

Sentencia C-383/99

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía para establecer valor UPAC

Puede la ley asignarle a la Junta Directiva del Banco la función aludida, pero a éste corresponde, con independencia técnica diseñar y utilizar los instrumentos que para ese efecto de fijar los valores en moneda legal de la UPAC resulten apropiados según su criterio, para lo cual no resulta siempre que ha de atarse esa determinación a la variación de las tasas de interés, máxime si se tiene en cuenta que podrían además influir factores diferentes, tales como la política salarial, o la política fiscal, por ejemplo.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

La Constitución establece el “derecho a vivienda digna” como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de “las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”, así como el promover “planes de vivienda de interés social”, y “sistemas adecuados de financiación a largo plazo”. Es decir, conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de “interés social”.

PRINCIPIO DE EQUIDAD Y CORRECCION MONETARIA

Para la Corte es claro que conforme a la equidad ha de mantenerse el poder adquisitivo de la moneda, razón ésta por la cual pueden ser objeto de actualización en su valor real las obligaciones dinerarias para que el pago de las mismas se realice conforme a la corrección monetaria. La actualización a valor presente de las obligaciones dinerarias contraídas a largo plazo con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda, no vulnera por sí misma la Constitución. Con ello se mantiene el equilibrio entre acreedor y deudor, pues quien otorga el crédito no verá disminuído su valor, ni el adquirente de la vivienda y deudor hipotecario la cancelará en desmedro del poder adquisitivo de la moneda cuando se contrajo la obligación. Encuentra la Corte que el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992, en cuanto establece que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, la atribución de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el de rendimiento del dinero, es decir los réditos que este produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe son cosas distintas el

dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés.

UPAC-Determinación del valor no podrá tener en cuenta tasa de interés del mercado/DEMOCRATIZACION DEL CREDITO

Al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la “vigencia de un orden justo”, como lo ordena el artículo 2º de la Constitución. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios. Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la “democratización del crédito” que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como “Social de Derecho”, pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias.

Referencia: Expediente D-2294

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 31 de 1992. “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los fondos de Fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Andrés Quintero Rubiano

Magistrado Ponente:

Dr.ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número veintiocho (28), a los veintisiete (27) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.-

1. El ciudadano Andrés Quintero Rubiano, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 40, numeral 6º de la Constitución Nacional, y en armonía con lo preceptuado por el artículo 241 numeral 4º de la misma, mediante demanda presentada el 18 de diciembre de 1998, solicita a la Corte Constitucional declarar la inexecutable parcial del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, norma cuyo texto se transcribe a continuación subrayando la parte demandada:

LEY 31 DE 1992

“Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los fondos de Fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

CAPITULO V

“Funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria crediticia y cambiaria.

“Artículo 16- Atribuciones. Al Banco de la República le corresponde estudiar y adoptar las medidas monetarias, crediticias y cambiarias para regular la circulación monetaria y en general la liquidez del mercado financiero y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos de la economía, velando por la estabilidad del valor de la moneda. Para tal efecto, la Junta Directiva podrá:

(...)

“f) Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”.

2. La Corte Constitucional mediante auto de 1º de febrero de 1999, admitió la demanda, ordenó su fijación en lista por el término de diez (10) días para asegurar la intervención ciudadana de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 242, numeral 1º de la Constitución Nacional y 7º inciso segundo del Decreto 2067 de 1991 y, además, en la misma providencia, se dispuso el envío de la actuación al señor Procurador General de la Nación para que rindiese el concepto correspondiente y se ordenó comunicar la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República y al señor Gerente del Banco de la República.

1. Cumplido el trámite establecido por el Decreto 2067 de 1991, se decide ahora por la Corte Constitucional sobre la exequibilidad de la norma demandada.

II. LA DEMANDA.-

El demandante, luego de transcribir la norma cuya inexequibilidad solicita declarar, afirma que la atribución que a la Junta Directiva del Banco de la República le asigna el artículo 16 de la Ley 31 de 1992 en su literal f), para “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía” , en la expresión acabada de subrayar vulnera los artículos 373 y 51 de la Constitución Política.

El actor, a continuación transcribe apartes de las distintas normas legales que han regulado el funcionamiento del sistema UPAC desde su creación y, expresa que, en su concepto, el tomar como fundamento para el cálculo del valor en pesos de tales unidades la variación de las tasas de interés en la economía, genera sistemas inadecuados de financiación a largo plazo de la vivienda, por lo que de esa manera resulta vulnerado el artículo 51 de la Carta Política.

Agrega que la aplicación de fórmulas que incluyan la tasa de interés DTF trae consigo el cobrar a los deudores de créditos en UPAC un sobre valor, que va en detrimento de los sectores de menores ingresos, y, además, se quebranta también lo dispuesto por el artículo 373 de la Carta Magna que ordena al Banco de la República velar por el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, lo que permite mayores rendimientos a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, simultáneamente con un encarecimiento desmesurado del crédito otorgado por ellas a los adquirentes de vivienda financiada en unidades de poder adquisitivo constante, situación ésta que ilustra con algunos ejemplos tomados como hipótesis para demostrar su afirmación.

III. INTERVENCIONES DE ALGUNOS CIUDADANOS.-

Dentro del término legal intervinieron con sendos escritos para coadyuvar la solicitud de declaración de inexequibilidad del artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992 en la parte demandada, los ciudadanos Fernando Salazar Escobar (folios 40 a 43), Leonardo Villamarín Vargas (folios 44 a 45), Myriam Acosta Reyes y Gabriel Ruiz Santamaría (folio 79), Carlos Humberto Sarria Solano (folios 80 a 83), Lucely Morcillo Herrera (folios 84 a 85), Carmen Rocio Medina Idrobo (folios 86 a 87), Jesús Daniel Tovar Plaza (folios 88 a 91), Jesús María Agredo Y. (folios 94 a 95), Olivar Ordoñez Gómez (folios 96 a 97), Blanca Enith Ordoñez Peña (folios 99 a 199), Reinelda Ledezma Gómez (folios 101 a 102), Rosalba Delgado Daza (folios 103 a 104), María Elena Santacruz (folios 105 a 107), Gerson Augusto Guerrero Otoyá (folios 108 a 109), Carlos Alberto Montes Salazar (folios 110 a 111), Hernando Fórez Caro (folios 325 a 333), Luz Stella, Edith Murcia y Otros (folios 1 y siguientes cuaderno No. 3), Serafín Suárez y Otros (folios 1 y siguientes cuaderno No. 4), Myriam Martínez de Torres y Otros (folios 1 y siguientes, cuaderno No. 2.)

Todos los intervinientes mencionados, coinciden en aseverar que el artículo 16 literal f) de la

Ley 31 de 1992, en cuanto asigna a la Junta Directiva del Banco de la República la función de fijar la metodología para la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, quebranta los artículos 51 y 373 de la Carta Política, por cuanto de esa manera el sistema de financiación de vivienda a largo plazo no es adecuado al propósito de que los colombianos vean realizado el derecho a una “vivienda digna”, por una parte; y, por otra, consideran los coadyuvantes que la determinación del valor de la UPAC en moneda legal atada a “los movimientos de la tasa de interés en la economía”, resulta contraria al artículo 373 de la Constitución que impone al Estado, por intermedio del Banco de la República, el deber de velar “por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”, lo que no se cumple, ni puede cumplirse, dados los altos niveles a que ha llegado la tasa de interés en Colombia en el mercado de dinero, cuando dicha tasa desfigura por completo el valor de la UPAC al colocarlo por encima de aquel que debería corresponder, estrictamente, a la depreciación de la moneda.

IV.- INTERVENCIÓN DEL BANCO DE LA REPÚBLICA.-

El Banco de la República, mediante apoderada, en escrito visible a folios 62 a 78 del cuaderno principal, solicita a la Corte declarar exequible el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Para el efecto, luego de sintetizar los argumentos expuestos por el actor, expresa que la Constitución Política de 1991 en los artículos 371 a 373 elevó al Banco de la República a la categoría de “órgano del Estado de rango constitucional”, al cual le asignó, entre otras funciones la de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, así como instituyó a su Junta Directiva como autoridad monetaria cambiaria y crediticia. Agrega, que tanto el ejercicio de las funciones de la Junta Directiva como las demás del Banco, por disposición constitucional se encuentran sometidas para su ejercicio a la regulación que para ello dicte el legislador, quien tiene la competencia adicional de dictar las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco.

