto 2599 de 1.998”, se aviene al marco constitucional y legal que le es aplicable, y, en particular, si pugna con el sistema de intervención dispuesto por el artículo 150 numeral 19, literal d), de la Carta, o bien, resulta ajeno al mismo por no corresponder su contenido a la materia de intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, y a las relacionadas con el manejo, ahorro e inversión de los recursos procedentes del ahorro público.

...

“En este orden de ideas, advierte la Sala que el cargo de quebrantamiento del artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta Política, no tiene vocación de prosperidad, pues es evidente que el Decreto acusado no constituye una norma general apta para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora o cualquier otra relacionada con el ahorro del público, entre ellas la financiación de vivienda a largo plazo o la sustitución del sistema UPAC.

...

“Ello, puesto que el objeto y alcance del Decreto 856 de 1.999, resulta ajeno a las materias que conforme al artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta Política, sólo pueden ser desarrolladas dentro de los parámetros, criterios y objetivos consagrados por el legislador a través de la técnica de las leyes cuadro...”

Del mencionado fallo, la Corte deduce que no fue el Decreto 856 de 1999 el que estableció la UVR como unidad de cuenta para efectos de del sistema de financiación de vivienda individual a largo plazo, sino que fue la propia Ley acusada la que lo hizo y que además lo hizo en su condición de ley marco sobre la materia.

6. De otro lado, el cargo esgrimido ahora también fue objeto de estudio anterior por parte de esta Corporación. Efectivamente, en la citada Sentencia C-955 de 2000, al decidir sobre la constitucionalidad del numeral segundo del artículo 41 de la Ley 546 de 1999, la Corte consideró que la remisión con carácter temporal al Decreto 856 de 1999, no contradecía las normas superiores. El texto de dicho numeral es el siguiente:

“2. El establecimiento de crédito reliquidará el saldo total de cada uno de los créditos, para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999.”

Esta disposición fue declarada exequible desde la perspectiva del cargo que se estudiaba, en cuanto trazaba el marco del régimen de transición entre el antiguo y el nuevo sistema de financiación de vivienda, sin que al hacerlo el Congreso excediera los límites de su competencia funcional. En tal virtud, en el auto admisorio de la presente demanda se estimó

que la constitucionalidad que recaía sobre la norma era relativa a dicho asunto. Sin embargo, la Corte sí abordó el tema de la remisión al Decreto 856 de 1999. Sobre el punto son explícitas las siguientes consideraciones:

“La Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 856 de 1999, de carácter administrativo, pero entiende que la sola remisión a dicha norma, con carácter temporal -como se advierte en el artículo- no viola precepto constitucional alguno, ya que se trata de un procedimiento mecánico de equivalencias, sujeto desde luego a las reclamaciones que por posible contravención de las sentencias C-383 y C-700 de 1999 pudieren formularse ante los jueces.

En consecuencia, el numeral 2, objeto de demanda, habrá de ser declarado exequible.”

En virtud de lo anterior, debe considerarse que el asunto de la remisión de la Ley 546 de 1999 al Decreto mencionado, ya fue examinado en el fondo por esta Corporación. Por lo tanto, reiterando la jurisprudencia precedentemente sentada en torno al tema, la Corte no acogerá el respectivo cargo de desconocimiento de la Constitución.

7. Finalmente debe examinarse el tercer cargo de violación constitucional genéricamente aducido en contra de las disposiciones acusadas, según el cual el nuevo régimen de financiación de vivienda subsumió al antiguo, declarado inconstitucional, pues la fórmula de equivalencia entre la UVR y la UPAC, establecida en el Decreto Reglamentario 2703 de 1999, perpetuó la inclusión de la tasa de interés DTF como factor de liquidación de aquella unidad de cuenta.

