

Sentencia C-1337/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Competencia para el cálculo de la U.V.R.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Plan Nacional de Desarrollo

Referencia: expediente D-2903

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2, 8, 9, 38, 39, 41 y 42, todos parciales, de la Ley 546 de 1999, "Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan 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."

Actor : Orlando Pacheco Coronado.

Magistrado ponente : doctor Alfredo Beltrán Sierra.

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre del año dos mil (2.000).

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, el ciudadano de la referencia demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 8, 9, 38, 39, 41 y 42, todos parciales, de la Ley 546 de 1999, "Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan 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."

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

A continuación, se transcribe el texto de las disposiciones demandadas. Se subraya lo impugnado.

"Ley 546 de 1999,

"Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan 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.”

“Artículo 1. Ambito de aplicación de la ley. Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado 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.

“Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutuales de ahorro y crédito, las cooperativas financiera, los fondos de empleados, el Fondo Nacional de Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito, podrán otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en Unidades de Valor Real, UVR, con las características y condiciones que aprueben sus respectivos órganos de dirección, siempre que los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales.

“Artículo 2.- Objetivos y criterios de la presente ley. El Gobierno Nacional regulará el sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo para fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, de conformidad con los siguientes objetivos y criterios.

“1. Proteger el patrimonio de familia representado en vivienda.

1. Proteger y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.

1. Proteger a los usuarios de los créditos de vivienda.

1. Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.

1. Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores.

1. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.

1. Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias.

1. Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

“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 la Superintendencia 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 UVR, los cuales se enmarcarán dentro de los siguientes lineamientos:

1. Serán títulos valores de contenido crediticio.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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 el caso de liquidación de la entidad emisora, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.

1. 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 38. Denominación de las 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, éstas 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.

“(…)

“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.

“(…)

“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:

“(…)

“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.

“(…)

“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 ley.

“(…)

“Parágrafo 1. 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 parágrafo 4 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.”

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las normas demandadas violan varios preceptos constitucionales y jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente, en la expuesta en las sentencias C-383; C-481; C-700; C-747, todas del año de 1999, así:

En relación con los artículos 1, 2, 8 y 9 de la Ley 546 de 1999, que se refieren a las unidades de valor real, UVR, el actor señala que el valor correspondiente debe ser calculado, en forma exclusiva, por el Banco de la República, según dispone el artículo 373 de la Constitución. En las disposiciones acusadas, tal responsabilidad se otorga a órganos distintos a este Banco.

Presentó el actor un cargo general contra las expresiones UVR, unidades de valor real, y UPAC, contenidas en las disposiciones demandadas y a lo largo de la Ley, pues, considera que son reproducción material del sistema declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en la sentencia C-700 de 1999. Es decir, la Ley, al establecer nuevamente las UVR y la UPAC, viola el artículo 243 de la Carta.

Señala que también se presenta vulneración del principio establecido en artículo 2 de la Constitución, sobre el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, al privilegiar, desproporcionadamente, a los acreedores y perjudicar a la parte más débil, que son los deudores del sistema.

El nuevo sistema de la UVR, en la práctica, es un sistema en el que el sector financiero obtiene ingresos en forma permanente, proveniente de los deudores, quienes adquieren una vivienda temporalmente, pero que el sistema no les permite que la sigan pagando, por lo que tienen que venderla a otra persona que, a su vez, la compra financiada, que la sigue pagando hasta cuando pueda, y, nuevamente, la tiene que vender, y, de esta manera, el ciclo se repite indefinidamente.

En criterio del demandante, las UVR no son unidades de valor constante, sino unidades de recapitalización constante.

Las normas violan, así mismo, el artículo 13 de la Carta, pues, la corrección monetaria se establece a favor de un sector y en contra de otro. Considera que lo justo sería que la UVR se

aplicara para todas las relaciones de ingresos y egresos. Que todas las personas, además de pagar sus obligaciones en UVR, recibieran sus ingresos en UVR, y no como ocurre ahora, que la UVR sólo beneficia a los establecimientos de crédito y a quienes tienen capacidad de pago.

Sobre el artículo 38, el actor considera que los apartes subrayados violan el principio de cosa juzgada constitucional, consagrado en el artículo 243 de la Carta, pues reproducen o reviven los efectos jurídicos nocivos de la UPAC, que fue declarada inexecutable en la sentencia C-700 de 1999. El inciso 2 del mismo artículo 39 viola el artículo 243 de la Carta pues, según el demandante, perpetua los efectos de la UPAC.

En cuanto a la expresión del artículo 41, que se refiere a las obligaciones que se encuentren al día, el actor estima que es abiertamente inconstitucional, al violar el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, porque, si las personas se pusieron en mora, tal mora es producto del mismo sistema, que les ha impedido pagar sus créditos hipotecarios. Esta es la situación general de los deudores, los casos de negligencia en el cumplimiento de las cuotas, resultan ser casos individuales y aislados.

El párrafo 3 del mismo artículo 41 es inconstitucional por violar la cosa juzgada constitucional (art. 243) y el 29 de la Constitución, ya que no establece qué autoridad judicial debe declarar el incumplimiento e imponer la condena. La norma establece, de manera aberrante, según el actor, que en cabeza de los establecimientos de crédito radica la facultad de declarar el incumplimiento e imponer la condena pecuniaria, al aplicar el monto del saldo abonado. Esto viola, además, el artículo 228 de la Constitución, sobre la administración de justicia. Por estas mismas razones, el párrafo 1 del artículo 42 debe ser declarado inexecutable.