A continuación señala que el Congreso de la República, mediante la Ley 31 de 1992 dictó las normas atinentes a la regulación de las funciones que conforme a la Constitución ha de desempeñar el Banco de la República, y, dentro de ellas, las que corresponden a su Junta Directiva.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 16, literal f) de la citada Ley 31 de 1992, asignó el Congreso a la Junta Directiva del Banco de la República la atribución de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés de la economía”.

Anota luego la apoderada del Banco de la República que, a la Junta Directiva de éste le corresponde, “con una amplia discrecionalidad” “determinar los valores de la UPAC, como quiera que en ejercicio de dicha función le corresponde fijar, diseñar una metodología, es decir, adoptar un conjunto de métodos para determinar su valor, sin que tenga limitaciones para ello”. No obstante, -continúa-, “la propia ley introdujo como criterio general que dicho procedimiento debía procurar reflejar los movimientos de la tasa de interés de la economía”.

Esa facultad para determinar los valores de la UPAC por la Junta Directiva del Banco de la República, es, a juicio de la apoderada de éste, “un desarrollo de su condición constitucional de autoridad en materia crediticia”, la que ha de ejercerse conforme a la ley y dentro de los límites señalados por la Carta, asunto este sobre el cual se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-489/94, de la que transcribe algunos apartes.

Siendo ello así, la norma contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, “en el sentido de que la metodología de cálculo de la UPAC que fije la Junta debe procurar reflejar los movimientos de la tasa de interés en la economía, constituye un criterio o parámetro general establecido por el legislador expedido con fundamento en el mandato constitucional aludido (se refiere al artículo 372 de la Constitución) y que, como tal, es concondante con la autonomía de la Junta como autoridad reguladora del crédito para determinar la metodología que considere más apropiada”.

En cuanto hace referencia a la presunta violación del artículo 51 de la Constitución Política por el segmento acusado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, expresa la apoderada del Banco de la República que “analizando las razones de inconformidad esgrimidas por el actor, estas se dirigen fundamentalmente contra la metodología de la UPAC que se aplica actualmente y que está incorporada en la resolución externa 18 de 1995 de la Junta Directiva, y no contra la norma legal demandada”, que atribuyó dicha función a la Junta Directiva del Banco de la República.

Afirma luego que si bien es verdad el artículo 51 de la Constitución establece el derecho a la vivienda digna, al Estado corresponde crear y fijar “las condiciones necesarias para hacer efectivo tal derecho, promoviendo, entre otros, planes de vivienda de interés social y sistemas adecuados de financiación de largo plazo que permitan a las personas acceder a la vivienda”, sin que ello signifique que el Estado deba proporcionarla “a cada uno de los habitantes del país que carezcan de la misma”.

Asevera que conforme a su etimología “adecuado es lo apropiado o lo acomodado a las condiciones, circunstancias u objeto de alguna cosa”, por lo que, consecuentemente, “un sistema adecuado de financiación de vivienda a largo plazo es aquel que permite, de una parte, la obtención de recursos para financiar la construcción y adquisición de vivienda, y, por otra, permite al deudor la adquisición de su vivienda y la cancelación en el tiempo del valor de su obligación”. Esos dos aspectos, entonces, deben ser los propósitos “de un sistema de financiación adecuado que deben ser tenidos en cuenta por las diferentes autoridades competentes para expedir medidas relacionadas con esta materia”.

Señala la interviniente que, a partir del año de 1972, en el que fue creado por el Estado colombiano el sistema UPAC, éste “ha logrado canalizar cuantiosos recursos para la construcción y adquisición de vivienda durante el todo el tiempo de su existencia”, fundado en el principio de mantener un valor constante para los ahorros y los créditos otorgados por las corporaciones de ahorro y vivienda, y, en general, por los establecimientos de crédito (artículo 134 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero).

Por otra parte, -continúa la apoderada del Banco de la República-, es acorde con la equidad

que “quien entrega sus recursos en forma de depósitos de ahorro o quien conceda un préstamo pueda preservar el valor adquisitivo del capital teniendo en cuenta las tasas de interés del mercado y que se reconozca una rentabilidad sobre tales sumas”, sin que pueda afirmarse que se vulnere por ello la Constitución Política pues por esta no se encuentran prohibidos los “mecanismos de actualización” del valor de las obligaciones. Además, estos “son concordantes con el principio de libre competencia”.

En cuanto a los mecanismos de actualización o de preservación del valor de la UPAC, hace una síntesis de los utilizados en Colombia desde 1972, hasta llegar a las resoluciones externas Nos. 26 de 1994 y 18 de 1995, expedidas por la Junta Directiva del Banco de la República, en las cuales la corrección monetaria se estableció en una cuantía equivalente “al 74% de la DTF”, metodología ésta que para el cálculo del valor en pesos de la UPAC, “pretendía evitar que, tal como ocurriera en los años 70, el Sistema de Ahorro y Vivienda provocara drenaje de fondos en contra de sus competidores, o que se rezagara en competitividad en relación con los demás intermediarios financieros”, pues, el costo de captación de los recursos “por parte de dichas corporaciones está determinada por la fuerzas de la oferta y de la demanda de recursos del mercado, y por las diferentes alternativas de ahorro entre las cuales se encuentra el UPAC”.

De esta suerte, como el sistema de financiación de vivienda por las corporaciones dedicadas a ella se desarrolla con sujeción a la libre competencia, al decir de la interviniente “resulta necesario para regular su funcionamiento tomar en cuenta las tasas de interés del conjunto del sector financiero”, por una parte; y, adicionalmente, por otra, ello también resulta indispensable para proteger los intereses legítimos de los ahorradores y para “asegurar la confianza del público” y “evitar poner en peligro la estabilidad financiera de las corporaciones”.

Advierte además la apoderada del Banco de la República que, en la actualidad, sea cual sea la entidad financiera que otorgue créditos para la adquisición de vivienda (Bancos, Corporaciones Financieras, Compañías de Financiamiento Comercial, Corporaciones de Ahorro y Vivienda), las tasas de interés efectivo por los créditos, conforme al comportamiento financiero en la semana del 11 al 15 de enero de 1999, en todos los casos es “cercana al 45% anual”, por lo que no es cierto como lo afirma el demandante que los deudores de UPAC se encuentren abocados a realizar “pagos injustificados” a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, máxime si se tiene en cuenta que el costo del dinero a elevadas tasas de interés obedece a causas diferentes, por lo que, entonces, la metodología para la fijación del valor en pesos de la UPAC no es la causante del deterioro de “la capacidad de pago de los deudores”.

Por lo que hace a la presunta violación del artículo 373 de la Carta Política por el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, manifiesta la apoderada del Banco de la República que, si el actor considera equivocada la normación contenida en la resolución externa No. 18 de 1995 de la Junta Directiva del Banco de la República, el debate sobre su legalidad, no corresponde adelantarla ante la Corte Constitucional sino en “otra instancia jurisdiccional”.

Así mismo, encuentra que la norma demandada se limita a establecer “de manera general y

abstracta la facultad de la Junta (del Banco de la República) para fijar la metodología de cálculo de la UPAC y las características que debe observar ésta, razón por la cual no puede considerarse que por sí misma la expresión acusada sea contraria a la obligación que la Constitución impone al Estado” de “velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”, por conducto del Banco Central.

Reitera que, en ejercicio de sus funciones, la Junta Directiva del Banco de la República tiene la facultad de evaluar, con libertad, “las circunstancias y fenómenos económicos”, para “utilizar y seleccionar los instrumentos que a su juicio estime convenientes con el propósito de lograr su objetivo de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”, es decir, para actuar con plena autonomía técnica, como ya lo dijo la Corte Constitucional en sentencia 050 de 10 de febrero de 1994, que cita parcialmente.

Considera la apoderada del Banco de la República que la Junta Directiva del mismo, “como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, con sujeción a sus atribuciones constitucionales y legales, puede utilizar los instrumentos que estime convenientes a fin de lograr su objetivo” de “velar por la estabilidad de los precios”, razón por la cual, a su entender, “tampoco podría señalarse que la determinación particular que adopte” para fijar el valor en pesos de la UPAC en desarrollo de su función procurando que refleje el comportamiento de las tasas de interés en la economía, no es contrario a la Constitución, sino que se trata de un mecanismo útil para que el cálculo del valor de la UPAC opere “tanto para las captaciones como para las colocaciones, por lo cual es evidente que su aplicación no genera un beneficio injustificado para las entidades financieras, como lo sostiene el actor”.

V. INTERVENCIÓN DE LA ASOCIACIÓN BANCARIA Y DE ENTIDADES FINANCIERAS DE COLOMBIA.

En escrito visible a folios 275 a 287 del cuaderno principal, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, por medio de apoderada solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, por cuanto considera que al actor no le asiste la razón.