El presente cargo plantea además, que la Ley 546 de 1999 incurrió en una omisión inconstitucional, pues en su condición de ley marco no fijó las pautas generales para que se estableciera la fórmula de equivalencia entre las dos unidades de cuenta utilizadas para la financiación de vivienda. Dicho cargo de omisión se hace explícito en la demanda, en donde se lee la siguiente frase: “Es evidente que con la fórmula establecida en el artículo 1° del Decreto Reglamentario 2703 de diciembre 30 de 1999, propiciada por las normas demandadas de la Ley 546 de 1999 por omisión, los usuarios del sistema UPAC fueron discriminados de manera irracional, desproporcionada, ilegal e inconstitucional frente a los nuevos usuarios del sistema UVR...” (destaca la Corte).

Así las cosas esta tercera acusación genérica contra las normas demandadas se descompone en dos partes: una primera según la cual el nuevo régimen de vivienda perpetuó la inconstitucionalidad del antiguo, pues la fórmula de equivalencia entre la UVR y la UPAC incluyó la tasa de interés DTF como factor de liquidación de la primera; y otra segunda conforme a la cual la inconstitucionalidad de la Ley 546 derivaría de no haber sentado las pautas para el establecimiento de la referida fórmula de equivalencia.

En cuanto a la primera de las anteriores acusaciones, la Corte aprecia que se presenta una ineptitud sustantiva de la presente demanda, en cuanto la regulación que el actor reprocha - esto es la norma que señala la fórmula de equivalencia mencionada-, no está contenida en la Ley acusada sino en el Decreto Reglamentario 2703 de diciembre 30 de 1999, como el mismo lo afirma. Careciendo la Corte de competencia para verificar la constitucionalidad del mismo, no puede pronunciarse sobre tal asunto.

En relación con el cargo de inconstitucionalidad por omisión al no haber establecido la Ley bajo examen las pautas de la equivalencia entre la UPAC y la UVR, lo sentado en los anteriores pronunciamientos de la Corte sobredicho estatuto, especialmente en la mencionada Sentencia C-955 de 2000, conducen igualmente a descartar dicho cargo. Dicho pronunciamiento hizo un estudio profuso del tema que ahora se propone, en cuanto examinó con detalle si las normas de la Ley 546 de 1999 sentaban pautas generales para actuación del Gobierno en materia de financiación de vivienda individual a largo plazo, o si por el contrario el legislador había excedido en ello su competencia funcional, o desconocido la del Banco de la República, o contradicho por otros aspectos la Constitución. Concretamente, en cuanto a la fijación de criterios o pautas generales para la transición del sistema UPAC al de UVR dicha providencia contiene el siguiente análisis:

“Lo referente al régimen de transición de la UPAC a la UVR es del resorte del legislador en cuanto a la fijación de las pautas y principios correspondientes, función que no puede ser delegada en el Ejecutivo ni siquiera a través de facultades extraordinarias (art. 150, numeral 10, C.P.), menos todavía con carácter permanente. Además, el régimen de transición entre los dos sistemas de financiación a largo plazo está previsto en la misma Ley examinada (Capítulo VIII).

....

“Los artículos 38 a 49 están dedicados a prever el régimen de transición entre el antiguo y el nuevo sistema de financiación de vivienda a largo plazo, lo que resultaba imperativo para el legislador habida cuenta de la declaración de inexecutable de las normas que, en el Decreto 663 de 1993, contemplaban el ordenamiento aplicable.

“El artículo 38 establece la denominación en UVR de las obligaciones contraídas en el desaparecido sistema UPAC; el 39 ordena la adecuación de los documentos contentivos de las condiciones de los créditos; el 40 obliga al Estado a invertir las sumas previstas en los artículos siguientes en la financiación de vivienda individual a largo plazo y en la formación de ahorro; el 41 y el 42 contemplan las reglas aplicables a los abonos respecto de los créditos hipotecarios otorgados en UPAC, fijando reglas distintas según que los deudores se hubiesen encontrado al día o en mora a 31 de diciembre de 1999; el 43 estipula que el valor abonado a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones previstas en la Ley, así como los subsidios en ella consagrados a favor de los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago constituirán un pago que, como tal, liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor, y constituirá excepción en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de las liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos; el 44 crea una inversión obligatoria temporal en los denominados “Títulos de Reducción de Deuda (TRD); el 45 señala los sujetos obligados a invertir en TRD; el 46 prevé la opción de readquisición de vivienda para quienes la entreguen o hayan entregado en dación en pago; el 47 autoriza a los establecimientos de crédito para comercializar los inmuebles recibidos a título de dación en pago; el 48 autoriza la creación de un fondo de reserva para la estabilización de la cartera hipotecaria, que será administrado por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional; y el 49 dispone que, con cargo a los recursos de dicho fondo, el Banco de la República ofrecerá a los establecimientos de crédito coberturas de riesgo (del diferencial entre la tasa de interés de mercado y la inflación) para el saldo de cartera individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre de 2000.

