

Sentencia C-1377/00

CORTE CONSTITUCIONAL–Competencia sobre resoluciones y decretos reglamentarios

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL–Metodología para calcular la U.V.R.

Referencia: expedientes D-2917-2930 acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 3 y 39 (en realidad se refiere al artículo 41) (parciales) de la Ley 546 de 1999, el Decreto 856 de 1999 y la Resolución 2896 de 1999.

Actores: Ramiro de Jesús Gallego García y Jaime Eduardo Silva Ortíz

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., octubre once (11) de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Ramiro de Jesús Gallego García demandó la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3 y 39 (parciales) de la Ley 546 de 1999, del Decreto 856 de 1999 y la Resolución 2896 de 1999. A su vez el ciudadano Jaime Eduardo Silva Ortíz, demandó la inconstitucionalidad de la Ley 546 de 1999.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.827 del 23 de diciembre de 1999, y se subraya lo demandado:

“LEY 546 DE 1999

(diciembre 23)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. 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 mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del 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.

(...)

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

(...)

Artículo 41º. 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:

(...)

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 1º 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.

(Subrayas dentro del texto)

III. LA DEMANDA

Cargos en el proceso D-2917

El actor considera que las disposiciones acusadas violan los artículos 13, 40 numeral 6, 51, 241 numeral 4 y 242 de la Constitución Política.

En concepto del demandante, la sujeción del sistema de financiación de vivienda a largo plazo al índice de precios al consumidor tiene por efecto final la imposibilidad de que los deudores accedan a una vivienda digna. Apoya su acerto en análisis financieros, de los cuales se desprende, según afirma, la ineficiencia del modelo adoptado en el sistema UPAC y, ahora, mediante la UVR. Lo anterior, por cuanto en muchas ocasiones se alcanzarían tasas de usura. Además, aduce que las condiciones macroeconómicas de un país como Colombia, no garantiza que, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, se mantengan niveles de crecimiento constantes que impidan que la inflación supere “un dígito”, por lo cual

es de esperar que el sistema adoptado en la ley demandada termine por generar un efecto perverso.

En relación con la competencia del CONPES para fijar la metodología para establecer el valor de la UVR, asegura que dicha entidad no es competente para ello, en razón de que la Ley 546 de 1999 es ley marco, correspondiéndole al Presidente de la República reglamentar el asunto.

Finalmente, acusa el Decreto 856 de 1999 y la Resolución 2896 de 1999, pues el artículo 39 acusado (en realidad se refiere al artículo 41 de la Ley 546 de 1999), remite a dicho decreto para efectos de calcular la UVR, decreto que, a su vez, reenvía a la mencionada resolución. Explica que el Decreto 856 de 1999 “fue incorporado dentro del artículo 39 N° 2 (léase artículo 41) de la Ley 546 de 1999, por tal motivo la Corte es competente”, y resulta necesario que la Corporación se ocupe del mismo a fin de evitar un fallo inocuo. En cuanto a la resolución, en ella el Ministerio de Hacienda fija el valor diario de la UVR a partir de 1993.

Cargos en el proceso D-2930

En concepto del demandante, la Ley 546 de 1999 es inexecutable porque “discriminó a varios sectores relacionados directamente con el sector de vivienda como el de los constructores, inclusive para efectos de daciones en pago en condiciones favorables, que también vimos dura e injustamente por el excesivo aumento del DTF que como componente para el cálculo de la fórmula del UPAC hizo que el costo de los créditos a constructor creciera a niveles que los convirtió en imposibles de pagar (...). La discriminación que aludimos ha tenido como consecuencia que las entidades financieras se nieguen a reliquidar los créditos desatendiendo las consideraciones contenidas en el aparte VII de la sentencia C-700 de 1999, dizque porque se trata de créditos empresariales”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia Bancaria

El ciudadano Sergio Chaparro Madieto, actuando como apoderado de la Superintendencia Bancaria, intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

El interviniente señala que la Corte Constitucional (C-383 de 1999 y C-700 de 1999)

consideró ajustado a la Constitución la existencia de mecanismos de actualización, en valor real, de las obligaciones dinerarias. Dicha actualización tiene como propósito asegurar el equilibrio contractual entre deudor y acreedor, lo que, en el contexto de financiación de vivienda a largo plazo (la ley 546 de 1999 señala como plazo mínimo 5 años y máximo 30), sea necesario un sistema que permita corregir los efectos desequilibrantes de la inflación sobre los términos contractuales.