Inicia la impugnación con la afirmación de que “el sistema UPAC, como fue concedido en 1972, ya no existe”. Así, las corporaciones de ahorro y vivienda no son ya las únicas entidades financieras autorizadas para la captación de ahorros de corto plazo, “con tasas de interés por encima de la inflación” y además, “perdieron la exclusividad de usar el UPAC como unidad para la expresión de activos y pasivos financieros”, y no pueden tampoco reclamar la exclusividad que en otro tiempo tuvieron para la obtención de “recursos disponibles a muy bajos costos”, pues en la nueva estructura del sistema financiero “entraron a competir con las demás entidades financieras en un esquema de libre competencia”.

Eso explica, según la interviniente que se hiciera necesario “cambiar la forma en que se calculaba el UPAC, permitiendo que éste reflejara el comportamiento del mercado”, como se dispuso en la Ley 31 de 1992, en su artículo 16 literal f) en el aparte acusado.

En cuanto al presunto quebranto del artículo 51 de la Constitución Política por la norma acabada de mencionar en lo relacionado con la fijación del valor en pesos de la UPAC,

procurando que en ella se refleje el movimiento de las tasas de interés en la economía, asevera la interviniente que el derecho a la vivienda digna es de desarrollo progresivo, sin que, de suyo implique “obligación para el Estado de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país” que carezcan de la misma, tal cual lo señaló la Corte en sentencia T-251 de 5 de junio de 1995, que cita parcialmente.

En ese orden de ideas, aduce que el sistema UPAC creado por el legislador es “adecuado” para el propósito de adelantar planes “de financiación de vivienda a largo plazo”, pues “al igual que los créditos en pesos en que se capitalizan intereses permiten que las cuotas sean mucho más bajas que en los sistemas de crédito en los que las cuotas incluyen abonos a capital e intereses”. Así, las entidades financieras han diseñado “esquemas innovadores que permiten fijar la cuota por un lapso, usualmente un año, e incrementarla posteriormente en una proporción que corresponda al aumento del ingreso del deudor”, lo que le permite a éste, finalmente el pago de las obligaciones para adquirir la vivienda suya y de su familia.

Con respecto a la violación del artículo 373 de la Constitución Política por la fijación del valor de la UPAC conforme a lo autorizado por el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, asevera la interviniente la determinación de la “corrección monetaria” teniendo en cuenta “el comportamiento de la tasa de interés” o el “de la inflación”, no resulta contrario al objetivo de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda que se asigna al Estado por conducto del Banco de la República.

Tras recordar el texto de los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución Nacional, estima la interviniente que es verdad que desde su creación el sistema UPAC ha variado, “numerosas veces la fórmula de cálculo de la corrección monetaria”, en la cual “a partir de 1998 las tasas de interés comenzaron a tener un peso significativo”. Pero, -agrega-, contrario a lo que afirma el actor esa forma de calcular el valor en pesos de la UPAC ha sido benéfica para los deudores.

En virtud de los razonamientos anteriores, que ilustra con algunos gráficos sobre el valor de la UPAC en proporción del salario mínimo legal mensual y las utilidades del sector financiero con respecto a la tasa de interés real, concluye que el aparte demandado del literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, no quebranta el artículo 373 de la Constitución Política.

VI. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.-

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1758 (folios 339 a 353 cuaderno principal), solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la expresión “procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, contenida en literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

Expresa el señor Procurador en su concepto que la norma acusada no quebranta la Constitución Política, ya que “si bien en ella el legislador hace una invitación técnica a la Junta Directiva del Banco de la República, esta podrá ser o no tenida en cuenta por la Junta de manera facultativa”, pues tal indicación no es de carácter imperativo.

A continuación, recuerda que el sistema UPAC, cuya creación y regulación inicial fue la contemplada en los decretos 677 y 1229 de 1972, estuvo en un principio ligada, en cuanto a

la fijación en peso del valor de la UPAC, al índice de precios al consumidor, con lo cual se alcanzaba el objetivo de “conservar el valor constante de los ahorros y de los préstamos destinados a la construcción de vivienda”.

Agrega luego que, con el tiempo, “el referente principal pasó a ser la tasa variable de los depósitos a término fijo (DTF)”, cambio que se justifica por razones históricas, por cuanto ello obedece no sólo a la “separación con el IPC y su relación actual con la DTF” sino, también al “desmonte del régimen de especialización en el sector financiero”.

Expresa luego que el costo de los créditos en una economía inflacionaria como la colombiana, debe incluir “la corrección monetaria de carácter compensatorio por la pérdida de valor adquisitivo y la tasa de interés, de carácter remuneratorio a la inversión”.

Aduce, además, que la tasa de interés vigente en el mercado ha sido tenido en cuenta para la determinación del valor en pesos de la UPAC, porque así se responde “a problemas de competitividad del mercado financiero”, mercado éste en el cual las corporaciones de ahorro y vivienda son “intermediarios financieros”, que, sin embargo, tienen además la función de “estimular el ahorro hacia la industria de la construcción, considerado como uno de los principales dinamizadores de la economía”.

En efecto, así sucedió desde la creación del sistema UPAC, hasta la época actual con algunas modificaciones a lo largo del tiempo de vigencia del sistema, para permitir “la competencia de las CAV con los demás intermediarios financieros, de tal manera que al equiparar el sistema UPAC con el sistema financiero no upaquizado, se permitiera mayor fuego de la oferta y la demanda”, finalidad ésta a la que también se encuentra dirigida la Ley 45 de 1990 que eliminó “la especialización” de las corporaciones de ahorro y vivienda en el sistema financiero colombiano.

Por lo que hace al derecho a la vivienda digna consagrado por el artículo 51 de la Constitución Nacional, asevera el Procurador General de la Nación que su efectividad se encuentra estrechamente ligada a condiciones económicas concretas, por lo que tal derecho no depende “de la simple liberalidad de las autoridades”. Al Estado sólo le corresponde adelantar “una gestión eficiente” que permita alcanzar el objetivo establecido como meta en el citado artículo constitucional.

De esta suerte, en la fijación de planes de vivienda con sistemas adecuados de financiación a largo plazo, resulta imprescindible “la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, crediticia y salarial, coordinación que resulta obligatoria para todos los órganos del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución.

Tras afirmar que con la actual política económica se “tiende a proteger con celo, como se puede observar en los mecanismos de ajuste diario de la corrección monetaria y de la tasa de interés, la remuneración del capital” en desmedro de “la remuneración al factor trabajo, el cual se reajusta anualmente, con referencia única al IPC y cada vez más por debajo de este indicador, lo que da como resultado la ampliación progresiva de la brecha entre el precio del dinero y la capacidad adquisitiva de los trabajadores”, afirma el Procurador que el actual sistema de financiación de vivienda “ha hecho crisis tanto desde el punto de vista económico como el impacto social en los sistemas de financiación a largo plazo”.

Recuerda a continuación que la dirección general de la economía le corresponde al Estado según lo preceptuado por el artículo 334 de la Constitución, siempre bajo los límites que señale el legislador, conforme al artículo 150 de la Carta Política.

Expresa luego que al Congreso Nacional le corresponde dictar las normas a las cuales debe sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, así como también las que regulen las actuaciones del Gobierno en relación con el Banco, todo dentro del marco señalado por el artículo 372 de la Constitución y, además, con respeto a la autonomía que al Banco Central le asigna la Carta.

Manifiesta el Procurador que, dada la autonomía que constitucionalmente se asigna al Banco de la República, respecto de la expresión “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, “podría pensarse, en principio, que el legislador se extralimitó en sus funciones al indicar a la Junta del Banco la inclusión de un criterio técnico en la determinación del valor de la UPAC”. No obstante, -agrega-, ello no es así, pues “el legislador no establece este criterio en forma imperativa sino que consagra las atribuciones del Banco de la República en cuanto al estudio y adopción de las medidas de regulación de la liquidez del mercado financiero velando por la estabilidad del valor de la moneda y para el desarrollo de estas atribuciones, menciona algunos de los mecanismos que PUEDE utilizar la Junta Directiva del Banco (se destaca en el original), entre los cuales se encuentra el de fijar la metodología para determinar los valores en moneda legal de las UPAC “, lo que significa que la Junta Directiva del Banco de la República, si así lo estima pertinente podría “no utilizar este instrumento, según su criterio, para que de esta manera, se logre la adecuación de los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo en condiciones que permitan su adquisición conforme a lo dispuesto por la Constitución.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.-

1. Competencia.-

Conforme a lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Nacional, es la Corte competente para conocer de la presente demanda de inexecutable, por cuanto el segmento de la norma demandada, forma parte de una ley.