“Un análisis de las disposiciones en referencia permite afirmar -en relación con el cargo del que se viene tratando- que, en líneas generales, con las excepciones que más adelante se destacan, han sido dictados por el Congreso dentro del ámbito de sus atribuciones, ya que señalan las directrices que deben ser aplicadas para la introducción del nuevo sistema de

financiación a largo plazo.

“Hay en estas disposiciones un mayor grado de concreción, lo que sin embargo no las hace inconstitucionales, pues debe observarse que tienen por objeto prever las reglas necesarias para el tránsito normativo en torno a relaciones jurídicas en curso, que habían tenido su comienzo en la celebración de contratos y en el otorgamiento de préstamos hipotecarios al amparo de las disposiciones legales precedentes, los que deben continuar ejecutándose bajo el imperio de las nuevas, que en su gran mayoría son de orden público y, por su propia naturaleza, de efectos inmediatos.

“En ese orden de ideas, asuntos que claramente están reservados a la competencia constitucional del legislador, como el relativo a la modificación general de los documentos contentivos de las obligaciones ya contraídas, o la disposición, también general, de hacer abonos a los créditos, las inversiones forzosas establecidas, o la opción de readquirir viviendas previamente entregadas a título de dación en pago, no podían quedar libradas a la discreción del Gobierno ni ser objeto de decretos dotados apenas de fuerza administrativa o reglamentaria.

“La Corte debe afirmar en esta ocasión que, pese al carácter general atribuido por la Constitución a los preceptos integrantes de las leyes “marco” (art. 150, numeral 19, C.P.), como no hay un traslado de competencia legislativa a la cabeza del Gobierno, sino que éste debe desarrollar, sin salirse de su órbita ejecutiva, los lineamientos, las políticas y los criterios fijados en la ley, habrá necesariamente disposiciones dotadas de un carácter más específico pero siempre legislativo, en la medida en que la materia correspondiente está reservada exclusivamente al legislador. En otros términos, en este tipo de leyes lo que queda para la actividad de regulación del Gobierno solamente puede ser de índole administrativa, pues en virtud de ellas no está investido el Presidente de la República de la atribución de legislar, a la manera como sí acontece con las leyes de facultades extraordinarias previstas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

“Esto hace que, en cuanto al cargo enunciado se refiere, las normas del Capítulo VIII, con las salvedades que se indican inmediatamente, sean declaradas exequibles, como lo serán, advirtiendo eso sí que pueden ser estudiadas por la Corte, en este u otros procesos, en relación con cargos distintos.

“Ahora bien, por las razones que en esta misma providencia fueron esbozadas en lo referente a la distribución de competencias entre Congreso, Gobierno y Junta Directiva del Banco de la República, es inexecutable la frase “según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional”, del artículo 38, y las expresiones “o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional”, del numeral 3 del artículo 41 acusado, y “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, del párrafo 1 del mismo artículo.

“La inexecutableidad surtirá efectos hacia el futuro, como se explicó al hablar de la disposición contemplada en el artículo 3, pero sin perjuicio del derecho que tienen las personas a reclamar ante los jueces si consideran que la equivalencia en cuestión no se ajustó a las providencias proferidas por esta Corte (sentencias C-383 y C-700 de 1999).

“A juicio de la Corte, no se está regulando en las expresiones mencionadas algo integrante de la actividad financiera -lo que encuadraría en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución- sino que se transfiere al Gobierno una competencia que toca específica y directamente con el crédito, campo en el cual la llamada a tomar determinaciones, como autoridad crediticia dotada de autonomía, es la Junta Directiva del Emisor.