Además, este rendimiento debe resultar atractivo a fin de que se induzca a los potenciales ahorradores a depositar sus recursos en el sistema financiero, de suerte que las entidades financieras puedan dirigir dichos recursos a distintos sectores, entre ellos la financiación de vivienda.

En relación con la competencia del CONPES para fijar la metodología para calcular la UVR, expresa que de acuerdo con la Constitución, al legislador le compete (art. 150-19-d) dictar las normas generales a las cuales deberá estar sometido el gobierno nacional para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En la sentencia C-279 de 1996, la Corte señaló el Congreso es libre de fijar el detalle de la regulación, lo cual implica que no existe razón alguna para que no pudiese dictar la norma en cuestión. A lo anterior agrega que por efecto de la sentencia C-700 de 1999, la Junta Directiva del Banco de la República perdió competencia para fijar la metodología para calcular el UPAC.

Por otra parte, discute la aplicación del “método de fisher”, para el análisis de aspectos financieros en Colombia, en razón a las distintas variaciones del IPC.

Finalmente, en relación con el expediente D-2930, estima que la Ley 546 de 1999 no genera trato desigual alguno, pues está dirigido a regular, de manera exclusiva, la financiación de vivienda individual a largo plazo. Por lo tanto, los otros sectores que persiguen financiación para sus actividades no están en igualdad de condiciones, de manera que no es posible predicar la existencia de un trato discriminatorio.

2. Intervención del Banco de la República

Gerardo Hernández Correa, en su calidad de Secretario General de la Junta Directiva del Banco de la República y representante legal de la entidad, interviene para defender las

normas acusadas.

En primera medida, solicita a la Corte abstenerse de estudiar la demanda contra el decreto 856 de 1999 y la resolución 2896 de 1999 y, por cuanto carece de competencia para conocer de decretos que no tienen fuerza de ley.

Explica el Secretario General de la Junta Directiva del Banco de la República que el razonamiento del demandante, consistente en señalar que la UVR podrá superar la usura, carece de sentido, pues la UVR es una unidad de cuenta, “que se actualiza exclusivamente con base en la variación del índice de precio al consumidor”. De ahí que no constituya un rédito y, por lo tanto, no se adecua al tipo penal usura, que únicamente se refiere a “utilidad o ventaja”.

De otra parte, no puede sostenerse que la UVR sea indicador de la inadecuación del sistema de financiación de vivienda a largo plazo, pues, (i) únicamente se actualiza con base en la inflación, siguiendo las pautas de la Corte Constitucional y (ii), la “UVR representa el componente de mantenimiento de valor que tienen todas las tasas que cobran quienes entregan en préstamo una suma de dinero”. Dado que todo crédito en dinero incluye la actualización y un interés remuneratorio, no puede acusarse la inadecuación que hace el demandante.

Finalmente, en relación con el proceso D-2930, no resulta cierto que la Ley 546 de 1999 hubiese discriminado a los constructores, en especial en lo que a la refinanciación respecta. Lo anterior, por cuanto de la sentencia C-747 de 1999 se desprende la obligación de las autoridades de garantizar mecanismos adecuados para que la población adquiera vivienda propia. En ninguna parte se alude a la necesidad de asegurar condiciones de financiación especiales para los constructores. Por su parte, a los préstamos para construcción de vivienda, se aplica por igual la denominación y los desembolsos en UVR, razón adicional para despejar toda duda sobre el trato discriminatorio.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano William López Leyton, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene para defender las normas acusadas.

En su concepto, las razones del demandante no son admisibles como argumentos para justificar una demanda de inconstitucionalidad, pues se limita a hacer un análisis financiero, que califica de equivocado, para sustentar la supuesta inadecuación del sistema UVR.

El sistema adoptado por la Ley 546 de 1999 difiere de manera categórica al modelo UPAC que rigió hasta el año de 1999. Del hecho de que el demandante no hubiese considerado estas diferencias, se explica el resultado de su análisis financiero. En particular, destaca que (i) si bien el sistema UVR implica períodos en los cuales las tasas crezcan por encima de la inflación, el promedio de variación de la UVR a partir de 1993 es inferior al sistema UPAC. (ii) A diferencia del UPAC, el sistema de financiación basado en la UVR no permite la capitalización de intereses, razón por la cual el cálculo final que hace el demandante está errado.