2. Asunto materia de debate.-

Como se observa, el asunto sometido al juicio de la Corte en este proceso, es si la expresión “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992”, en lo relacionado con la metodología que ha de fijar la Junta Directiva del Banco de la República para la determinación del valor en pesos de la UPAC, resulta violatoria de la autonomía de esa institución, establecida por el artículo 372 de la Constitución, por una parte; y, por otra, si la fijación del valor en pesos de la UPAC con sujeción a lo dispuesto en la norma acusada, quebranta el derecho a adquirir y conservar una vivienda digna, conforme a lo preceptuado por el artículo 51 de la Carta Política.

3. La norma acusada viola la autonomía del Banco de la República.

3.1. El Banco de la República y sus funciones antes de la Constitución de 1991 .

3.1.1. Como se sabe, el Banco de la República, conforme a las leyes 30 y 117 de 1922 fue creado como una institución de carácter privado, que fue objeto de reorganización de acuerdo con las recomendaciones formuladas al efecto por la Misión Kemmerer, mediante la ley 25 de 1923, conforme a la cual se le adscribieron entonces las funciones de emisión de moneda legal, así como las de servir como banquero del Gobierno y de los demás bancos privados.

3.1.2. Tales funciones, como se sabe, fueron objeto de ampliación posterior en cuanto al otorgamiento de créditos de fomento (Decretos 384 y 1249 de 1948), inicialmente y, luego, para incluir, además, las de servir de instrumento al Gobierno para el diseño de políticas en materia crediticia y de cambio, según lo previsto por el Decreto 756 de 1951. De estos asuntos, debería haberse ocupado el legislador, pero fueron objeto de decreto legislativo por cuanto por las circunstancias políticas que entonces vivía el país, no pudieron ser discutidos en el Congreso Nacional.

3.1.3. Dado que el Banco de la República, desde su creación era una institución de carácter privado, en la cual el Estado tenía algunas acciones como socio minoritario, no obstante lo cual tal entidad actuaba como organismo rector en materia monetaria, crediticia y cambiaria, al propio tiempo que cumplía funciones que corresponden a la soberanía del Estado como emisor de moneda, el Congreso Nacional expidió la Ley 21 de 1963, mediante la cual se creó la Junta Monetaria, cuyos integrantes eran ministros y, en consecuencia, agentes del Presidente de la República, organismo oficial que, en adelante, tuvo entonces la función de fijar las políticas generales de orden crediticio, cambiario y monetario, con lo cual se puso fin al conflicto hasta entonces existente, pues era claro que la Junta Directiva del Banco de la República, en la que tenían asiento, en mayoría, los banqueros privados, en algunas ocasiones podía adoptar decisiones que no consultaban siempre los intereses generales del Estado.

Por ello, a partir de la creación de la Junta Monetaria, el Banco de la República, si bien continuó siendo emisor de moneda por concesión del Estado, ya no actuaba sino como ejecutor de las políticas generales que habría de fijar el nuevo organismo estatal creado por la Ley 21 de 1963.

3.1.4. Como se sabe, conforme a la Constitución de 1886 el Congreso Nacional tenía la competencia para regular lo relacionado con las funciones y la estructura del Banco de la República, funciones que, dado el origen contractual ese banco tuvo en virtud de su creación, eran ejercidas por el Gobierno, de acuerdo con los límites precisos que le trazaran las respectivas leyes de autorizaciones. Dicho de otra manera, el Congreso Nacional tenía entonces la competencia para determinar las bases sobre las cuales el ejecutivo tendría luego la potestad y el deber de actuar en interés general.

3.1.5. Con la reforma constitucional de 1968 (artículos 76 numeral 22 y 120 numerales 14 y 15), el Congreso Nacional perdió la competencia para intervenir en la organización estructura y funciones en el banco central y tan sólo conservó las de expedir normas relacionadas con la emisión de moneda y las relativas a la determinación de reglas de carácter general para que el Presidente de la República regulara los cambios internacionales.

3.1.6. Por cuanto algunos sectores consideraron excesivas las atribuciones que como “función constitucional propia” otorgaba al Presidente de la República el numeral 14 del artículo 120 de la Constitución conforme al Acto Legislativo No. 1 de 1968, la reforma constitucional de 1979 derogó dicho numeral y le devolvió al Congreso de la República la facultad de intervención en el banco emisor, pero limitada a dictar normas generales con arreglo a las cuales el Presidente debería ejercer dicha función. Esta reforma, fue, como se recuerda, efímera, pues fue declarada inexecutable por sentencia de 3 de noviembre de 1981 por la Corte Suprema de Justicia, por vicios de forma en su expedición.

3.1.7. Posteriormente, la Ley 7ª de 1973, en virtud de la soberanía monetaria del Estado, puso fin a la emisión de moneda como concesión al Banco de la República y, dispuso que, en adelante, ella se realizara como una atribución legal propia de la entidad, que ampliaba así su función en el ámbito del derecho público.

3.2. El Banco de la República y la Constitución de 1991.

3.2.1. A partir de la vigencia de la Constitución de 1991, el Congreso recuperó la facultad de intervención en el Banco de la República. En efecto, conforme a lo preceptuado por el artículo 150 numeral 19, literal b), de la Carta Política, corresponde al Congreso Nacional, entre otras, la función de dictar las normas generales y señalar los criterios y objetivos a los que habrá de sujetarse el Gobierno para “regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio exterior, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco”; y, el literal d) del artículo constitucional acabado de mencionar, asigna al legislador la función de “regular las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”.

A tales funciones, conforme al numeral 22 del mismo artículo 150 de la Constitución, se agrega la de “expedir las leyes relacionadas con el Banco y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva”.

3.2.2. Sin embargo, en virtud de la transcendencia económica y social de las funciones que cumple el Banco de la República, las leyes relacionadas con éste, con las atribuciones de su Junta Directiva y las que han de dictarse como “leyes marco” a que se refiere el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, no pueden expedirse a iniciativa de los congresistas, sino que requieren que lo sean, siempre, por “iniciativa del Gobierno”.

3.2.3. Conforme a lo dispuesto por el artículo 371 de la Carta, el Banco de la República será organizado como “persona jurídica de derecho público”, lo que se explica por la índole de las funciones que a él se encomiendan. En efecto, en el penúltimo inciso de la norma en cuestión, básicamente corresponde al Banco de la República, además de la emisión de moneda, la regulación cambiaria, crediticia y monetaria, la administración de las reservas internacionales, servir como prestamista de última instancia del Gobierno, actuar como banquero de los establecimientos de crédito y como agente fiscal del Gobierno.

3.2.4. Estas funciones, por expreso mandato del artículo 372 de la Carta, se ejercen por la Junta Directiva del mismo, ente que “será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley”, lo que supone que la Junta requiere de suyo

autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sin perjuicio de la necesaria coordinación con la política económica general.

3.2.5. Una de las funciones básicas asignadas al Banco de la República por la Constitución (artículos 371, 372 y 373), es el mantenimiento del poder adquisitivo de la moneda, lo que constituye, de manera simultánea un derecho de los ciudadanos y un deber del Estado, a cuyo respeto apuntaba antes el artículo 49 de la Constitución con la prohibición de emisión de moneda de curso forzoso luego de los escándalos de finales de siglo y comienzos del presente, con las sucesivas emisiones sin respaldo del “Banco Nacional”.

El mantenimiento de la “moneda sana” fue constante y unánime preocupación de la Asamblea Constituyente, por lo que en el “Informe-Ponencia” para Primer Debate en la Plenaria, en sesión de 14 de mayo de 1991, se expresó que: “con el objeto de que el banco central efectivamente pueda velar por la estabilidad de la moneda, se requiere que se limiten entonces las emisiones inflacionarias y por ello se ha propuesto su regulación en los distintos proyectos presentados a consideración de la Asamblea, comenzando por el del Gobierno...”; y, se agregó que: “Con base en lo anterior y siguiendo los principios expuestos en los distintos proyectos presentados a la Asamblea, se prevé que el Banco Central tenga a su cuidado velar por mantener la capacidad adquisitiva de la moneda” (Gaceta Constitucional No. 73, mayo 14 de 1991, Informe de los Constituyentes Carlos Ossa Escobar, Rodrigo Lloreda, Carlos Lemos Simonds, Oscar Hoyos, Antonio Yepes e Ignacio Molina).