“En lo demás, y con las excepciones a que se refiere la Corte más adelante, estos preceptos son executables en cuanto corresponden a la naturaleza general señalada en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución.

“Anótase que en el numeral 2 del artículo 41, cuando se ordena a los establecimientos de crédito reliquidar el saldo total de cada uno de los préstamos utilizando la UVR para todos los días comprendidos entre el 1 de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, se condiciona dicha reliquidación a la lista que publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999.

“Ello, aunque pudiera parecer contrario a la distribución de competencias que en este Fallo se ha defendido, entre el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República, no lo es en realidad, puesto que la norma no está facultando al Ministerio de Hacienda para que fije la metodología de cálculo de la UVR, como sí lo hizo el artículo 3 que se declarará inexecutable en ese punto, ni tampoco para determinar materialmente el aludido valor. Si bien se estudia el precepto, lo único confiado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el tema de la reliquidación es aplicar, mediante referencia temporal, una metodología señalada

con anterioridad a la expedición misma de la Ley, cuando se creó la UVR mediante Decreto 856 de 1999, aplicable inicialmente a los TES (Títulos de Tesorería Clase B de que trata el Decreto 2599 de 1998, destinados a financiar apropiaciones del presupuesto general de la Nación), y posteriormente, por adopción legal, a los créditos de vivienda.

“Allí la UVR se definió como “unidad de medida que en razón de la evolución de su valor en moneda legal colombiana con base en el índice de precios al consumidor, reconoce la variación en el poder adquisitivo de la moneda colombiana” y se fijó una metodología posteriormente transferida por la referencia de que se trata, al sistema legal.

“La Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 856 de 1999, de carácter administrativo, pero entiende que la sola remisión a dicha norma, con carácter temporal -como se advierte en el artículo- no viola precepto constitucional alguno, ya que se trata de un procedimiento mecánico de equivalencias, sujeto desde luego a las reclamaciones que por posible contravención de las sentencias C-383 y C-700 de 1999 pudieren formularse ante los jueces.

“En consecuencia, el numeral 2, objeto de demanda, habrá de ser declarado exequible.

“Lo anterior no obsta para que la Corte, por el aspecto material o por otros cargos, en esta o en futuras providencias, vuelva sobre las normas del Capítulo en mención -aun las declaradas exequibles por este cargo- para definir si son o no constitucionales.”

Los apartes transcritos de la Sentencia C-955 de 2000, son dicentes en cuanto al examen que se llevó a cabo en esa oportunidad, en torno a las normas de la Ley 546 de 1999 referentes al régimen de transición entre el sistema de financiación de vivienda vinculado a la UPAC y el vinculado a la UVR. Es claro que la Corte si consideró que existían pautas para regular dicha transición, y además que examinó puntualmente si al fijarlas el Congreso había excedido su competencia funcional o la de otros órganos. Analizó también la remisión al Decreto 856 de 1999 para efectos regular dicho régimen de transición, como se analizó anteriormente.

Concretamente, en torno al artículo 38 referente justamente a la denominación de obligaciones en UVR, que defería al Gobierno Nacional el señalamiento de la equivalencia entre esta unidad de cuenta y la UPAC, la Corte consideró que se había desconocido la

competencia funcional de la Junta Directiva del Emisor en su calidad de autoridad crediticia autónoma.

La Ley bajo examen fija entonces una nueva unidad de cuenta para la financiación de la vivienda individual a largo plazo, la cual se actualiza únicamente con base en la inflación, y ordena la redenominación de los créditos contraídos para tal fin, los cuales en adelante deberán expresarse en la nueva unidad creada. Por lo anterior carece de sustento la afirmación del actor según la cual no existen en la ley que acusa normas referentes a la transición de regímenes de financiación de vivienda, ni específicamente, normas para determinar la equivalencia entre la UPAC y la UVR.