En su opinión, el Congreso puede, en ejercicio de su libertad de configuración, asignar al CONPES la tarea de establecer la metodología para calcular la UVR, pues es un tema propio de una ley marco.

Finalmente, remite a los argumentos expuestos en el proceso D-2777 y acumulados, que explican la naturaleza y funcionamiento de la UVR.

4. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Desarrollo Económico, interviene para defender las normas acusadas.

Antes de pronunciarse sobre el contenido de la demanda, el interviniente señala que la Corte no es competente para conocer del Decreto 856 de 1999 y de la resolución 2896 de 1999, los cuales deberán ser demandados ante el Consejo de Estado, por tratarse de normas sin rango de ley.

En cuanto al señalamiento del demandante, según el cual la sujeción del sistema de financiamiento de la vivienda al índice de precios al consumidor resulta inadecuado, en la medida en que puede llevar a tasas superiores a la usura, recuerda que el legislador, en este punto, se limitó a seguir los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en las sentencias C-383 de 1999 y C-700 de 1999.

Respecto del cuestionamiento de la asignación de competencia al CONPES para fijar la metodología para calcular la UVR, considera que el demandante no aporta argumentos que sustenten la afirmación de ser inconstitucional, razón por la cual estima que la Corte debe abstenerse de analizar el punto.

Finalmente, frente a la demanda D-2930 señala que el demandante no indica las normas acusadas y que no resultan admisibles acusaciones genéricas contra una ley de la república, como la Corte ha tenido oportunidad de indicar.

La ciudadana Ximena Chaves Echeverri, en calidad de apoderada de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia -ASOBANCARIA-, se opone a las pretensiones de la demanda.

En su escrito explica que la Corte, en sentencia C-383 de 1999, autorizó expresamente la posibilidad de que las obligaciones dinerarias fuesen actualizadas en su valor real. La vinculación de la UVR al IPC, señala, tiene por propósito, precisamente, dicha actualización. Recuerda, además, que la Corte prohibió toda vinculación de la corrección monetaria con las tasas de interés, razón por la cual se seleccionó el IPC.

De otra parte, asegura que la vinculación de la UVR con el IPC no tendrá como efecto que se supere la usura, pues el Decreto 234 de 2000, establece que para evitar dicho fenómeno, se considerará como interés para efectos de la UVR la inflación anualizada y no, como considera el demandante, mensual.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 1 de la Ley 546 de 1999, la constitucionalidad de los apartes acusados de los artículos 3 y 41 de la misma ley, inhibida para conocer del Decreto 856 de 1999 y sobre la resolución 2896 de 1999 y, finalmente, inhibida respecto de la demanda D-2930.

En relación con la solicitud de inhibición frente a la demanda D-2930, el Procurador señala que el demandante se limitó a hacer una acusación general contra la Ley 546 de 1999 sin precisar la norma concreta que era objeto de tacha. En estas condiciones recuerda que la

Corte ha señalado que no resultan admisibles argumentos de tal índole.

En cuanto a los cargos contenidos en la Demanda D-2917, el Procurador se remite a lo expuesto en los procesos D-2823, D-2777, D-2874 y D-2903, razón por la cual en la presente oportunidad se abstendrá de transcribir su posición, la cual se puede consultar en dichos expedientes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda. Sin embargo, es necesario pronunciarse sobre la competencia de la Corte para conocer del Decreto 856 de 1999 y de la Resolución 2896 de 1999.

Respecto de la Resolución 2896 de 1999, no existe duda respecto de la incompetencia de la Corte para conocer de su contenido. Se trata de un acto administrativo, de conocimiento exclusivo por parte del Consejo de Estado. No ocurre lo mismo con el Decreto 856 de 1999, pues, tal como lo señala el demandante, podría sostenerse que, en la medida en que dicha disposición fue incluida dentro del artículo 41 de la Ley 546 de 1999, su contenido se ha legalizado, de suerte que la Corte sería competente para conocer de su constitucionalidad.

No obstante, hay que observar que el numeral 3° del artículo 41 de la Ley 546 de 1999 remite al Decreto 856 de 1999 únicamente para efectos de calcular la UVR que se debe aplicar a los créditos comprendidos entre el 1° de enero de 1993 y el 31 de diciembre de 1999. De lo anterior, se desprende que el legislador en ningún momento ha elevado a la categoría de ley el decreto en cuestión, sino que ha señalado que el cálculo de la UVR corresponde a otra autoridad. Así las cosas, corresponderá a la justicia contenciosa administrativa estudiar, previa la respectiva demanda, los cargos contra dicho decreto.