De manera pues que, por voluntad del constituyente corresponde al Banco de la República el mantenimiento de la capacidad adquisitiva del peso colombiano, para lo cual se le dota a la Junta Directiva, como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, de autonomía funcional y técnica, para que, sin sujeción a la intervención del Presidente de la República, pero de acuerdo con la ley y en coordinación con los demás organismos del Estado, adopte las decisiones necesarias para controlar la inflación, es decir, para que tome las medidas que “influyan sobre la cantidad, costo y disponibilidad del dinero y del crédito para todas las unidades económicas, públicas o privadas, con el propósito de mantener la cantidad de dinero en circulación de manera estable”, sin que ello signifique que: “las decisiones del Banco Central” tengan que obedecer a “las autoridades gubernamentales, aunque deberán coordinarse con ellas” (Gaceta Constitucional No. 73, mayo 14 de 1991, Informe-Ponencia para Primer Debate, citado).

3.2.6. Con todo, el Banco de la República, en ejercicio de sus funciones, se encuentra sin embargo sometido a la “inspección, vigilancia y control” del Presidente de la República en los términos que señale la ley, (artículo 372 de la Constitución Política), y, pese a su autonomía, esta “no significa ausencia de controles tanto de legalidad (C.N. arts 237 y 372) como de orden político (C:N. art. 371) ni desconexión respecto de la política económica general (C.N. art. 3371). En efecto, las normas que en ejercicio de sus funciones dicte la Junta Directiva del Banco de la República son actos nacionales sujetos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo; el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de la institución; y, adicionalmente, el Banco debe rendir al Congreso anualmente un informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten”, tal cual lo dijo la Corte Constitucional en Sentencia C-021 de 27 de enero de 1994, Magistrado ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell.

3.3. El artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992 y la autonomía del Banco de la República establecida por la Constitución.

En cumplimiento del mandato contenido en el artículo 372 de la Constitución Política, el Congreso dictó la Ley 31 de 1992, para regular el ejercicio de las funciones que corresponden al Banco de la República y las normas con sujeción a las cuales deben expedirse los estatutos del Banco.

3.3.1. Conforme aparece en los antecedentes legislativos correspondientes, tanto en el proyecto de ley presentado a consideración del Congreso por el entonces Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes Rodríguez, el 28 de julio de ese año, como en las Ponencias para Primero y Segundo Debate en el Senado de la República, publicadas en las Gacetas del Congreso Nos. 84, de 29 de septiembre de 1992 y 115 de 21 de octubre de 1992, en lo que respecta a la asignación de las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, se aprobó el artículo 16 del proyecto aludido, en cuanto hace, entre otros al literal g) inicial (que en definitiva corresponde al literal f) del texto de la ley), “tal y como fueron presentados en el proyecto del Gobierno”. Es decir, que, según ese texto una de las funciones de la Junta Directiva del Banco, sería la de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC”, sin que el legislador le señalara cómo hacerlo.

3.3.2. En la Ponencia para Primer Debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 174, 24 de noviembre de 1992, se propuso “4. En cuanto se refiere al artículo 16 de las funciones de la Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia... c) Adicionar el literal f) (antes g) con el fin de prever que la Junta Directiva, al fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, debe procurar que la misma refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, modificación esta que, aprobada por la Comisión, igualmente fue incluida en la Ponencia presentada para Segundo Debate en la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso No. 185, 2 de diciembre de 1992), y, finalmente, también aprobada al término de este debate por la Sesión Plenaria de la Corporación, el 10 de diciembre del mismo año, sin que en las respectivas Ponencias aparezca la razón por la cual se agregó la expresión final al texto aprobado por el Senado, como había sido presentado en el proyecto del ejecutivo.

3.3.3. Dado que se presentaron algunas divergencias en el texto del proyecto de ley aprobado por el Senado de la República y por la Cámara de Representantes (Proyecto No. 93 -Senado- y 134 -Cámara-), las Comisiones Accidentales integradas conforme a los artículos 186 a 188 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), rindieron informe de unificación, con un texto definitivo que es, en cuanto al artículo 16, literal f), el que corresponde a la Ley 31 de 1992, según el cual es función de la Junta Directiva del Banco de la República “f) fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”.

3.3.4. Dada la pérdida acelerada del poder adquisitivo de la moneda, en países que, como el nuestro, se encuentran sometidos a una continuada depreciación de la misma como

consecuencia de la inflación, para conservar la equidad en las obligaciones dinerarias, el viejo sistema nominalista ha sido sustituido por otro -valorista-, que se funda, esencialmente, en el mantenimiento del poder adquisitivo de la cantidad en pesos a que inicialmente se obligó el deudor.

3.3.5. Bajo ese criterio fueron creadas las Unidades de Poder Adquisitivo Constante -UPAC- y organizadas las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, como instrumento para la adquisición de vivienda a largo plazo (Decretos 677 y 1229 de 1972).

3.3.6. Desde la creación de las UPAC, para la corrección monetaria se ha acudido por el legislador a distintos instrumentos, pues, como se sabe, inicialmente su cálculo se encontraba ligado al índice de precios al consumidor y, a partir de la década de 1980 las fórmulas para la corrección monetaria se desligaron de éste, para tener en cuenta, entonces, la variación de las tasas de interés, que, correspondía a la de los certificados de depósito a término en bancos y corporaciones (Decreto 1131 de 1984). Posteriormente, conforme al Decreto 1319 de 1988, la actualización del valor se calculó conforme al promedio ponderado de la inflación y la DTF. Más tarde, en 1993, la Junta Directiva del Banco de la República adoptó como criterio para fijar el valor de la corrección monetaria el costo ponderado de las captaciones de dinero del público (Resolución Externa No. 6 de 1993), sustituida luego por las Resoluciones Externas Nos. 26 de 1994 y 18 de 1995, conforme a las cuales la corrección monetaria se fija en un 74% de la DTF.

3.3.7. En países en los que el legislador optó por la corrección monetaria para la extinción de las obligaciones dinerarias, han sido igualmente diversos los criterios para la fijación de la misma. Así, por ejemplo, en Chile, se han adoptado sucesivamente como índices para el efecto el valor del oro, o el de una moneda extranjera (dólar de los Estados Unidos), o el índice de precios al por mayor, o el índice de precios de algunos productos, el índice de variación de los salarios en un período determinado (generalmente un año), el salario mínimo hora, el allí llamado sueldo vital, el precio de un quintal métrico de trigo para obligaciones adquiridas por los cultivadores del mismo, o el precio de un metro cúbico de construcción en hormigón armado, o el índice nacional del precio de la lana enfardada para obligaciones de quienes se dedican a esa actividad mercantil, o un porcentaje rebajado de variación de algunos de los índices anteriormente citados. (Fernando Fueyo Laneri, Corrección Monetaria y Pago Legal, Editorial Temis, Bogotá, 1978, páginas 24 a 31).

3.3.8. Como puede observarse, no existe un sistema único para el cálculo del valor de la corrección monetaria, pues ello obedece a criterios de carácter técnico, que varían de un país a otro, de una región a otra y según las circunstancias, razón ésta por la cual la determinación de los factores para establecer dicha corrección, ha de dejarse a la autoridad monetaria que, en el caso colombiano lo es la Junta Directiva del Banco de la República por ministerio de la Constitución (artículo 371 a 373).

3.3.9. Ello significa, entonces, que si bien es verdad corresponde al Congreso Nacional la expedición de las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva, (artículo 150 numeral 22 y 372 de la Constitución), no lo es menos que en virtud de la autonomía con que la Carta dota a dicho Banco, el legislador encuentra limitada su competencia para el efecto, por lo que carece de

la libertad de configuración que respecto de la ley tiene en otros casos. Es decir, la ley puede fijar las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, pero sin desconocer, ni menguar en nada la autonomía orgánica, administrativa y técnica de que esta se encuentra investida, por expresa decisión del constituyente.

Precisamente por ello, la Corte Constitucional en sentencia C-529 de 11 de noviembre de 1993, expresó que “la autonomía técnica del Banco se traduce en términos de su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetaria del país, con prevalencia de consideraciones de interés público y de beneficio de la economía nacional”. (Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

3.3.10. De esta suerte, analizados los antecedentes legislativos de la Ley 31 de 1992 y, más concretamente, de lo que fue el texto definitivo del artículo 16, literal f) de la misma, surge como conclusión obligada que al Congreso le estaba vedado ordenar a la Junta Directiva del Banco de la República que al ejercer la función de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-”, lo haga “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, pues de esa manera resulta invadida por el legislador la órbita de las funciones que de maneja autónoma y para velar por la estabilidad de la moneda le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República la Constitución Nacional. (Artículo 372), como autoridad monetaria y crediticia. Es decir, puede la ley asignarle a la Junta Directiva del Banco la función aludida, pero a éste corresponde, con independencia técnica diseñar y utilizar los instrumentos que para ese efecto de fijar los valores en moneda legal de la UPAC resulten apropiados según su criterio, para lo cual no resulta siempre que ha de atarse esa determinación a la variación de las tasas de interés, máxime si se tiene en cuenta que podrían además influir factores diferentes, tales como la política salarial, o la política fiscal, por ejemplo.