VII- DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar exequibles los siguientes artículos y apartes de artículos de la Ley 546 de 1999:

a. La expresión “expresadas en UVR”, contenida en el artículo 8°.

a. La expresión “expresadas en UVR”, contenida en el primer inciso del artículo 9°

a. La expresión, “que estarán expresados en UVR”, contenida en el primer inciso del artículo 29.

e) La expresión “ para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999” contenida en el numeral segundo del artículo 41 , y la expresión “ 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”, contenida en el parágrafo del mismo artículo.

f) La expresión “se denominarán en UVR”, contenida en el segundo inciso del artículo 44.

g) El numeral tercero del artículo 48.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General

Auto

Referencia: expediente D- 3476

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 8° (parcial), 9° (parcial), 16 (parcial), 17 (parcial); 18 (parcial), 29 (parcial), 39 (parcial), 41 (parcial), 44 (parcial), 48 (parcial) y 38 total 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”.

Demandante: Humberto de Jesús Longas Londoño.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Bogotá, seis (6) de noviembre de dos mil dos 2002.

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

CONSIDERANDO

Primero: que el literal e) de la parte resolutive de la Sentencia C-1192 de 2001 es del siguiente tenor:

“VII- DECISIÓN

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

“RESUELVE

“Declarar exequibles los siguientes artículos y apartes de artículos de la Ley 546 de 1999:

....

“e) La expresión “ para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999” contenida en el numeral segundo del artículo 41 , y la expresión “ 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”, contenida en el párrafo del mismo artículo.”

Segundo: que la expresión subrayada del literal e), esto es la frase “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, había sido objeto de declaración de inconstitucionalidad mediante Sentencia C-955 de 2000, en los siguientes términos:

24. Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 41 de la Ley 546 de 1999, y sus párrafos 1, 2 y 3, con excepción de las expresiones “que se encuentren al día el último día hábil bancario del año 1999”, del numeral 1, “que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999”, “o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional”, del numeral 3, y “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, del párrafo 1, que se declaran INEXEQUIBLES.

Tercero: que como puede apreciarse, en la parte resolutive de la Sentencia C-1192 de 2001 se incurrió en un error mecanográfico evidente al incluirse dentro de la declaración de exequibilidad la expresión “en los términos que determine el Gobierno Nacional” , contenida en el párrafo del artículo 41 de la Ley 546 de 1999, la cual había sido objeto de declaración de inexequibilidad mediante la Sentencia C-955 de 2000 y sobre la cual no se hizo ninguna consideración en la C-1192 de 2001.

Cuarto: que es necesario corregir el referido error, y que por lo tanto la Corte debe proceder a ello como lo ha hecho anteriormente en casos semejantes¹⁴:

RESUELVE

Corregir el literal e) de la parte resolutive de la Sentencia C-1192 de 2001, a fin de que el

pronunciamiento contenido en el mismo no se refiera a la expresión “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, que antes formaba parte del párrafo del artículo 41 de la Ley 546 de 1999 y que fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-955 de 2000. En consecuencia, en lo sucesivo dicha parte resolutive será del siguiente tenor:

“RESUELVE

“...

e) La expresión “ para cuyo efecto utilizará la UVR que para cada uno de los días comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999, publique el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la metodología establecida en el Decreto 856 de 1999” contenida en el numeral segundo del artículo 41 , y la expresión “ se establecerá una equivalencia entre la DTF y la UPAC con el fin de comparar el comportamiento de la UPAC con el de la UVR, a efectos de que”, contenida en el párrafo del mismo artículo.”

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 No sobra aclarar que la decisión en torno a la existencia de la cosa juzgada material, no es asunto que compete al magistrado sustanciador al llevar a cabo el examen de admisibilidad de la demanda, sino cuestión de fondo que sólo puede ser decidida por el pleno de la Corte Constitucional, como lo ha puesto de presente la Corporación en los siguientes términos: “considera la Corte que la declaración de la existencia de cosa juzgada material no puede ser adoptada por un sólo Magistrado sino por la Sala Plena de la Corte, por medio de una sentencia adoptada por la mayoría, por las siguientes razones: - La existencia de cosa juzgada material, equivale a la declaración de exequibilidad o inexecuibilidad de un precepto legal. Y de acuerdo con la Constitución (arts. 241 y ss) y la ley (estatutaria de la administración de justicia, el decreto 2067/91 y el reglamento interno de la Corte), es esta Corporación en Sala Plena la que debe adoptar decisiones de esa índole. - Las providencias que profiere la Corte en ejercicio del control constitucional, son de obligatorio cumplimiento y producen efectos erga omnes. Pero para que ello tenga lugar, es necesario que el fallo lo