En virtud de lo expuesto, la Corte únicamente se ocupará de los cargos contra disposiciones de la Ley 546 de 1999.

2. Precisión sobre el artículo 39 demandado

Tal como lo señalan algunos intervinientes, aunque el demandante acusa el artículo 39 de la ley 546 de 1999, de los argumentos de la demanda se desprende que realmente ataca el artículo 41 de la misma ley. La Corte considera que este error no vicia la demanda, habida consideración de la imprecisión no impide a la Corporación identificar el contenido normativo acusado.

3. Cosa Juzgada

Mediante sentencia C-955 de 2000 la Corte Constitucional resolvió:

“4. Declárase EXEQUIBLE el artículo 1 de la Ley 546 de 1999, pero en el entendido de que las entidades que otorguen créditos de vivienda deben hallarse sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado, y de que en los préstamos que otorguen debe garantizarse la democratización del crédito y la efectividad del derecho a una vivienda digna mediante sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Bajo cualquiera otra interpretación, se declara INEXEQUIBLE.

(...)

6. Declárase EXEQUIBLE el artículo 3 de la Ley 546 de 1999, salvo las expresiones que a continuación se transcriben, las cuales se declaran INEXEQUIBLES:

“...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”.

La exequibilidad de este precepto se declara en el entendido de que la Junta Directiva del Banco de la República deberá proceder, una vez comunicada esta Sentencia, a establecer el valor de la UVR, de tal manera que ella incluya exclusiva y verdaderamente la inflación, como tope máximo, sin elemento ni factor adicional alguno, correspondiendo exactamente al IPC. Bajo cualquiera otra interpretación o aplicación, la norma se declara INEXEQUIBLE.

(...)

24. Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 41 de la Ley 546 de 1999, y sus parágrafos 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 parágrafo 1, que se declaran INEXEQUIBLES.”

Por lo tanto, respecto de los artículos 1 y 3 acusados, existe cosa juzgada constitucional.

En relación con el artículo 41, debe señalarse que el cargo del demandante se estructura sobre la remisión legal al Decreto 856 de 1999, respecto de la cual la Corte es incompetente, y en el hecho de que la ley ordena sujetar la UVR a la inflación. Como quiera que de la decisión de la Corte sobre el artículo 41 se desprende una cosa juzgada relativa, cabe preguntarse si, en relación con el cargo de la demanda, también opera la cosa juzgada constitucional.

La Corte considera que el cargo indicado – inconstitucionalidad de vincular la UVR a la inflación -, existe cosa juzgada constitucional, pues al pronunciarse sobre el artículo 3 de la Ley 546 de 1999, también en la citada sentencia, expresamente señaló que la Junta Directiva del Banco de la República tiene la obligación de fijar la metodología para calcular la UVR, la cual deberá incluir la inflación, calculada conforme al índice de precios al consumidor.

Por lo tanto, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-955 de 2000.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Estar a lo resuelto en la sentencia C-955 de 2000, en la que se resolvió:

“4. Declárase EXEQUIBLE el artículo 1 de la Ley 546 de 1999, pero en el entendido de que las

entidades que otorguen créditos de vivienda deben hallarse sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado, y de que en los préstamos que otorguen debe garantizarse la democratización del crédito y la efectividad del derecho a una vivienda digna mediante sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Bajo cualquiera otra interpretación, se declara INEXEQUIBLE.

(...)

6. Declárase EXEQUIBLE el artículo 3 de la Ley 546 de 1999, salvo las expresiones que a continuación se transcriben, las cuales se declaran INEXEQUIBLES:

“...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”.

La exequibilidad de este precepto se declara en el entendido de que la Junta Directiva del Banco de la República deberá proceder, una vez comunicada esta Sentencia, a establecer el valor de la UVR, de tal manera que ella incluya exclusiva y verdaderamente la inflación, como tope máximo, sin elemento ni factor adicional alguno, correspondiendo exactamente al IPC. Bajo cualquiera otra interpretación o aplicación, la norma se declara INEXEQUIBLE.

(...)

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.”

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e)