3.3.11. Podría aducirse que la expresión “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, no es de carácter imperativo sino meramente facultativo, pero ello no es así. En efecto, el mandato contenido en la ley es el de fijar la metodología a que allí se alude “procurando” lo que se indica. Es decir, no existe libertad para la fijación de la metodología con arreglo a la cual haya de determinarse el valor en moneda legal de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPAC, porque el legislador le señaló a la Junta Directiva del Banco de la República, de manera precisa, que ha de hacerlo, siempre en la forma que él le señala a tal punto que de no proceder así, podría acusarse de ilegalidad el acto administrativo correspondiente.

Agrégase además que, aún si se acudiera a una interpretación gramatical la conclusión sería la misma, toda vez que “procurar” tiene por significado “hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa” o “conseguir o adquirir algo”, por lo que interpretada la norma acusada en el sentido natural y obvio que corresponde a “procurando”, ello significa que a la Junta Directiva del Banco de la República al fijar la metodología para determinar el valor de la UPAC, se le ordena por el legislador que encamine su actividad a que se tenga en cuenta el “movimiento de las tasas de interés en la economía”, o que consiga, de manera

precisa ese propósito.

4. La norma acusada viola el artículo 51 de la Constitución y no se encuentra en armonía con la concepción del Estado Social de Derecho.

4.1. Como es públicamente conocido, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991 Colombia no es simplemente un Estado de Derecho sino que, por expresa decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, se autodefine como “un Estado Social de Derecho”, concepción ésta que, necesariamente tiene implicaciones en el ejercicio de las funciones atribuidas a las autoridades públicas, así como en la interpretación misma de la legislación, a fin de garantizar, siempre, el respeto a la dignidad de todos los habitantes del territorio nacional, con plena vigencia de los derechos fundamentales, incluidos los de contenido social, económico y cultural, y sobre la base de que el Estado Colombiano se funda, además, en el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general, según lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Política.

4.2. En armonía con lo expuesto a manera de síntesis en el numeral que precede, ha de recordarse por la Corte que el artículo 2º de la Constitución establece como fines esenciales del Estado los de “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes” consagrados en ella, de tal manera que se permita la convivencia pacífica de los asociados por la “vigencia de un orden justo”, al que ha de llegarse mediante el aseguramiento de que se le de cumplimiento a “los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

4.3. En ese orden de ideas, la Constitución establece el “derecho a vivienda digna” como uno de los derechos sociales y económicos de los colombianos, el cual, desde luego, no puede por su propia índole ser de realización inmediata sino progresiva. Por ello, el constituyente ordena al Estado la fijación de “las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”, así como el promover “planes de vivienda de interés social”, y “sistemas adecuados de financiación a largo plazo”. Es decir, conforme a la Carta Política no puede la adquisición y la conservación de la vivienda de las familias colombianas ser considerada como un asunto ajeno a las preocupaciones del Estado, sino que, al contrario de lo que sucedía bajo la concepción individualista ya superada, las autoridades tienen por ministerio de la Constitución un mandato de carácter específico para atender de manera favorable a la necesidad de adquisición de vivienda, y facilitar su pago a largo plazo en condiciones adecuadas al fin que se persigue, aún con el establecimiento de planes específicos para los sectores menos pudientes de la población, asunto éste último que la propia Carta define como de “interés social”.

4.4. Para la Corte es claro que conforme a la equidad ha de mantenerse el poder adquisitivo de la moneda, razón ésta por la cual pueden ser objeto de actualización en su valor real las obligaciones dinerarias para que el pago de las mismas se realice conforme a la corrección monetaria.

4.5. Es decir, la actualización a valor presente de las obligaciones dinerarias contraídas a largo plazo con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda, no vulnera por sí misma la Constitución. Con ello se mantiene el equilibrio entre acreedor y deudor, pues quien otorga el crédito no verá disminuído su valor, ni el adquirente de la vivienda y deudor hipotecario la

cancelará en desmedro del poder adquisitivo de la moneda cuando se contrajo la obligación.

4.6. Encuentra la Corte que el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992, en cuanto establece que corresponde a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, la atribución de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, implica que la corrección monetaria se realice incluyendo en ella la variación de las tasas de interés en el mercado financiero, lo cual conduce a que se introduzca para el efecto un nuevo factor, el de rendimiento del dinero, es decir los réditos que este produce, que resulta ajeno a la actualización del valor adquisitivo de la moneda, pues, como se sabe son cosas distintas el dinero y el precio que se paga por su utilización, el cual se determina por las tasas de interés.

4.7. Por ello, a juicio de la Corte al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la “vigencia de un orden justo”, como lo ordena el artículo 2º de la Constitución.

4.8. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios.

4.9. Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la “democratización del crédito” que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como “Social de Derecho”, pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias.

4.10. Se observa además por la Corte que el artículo 334 de la Constitución establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, entre otras cosas, para “racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”, asunto éste último al que no es ajeno, sino al contrario a él contribuye la legítima aspiración y el derecho a adquirir una vivienda, pues, como fácilmente se advierte

ese es un aspecto que en la sociedad influye y de gran manera en la calidad de vida de los colombianos.

4.11. Al margen de lo dicho, se observa que al incluir la variación de las tasas de interés en la economía en la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, se distorsiona por completo el justo mantenimiento del valor de la obligación, se rompe el equilibrio de las prestaciones, de tal manera que ello apareja como consecuencia un aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia prestamista y en desmedro directo y proporcional del deudor, lo que sube de punto si a su vez a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecencial de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida.

5. Conclusión.

De esta suerte, ha de concluirse entonces por la Corte que por las razones ya expuestas, la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, como lo establece el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992 en la parte acusada, es inexecutable por ser contraria materialmente a la Constitución, lo que significa que no puede tener aplicación alguna, tanto en lo que respecta a la liquidación, a partir de este fallo, de nuevas cuotas causadas por créditos adquiridos con anterioridad y en lo que respecta a los créditos futuros, pues esta sentencia es “de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares”, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991.

6. Unidad de la parte motiva y de la decisión contenidas en esta Sentencia.

Para efectos de la cosa juzgada que habrá de producir lo aquí decidido se advierte por la Corte que la motivación y la parte resolutive del fallo constituyen, en este caso, un todo inescindible, en cuanto respecta a la inexecutable de la expresión acusada del artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992.

VIII.- 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:

Declárase INEXECUTABLE la expresión “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”, contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E).

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E.)

Salvamento de voto a la Sentencia C-383/99

BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía técnica/UPAC-Determinación del valor por ley tomando en cuenta tasa de interés del mercado (Salvamento de voto)

En concreto “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC”, corresponde a una competencia de origen legal, vale decir, no tiene naturaleza constitucional. Es lógico que si al Legislador le está atribuida la función máxima de determinar la moneda legal, también aquél está llamado a prescribir por lo menos un criterio general sobre la traducción en términos de moneda legal de la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. En este orden de ideas, bien podía el Legislador precisar como elemento de política económica que, al definirse el cálculo de la UPAC, se procurara reflejar los movimientos de la tasa de interés. De este modo el Congreso

no quebranta la autonomía técnica de la Junta Directiva del Banco de la República, sino configura su competencia, como lo ordena la propia Constitución. La sentencia de la Corte se aparta de su doctrina constante en punto a la autonomía relativa de la Junta Directiva del Banco de la República, que sólo tiene cabida dentro del marco de la Constitución y de la ley que le puntualiza sus funciones. La Corte en esta sentencia definió equivocadamente como problema de constitucionalidad, un complejo asunto en el que militan sólo razones de conveniencia y de diseño o rectificación de políticas bajo la responsabilidad de las instituciones encargadas del manejo económico del Estado. La ausencia de liderazgo en un país que no enfrenta sus grandes conflictos ni sus causas, por el momento oculta la improcedencia de la acción de la Corte y lleva a mirar con indulgencia su evidente extralimitación. Pero el costo enorme de este tipo de intervenciones, así ellas puedan por el momento ser muy populares, gravitará negativamente sobre la jurisdicción constitucional que, a la postre, no resiste tamaña desfiguración. De lo anterior da cuenta la artificiosa construcción de la cosa juzgada, en la que se funde en una sola unidad la motivación con la parte resolutoria de suerte que la sentencia de la Corte, en la práctica, llega a tener el alcance general de la ley de la República a la que se refiere la primera frase del artículo 372 de la Carta. En el caso de la metodología para establecer la UPAC, no deja de ser aventurado formular un juicio constitucional de “inadecuación”, sin analizar el sistema de financiación en su conjunto. No puede juzgarse de manera negativa y proscribirse constitucionalmente una pieza de este sistema que se ha probado eficaz para canalizar el ahorro hacia la construcción y financiación de vivienda, en una cuantía y en una proporción que no registra antecedentes en Colombia y en América Latina.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y UPAC (Salvamento de voto)