emita el órgano constitucionalmente competente, en este caso, la Sala Plena. De no ser así, se estaría aceptando que las decisiones de inconstitucionalidad o constitucionalidad de un precepto legal se adopten por un solo magistrado, lo cual contraría el orden supremo.” (Auto 027A de 1998)

2 Sentencia C-489 de 2000 M.P Carlos Gaviria Díaz

3 Auto 027A de 1998

4 Sentencia C-565 de 2000 M.P Vladimiro Naranjo Mesa

6 La Corte consideró que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 335 de la Constitución, el legislador no podía dejar en manos de cualquier persona o entidad el manejo del crédito en el delicado campo de la financiación de vivienda. Las instituciones que lo hicieran deberían estar perfectamente identificadas y controladas por el Estado, que era el llamado constitucionalmente a intervenir en ellas.

7 En sustento de este condicionamiento la Corte adujo que en los referidos préstamos debía garantizarse la democratización del crédito; ello significaba que las posibilidades de financiación, en particular cuando se tratara del ejercicio del derecho constitucional a la adquisición de una vivienda digna (artículos 51 y 335 C.P.) debían estar al alcance de todas las personas, aun las de escasos recursos. Por lo tanto, las condiciones demasiado onerosas de los préstamos, los sistemas de financiación que hacen impagables los créditos, las altas cuotas, el cobro de intereses de usura, exentos de control o por encima de la razonable remuneración del prestamista, la capitalización de los mismos, entre otros aspectos, quebrantaban de manera protuberante la Constitución Política y debían ser rechazados, por lo cual ninguna disposición de la Ley que se examinaba podía ser interpretada ni aplicada de suerte que facilitara estas prácticas u obstaculizara el legítimo acceso de las personas al crédito o al pago de sus obligaciones.

Ello implicaba también que, por la especial protección estatal que merecen las personas en cuanto al crédito para adquisición de vivienda, las tasas de interés y las condiciones de los préstamos no podían dejarse al libre pacto entre las entidades crediticias y sus deudores.

8 El texto completo del artículo 3° de la Ley 546 de 1999, tal como era antes de la Sentencia

C-955 de 2000, es el siguiente: “Artículo 3. Unidad de Valor Real (UVR). La Unidad de Valor Real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE, cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

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.”

9 Esta atribución del CONPES se consideró inexecutable por cuanto se encontró que le confería una facultad que no le correspondía, pues según el artículo 372 de la Constitución, la autoridad monetaria y crediticia, es decir, la llamada a establecer la metodología para el cálculo de la unidad de cuenta alrededor de la cual funcionaría el sistema de financiación de vivienda a largo plazo, era únicamente la Junta Directiva del Banco de la República, la cual debería hacerlo dentro de las pautas y reglas señaladas en la ley y en las sentencias que la Corte Constitucional hubiera proferido sobre el tema.

10 Esta facultad del Gobierno Nacional se estimó inconstitucional por las mismas razones anteriores, es decir porque según la Constitución ello correspondía exclusivamente a la Junta Directiva del Banco de la República.

11 Mediante Resolución 013 de 2000, la Junta Directiva del Banco de la República fijó la metodología para el cálculo del valor en pesos de la UVR.

12 Contendida en el Decreto 2703 de 1999

13 Consejera Ponente dra. Olga Inés Navarrete Barrero

14 Cf. Auto de 8 de agosto de 2001, exp. 3170; Auto de 9 de diciembre de 1999, exp 2425; Auto de febrero 26 de 2002, exp 3075; auto de enero 27 de 1997, exp 1325