En relación con lo dispuesto en el artículo 42, inciso primero, sobre la exigencia de la manifestación por escrito para dar a conocer a la entidad de crédito el deseo de beneficiarse de los abonos previstos en la Ley, tal exigencia está desconociendo las sentencias C-383 y C-700, ambas de 1999, de la Corte Constitucional, en el sentido de que efectuar las reliquidaciones, es un asunto de inmediato cumplimiento, sin que tengan que mediar manifestaciones individuales de los usuarios.

I. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron, a través de apoderados, la Superintendencia Bancaria, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Banco de la República, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia y el Ministerio de Hacienda, en defensa de las normas demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 2188, de fecha 29 de mayo del año 2000, solicita a la Corte hacer los siguientes pronunciamientos :

* Los artículos 3, 8 y 38, constitucionales;

* Artículo 2, inhibida;

* Artículo 1, constitucional condicionado, en el sentido de que el índice de precios al consumidor debe interpretarse como el tope máximo para el reajuste de la UVR.

* El artículo 39, bajo las siguientes condiciones : que el plazo de 3 meses allí previsto, se entienda contado a partir del vencimiento de la oportunidad para solicitar la reliquidación del crédito de que trata el artículo 42, y no a partir de la vigencia de la ley, además, que no puedan establecerse requisitos adicionales a los señalados por la ley.

* El artículo 41, constitucional, excepto algunas expresiones contenidas en los párrafos 2 y 3. Y con la condición de que se creen los mecanismos para reconocer la reliquidación a los deudores que pagaron su crédito entre los años de 1993 y 1999.

* El artículo 42, constitucional, con excepción de algunas expresiones del inciso 1, del párrafo 1 y del párrafo 3.

El señor Procurador señala que ese Despacho ya se pronunció sobre las normas ahora demandadas, al conceptuar en los expedientes D-2777, D-2850 y D-2874. Por ello, retoma aspectos de los conceptos expuestos. Con base en los mismos, pide los pronunciamientos antes señalados.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, 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.

1. Cosa juzgada.

La Corte Constitucional, en sentencia C-955 del año 2000, decidió sobre los artículos 1, 2, 38, 39, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999. También, en la misma providencia, la Corte se pronunció

sobre el cargo general, semejante al esgrimido en el proceso bajo estudio por el actor, en relación con las Unidades de Valor Real - UVR y la competencia del Banco de la República en el cálculo de ellas. El actor extendió los mismos argumentos a los artículos 8 y 9 de la citada Ley, y, como la Corte se refirió a éstos en la misma sentencia C-955, en el Capítulo II, a lo que allí se dijo, ahora habrá que estarse. Dijo la sentencia, en lo pertinente :

“No obstante, cuando ya se considera el contenido mismo de la definición, se encuentra que confiere al CONPES -Consejo Nacional de Política Económica y Social- una facultad que no le corresponde, 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 funcionará el sistema de financiación de vivienda a largo plazo, es únicamente la Junta Directiva del Banco de la República, la cual, eso sí, deberá hacerlo dentro de las pautas y reglas señaladas en la ley y en las sentencias que la Corte Constitucional ha proferido sobre el tema, entre ellas la presente. Otorgar al CONPES la competencia para el mencionado efecto significa dejar en cabeza de un organismo integrante de la Rama Ejecutiva una atribución de la privativa competencia de la Junta Directiva del Emisor.

“Así, pues, serán declaradas inexecutable las expresiones “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, ésta 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”.

“(…)

“Los artículos 8, 9, 10 y 11, acusados, consagran disposiciones generales que encajan en la naturaleza y el sentido de una ley marco sobre financiación de vivienda, ya que establecen pautas y criterios para que el Gobierno reglamente nuevas operaciones destinadas a ese objeto, expresadas en UVR, y para que establezca estímulos especiales para canalizar recursos del ahorro remunerado a la vista con destino al mismo propósito (art. 8).

“El artículo 9 específicamente autoriza a los establecimientos de crédito para emitir bonos hipotecarios denominados en UVR, como títulos valores de contenido crediticio destinados exclusivamente a cumplir los contratos de crédito para la construcción de vivienda y para su financiación a largo plazo.

“El artículo 10 estipula las reglas aplicables al caso de liquidación de un establecimiento de crédito que tenga bonos hipotecarios en circulación. Y el 11 ordena al Gobierno establecer las condiciones que permitan a las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control de las superintendencias Bancaria y de Valores actuar como originadores y creadores del mercado de bonos y títulos hipotecarios, para lo cual el Ejecutivo deberá diseñar y adoptar mecanismos que permitan otorgar cobertura de riesgos de tasas de interés, de liquidez y de crédito, entre otros, así como para asegurar el mercado secundario de los bonos y títulos hipotecarios y las condiciones en que se ofrezcan tales mecanismos.

“La Corte encuentra que el Congreso en dichas normas establece las reglas generales que en la materia deberá desarrollar el Presidente de la República. Bajo esa perspectiva, a la cual se circunscribe ahora la Corte, las disposiciones en referencia son constitucionales, si bien la exequibilidad de las mismas es relativa. Por su aspecto material serán examinadas posteriormente por esta Corporación en otros procesos.” (Sentencia C-955 del 2000, M.P., doctor M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo

En consecuencia, en el expediente bajo estudio habrá de estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia C-955 del 2000.

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 :

ESTARSE a lo resuelto en la sentencia C-955 del año 2000, en la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 8, 9, 38, 39, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999, “Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan 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.”

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

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SHLESINGER

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)