En la actualidad, este tipo de financiación de vivienda es el único que puede garantizar la democratización del crédito. Si se eliminan los créditos con capitalización de intereses, muy pocas personas en el país podrían aspirar a adquirir vivienda financiable con créditos de largo plazo, ya que al tener que incluirse en cada cuota el pago de capital e intereses, los desembolsos serían tan elevados al comienzo que desbordarían la capacidad de pago de la mayoría de las personas.

Referencia: Expediente D-2294

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 31 de 1992. “Por el cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los estatutos del banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a la cuales pasarán los fondos de Fomento que administra el banco y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Andrés Quintero Rubiano

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Los magistrados que salvamos el voto, consideramos que la disposición demandada es

exequible, por las razones que se expresan en este escrito y que de manera amplia y documentada expusimos en la Sala Plena.

La sentencia incurre en el error de confundir el desarrollo autónomo y técnico de las funciones concedidas a la Junta Directiva del Banco de la República, con el momento originario de su señalamiento por parte de la ley. Según la Constitución Política, “la Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley” (C.P., art. 372). En el mismo sentido, la Carta confía al Congreso la tarea de “expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva”.

No pudo, en realidad, ser más concluyente el Constituyente en su designio de establecer en cabeza del Congreso una inequívoca reserva de ley en todo lo referente a las competencias de la Junta Directiva de la Banca Central y del régimen de esta última. Establecido el marco de actuación de la Junta Directiva, desde luego que ella con plena libertad y autonomía técnica, sin intromisiones de ningún órgano del Estado, deberá cumplir con sus cometidos específicos.

Pero, oponer al Congreso que de manera abstracta y general, con fundamento en la Constitución, determina las funciones de la Junta Directiva, la condición técnica y autónoma de este ente, con el objeto de impedir que la ley señale pautas y criterios configuradores de las competencias materia de delimitación, le resta todo significado a sus facultades constitucionales.

Olvida la Corte que este género de intervención por parte del Congreso, reivindica el papel de la democracia en el gobierno de la economía y, en particular, del Congreso en lo que tiene que ver con el *ius monetandi*. Así como en su momento, los poderes de la Junta Monetaria se definieron en los términos y según los principios contenidos en las normas legales que la estructuraron, los de la Junta Directiva del Banco de la República que la sucedió, no se apartan del diseño general que estatuya el Legislador, a quien por lo demás incumbe el encargo soberano de “determinar la moneda legal” (C.P. art., 150-13).

En concreto “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC”, corresponde a una competencia de origen legal, vale decir, no tiene naturaleza constitucional. Es lógico que si al Legislador le está atribuida la función máxima de determinar la moneda legal, también aquél está llamado a prescribir por lo menos un criterio general sobre la traducción en términos de moneda legal de la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. En este orden de ideas, bien podía el Legislador precisar como elemento de política económica que, al definirse el cálculo de la UPAC, se procurara reflejar los movimientos de la tasa de interés. De este modo el Congreso no quebranta la autonomía técnica de la Junta Directiva del Banco de la República, sino configura su competencia, como lo ordena la propia Constitución. La sentencia de la Corte se aparta de su doctrina constante en punto a la autonomía relativa de la Junta Directiva del Banco de la República, que sólo tiene cabida dentro del marco de la Constitución y de la ley que le puntualiza sus funciones.

Esta autonomía, de otro lado, resulta incluso menor en relación con competencias de origen puramente legal como la referida a la fijación de la metodología para la determinación de los

valores en moneda legal de la UPAC. Interpretar, por consiguiente, la disposición legal que consagra, define y orienta en sentido general una competencia de este tenor, como intervención o injerencia abusivas en un ámbito reservado a la Junta Directiva, equivale a ignorar la fuente de la función que se otorga que es justamente la que habilita y constituye dicha esfera de competencia, antes inexistente.

La mayoría no percibe el problema planteado. Por eso discurre la sentencia sobre el sentido de la expresión “procurar”, buscando precisar si ella tiene en el contexto de la oración un sentido potestativo o facultativo. En el primer párrafo del numeral 3.3.11, incurriendo en una clara petición de principio, concluye la Corte que el vocablo tiene connotación imperativa. En el segundo párrafo, la Corte se apoya en el diccionario de la lengua de la Real Academia Española, que en su sentir brinda fundamento indubitable a la decisión de inexequibilidad. Este tipo de análisis ayuno de toda consideración de fondo sobre el papel constitucional del Congreso en la determinación de las funciones a cargo de la Junta Directiva del Banco de la República, en modo alguno ajeno a la relación entre democracia y gobierno de la economía, no tiene salida distinta a la de reducir a la dimensión de un incidente gramatical una materia compleja, de profundas incidencias políticas, económicas e institucionales.

El mismo celo que emplea la Corte para impedir que la función que la ley le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República, pueda ser menoscabada por el Legislador – titular del *ius monetandi* –, no lo aplica frente al propio órgano jurisdiccional que, por vía negativa, dispone que la fórmula de cálculo de la UPAC no podrá ser vinculada al movimiento de las tasas de interés. Esto quiere decir que en adelante esta función de la Junta Directiva del Banco de la República se ejercerá conforme a este criterio, señalado no por el Legislador – como lo dispone el artículo 372 de la Constitución Política –, sino directamente por la Corte Constitucional. En este punto, la Corte desdeña el discurso relativo a la “autonomía técnica” de la Junta Directiva del Banco central, que le sirvió para excluir a los representantes del pueblo en la determinación de la metodología para calcular la UPAC, pero que no revela ningún poder de resistencia frente a la intervención del juez constitucional que, en cambio, sí podría con toda libertad, conocimiento de causa y fuerza de cosa juzgada imponer el suyo propio.

El primer asunto que ha debido plantearse la Corte Constitucional, a este respecto, habría sido lógicamente el de precisar si ella era competente para fijar criterios – positivos o negativos – sobre la forma cómo la Junta Directiva del Banco de la República debía ejercitar su competencia en lo tocante a la consagración de la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la UPAC. Sobre este punto no cabe la menor duda de que si el Congreso no podía dar a este órgano técnico ninguna instrucción u orientación, menos aún lo podía hacer la Corte Constitucional, que carece de competencia alguna para ello, y que no es órgano idóneo cognoscitivamente para acometer esa tarea. Adicionalmente, la Corte Constitucional no puede asumir responsabilidades en campos alejados de sus competencias genuinas.

No obstante, haber emprendido este camino, tal vez bajo el halago de responder a una causa popular, la expone a erosionar su prestigio y su posición institucional en el marco de los poderes públicos. La Corte no puede hacerse cargo de los asuntos que corresponde resolver a la política y cuya solución se ha atribuido a otros órganos de esa misma naturaleza. El

respeto por el Estado de derecho y el principio democrático, obliga a la Corte a abstenerse de extender el imperio de su jurisdicción a la resolución de problemas sociales que requieren de instrumentos y de la puesta en obra de políticas por parte de otros órganos del Estado.

La Corte en esta sentencia definió equivocadamente como problema de constitucionalidad, un complejo asunto en el que militan sólo razones de conveniencia y de diseño o rectificación de políticas bajo la responsabilidad de las instituciones encargadas del manejo económico del Estado. La ausencia de liderazgo en un país que no enfrenta sus grandes conflictos ni sus causas, por el momento oculta la improcedencia de la acción de la Corte y lleva a mirar con indulgencia su evidente extralimitación. Pero el costo enorme de este tipo de intervenciones, así ellas puedan por el momento ser muy populares, gravitará negativamente sobre la jurisdicción constitucional que, a la postre, no resiste tamaña desfiguración. De lo anterior da cuenta la artificiosa construcción de la cosa juzgada, en la que se funde en una sola unidad la motivación con la parte resolutive de suerte que la sentencia de la Corte, en la práctica, llega a tener el alcance general de la ley de la República a la que se refiere la primera frase del artículo 372 de la Carta.

La Corte estima que la vinculación de la corrección monetaria al movimiento de las tasas de interés, convierte el sistema UPAC en instrumento inadecuado de financiación de largo plazo para vivienda y, por ende, con ello se viola el artículo 51 de la Constitución Política. La larga evolución de la fórmula de cálculo de la UPAC demuestra que el método para establecerla ha sido desde su creación objeto de las más diversas modificaciones, cambios y rectificaciones. Las autoridades económicas se han visto impelidas a ajustar esta metodología según las circunstancias cambiantes de la economía. Sobre esta materia, la Constitución no ofrece al juez constitucional parámetro alguno para poder establecer su constitucionalidad. Se trata de un asunto estrictamente ligado a una competencia legal que delimita un espacio de discrecionalidad, que no puede desconocer el juez constitucional.

En sede constitucional la mayor o menor adecuación de un instrumento de financiación de vivienda a largo plazo, integra un mandato que la Constitución le imparte a las autoridades competentes, que difícilmente puede ser justiciable, pues se concede a ellas un amplio espacio de configuración. Las políticas que dentro del campo de sus competencias adoptan los órganos del Estado, por lo general admiten un margen apreciable de decisión y de experimentación. No puede a priori sostenerse que sólo una determinada opción política corresponde tomar dentro del marco de una competencia constitucional o legal, ni que las políticas que resultan erradas o fracasan en un momento dado, por ello se tornan inconstitucionales o ilegales. En la práctica la alternancia política de los partidos y movimientos políticos, sin cambiar la Constitución, se proyecta a nivel del Gobierno y de las demás instituciones públicas en cambios radicales de políticas.

En el caso de la metodología para establecer la UPAC, no deja de ser aventurado formular un juicio constitucional de “inadecuación”, sin analizar el sistema de financiación en su conjunto. No puede juzgarse de manera negativa y proscribirse constitucionalmente una pieza de este sistema que se ha probado eficaz para canalizar el ahorro hacia la construcción y financiación de vivienda, en una cuantía y en una proporción que no registra antecedentes en Colombia y en América Latina. A través de este esquema financiero se han financiado más de un millón de viviendas; se canalizan recursos de los ahorradores del orden de los dieciocho billones de

pesos; se dispone de una cartera hipotecaria que asciende a 15 billones de pesos; en fin, bajo el sistema UPAC se financia el 75% de las necesidades de vivienda y aproximadamente el 65 % de las viviendas de interés social. Además de que está completamente acreditada su utilidad como medio de financiación de vivienda, su implementación siempre ha sido fuente de crecimiento económico y de generación de empleo, hasta el punto de que la esperanza de reactivación luego de la profunda recesión del presente en buena parte depende de este sistema de financiación. Aunque el sistema UPAC opera en condiciones de mercado, lo que no da lugar a que se pueda declarar su inconstitucionalidad, combinado con una política de subsidios otorgados por el Estado a los compradores de vivienda, ha extendido financiación a los programas de vivienda de interés social en el porcentaje ya señalado.

Por lo menos desde 1984, primero gradualmente y luego en una mayor proporción, la corrección monetaria se ha atado a la evolución de las tasas de interés. No obstante lo anterior, hasta fechas muy recientes, el sistema no ha presentado problemas. Sin que sea necesario detallar la historia de los cambios sufridos en la fórmula de la corrección, no parece que su vinculación a los movimientos de las tasas de interés sea per se inconstitucional. Primero, porque sobre este punto en la Constitución no se encuentra referente alguno para adelantar la tarea de confrontación. Segundo, porque si el sistema UPAC funciona en condiciones de mercado - lo que de suyo no es inconstitucional -, no resulta un exabrupto que consulte y en cierta medida o proporción refleje las tasas de interés, ya que de lo contrario las corporaciones de ahorro y vivienda y demás entidades que operan en el sector no podrían atraer ahorradores y canalizar sus excedentes hacia la construcción y los préstamos de vivienda.

Un sistema de financiación no puede juzgarse como adecuado o inadecuado sólo desde el punto de vista de uno de sus componentes. La sentencia de la Corte se limita a ponderar el interés y la posición de los deudores, sin considerar que también debe tomarse en cuenta a los depositantes y ahorradores. Si a estos últimos no se les remunera o si ello se hace por debajo de la tasa efectiva que ofrecen otros intermediarios, a la postre el sistema de financiación de vivienda periclitará en perjuicio de los potenciales deudores.

Igualmente, un sistema de financiación puede calificarse como adecuado si preserva el equilibrio en su interior. En su momento, las autoridades vincularon la corrección monetaria a los movimientos de las tasas de interés, por lo menos dentro de un porcentaje que mediatamente remitía al componente inflacionario de las mismas. Esta decisión, aparte de que no comporta de suyo ningún problema constitucional, no puede afirmarse que esté desprovista de racionalidad, como quiera que mira a la preservación del mecanismo de financiación, próximo a extinguirse si las corporaciones fracasaban entonces en su búsqueda de fondos prestables para orientarlos a la financiación de vivienda.

Los defectos del sistema, sean ellos de carácter endógeno o exógeno, atribuibles al mecanismo de financiación como tal o a las condiciones difíciles del actual entorno económico que indefectiblemente se reflejan en la UPAC como simple unidad de cuenta que retrata variables y efectos que no produce, deben ser diagnosticados y enfrentados por las autoridades económicas encargadas de manejar y gobernar este sistema, como por lo demás ha acontecido en el pasado. La Corte Constitucional inopinadamente ha convertido en problema de constitucionalidad un episodio ocurrido en la vida de un producto financiero que

atraviesa por un momento de crisis. Se propone la Corte con esto ejercer su papel de suprema guardiana del “orden justo”, olvidando que la introducción de los ajustes compete a otros órganos del poder público que cuentan con los instrumentos y los conocimientos para hacerlo, además de que en esta actuación comprometen su propia responsabilidad. Por el camino de asumir la competencia para preservar la “vigencia del orden justo”, la Corte puede terminar por convertirse en el supremo tribunal de la conveniencia nacional, en detrimento de sus funciones propias y vaciando la de otros poderes.

La sentencia, aunque expresamente delimita el efecto de la cosa juzgada a la frase de la disposición demandada – “procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía” -, esto es, no se pronuncia de fondo sobre una característica estructural del sistema UPAC consistente en la capitalización de intereses, que no era el tema debatido ni pertenecía a la materia demandada, deja sentada no obstante una consideración marginal que merece por lo menos una alusión somera en este salvamento. Según la mayoría, los efectos negativos que se derivan de reflejar en la fórmula del cálculo de la UPAC la variación de las tasas de interés – distorsión del justo valor de la obligación, ruptura del equilibrio de las prestaciones, aumento patrimonial en beneficio de la entidad crediticia y en desmedro directo y proporcional del deudor -, se exacerban si “a su vez” los intereses se capitalizan como ocurre bajo este sistema de financiación.

Aunque el obiter dictum de la Corte se encamina no a proscribir la capitalización de intereses en los créditos de largo plazo, sino a poner de presente que en las obligaciones hipotecarias pactadas en UPAC no puede simultáneamente calcularse la unidad de cuenta incluyendo la variación de las tasas de interés – lo que sí se considera inconstitucional – y capitalizarse los intereses y demás cargos no cancelados en sus cuotas por los deudores, discrepamos de esta concepción de la mayoría. Una cosa es el método de cálculo de la UPAC y otra cosa son las características estructurales de las obligaciones que se estipulan en esa unidad de cuenta, lo mismo que su sistema de amortización. Que el patrón de referencia para calcular el valor en moneda legal de la UPAC corresponda a un valor determinado como un porcentaje del DTF, no se opone a que los créditos de largo plazo expresados en esa unidad comporten la capitalización de intereses. Se confunde la noción de actualización de las obligaciones con la de amortización de los créditos.

Si bien el alcance expreso que en la sentencia se concede a la cosa juzgada – que en modo alguno cobija al mecanismo de la capitalización de intereses por sí mismo -, nos releva de la necesidad de profundizar sobre dicha materia, creemos conveniente subrayar que a la luz del artículo 51 de la Constitución Política éste constituye un ingrediente necesario de un sistema de financiación a largo plazo destinado a atender los requerimientos de vivienda de la población, particularmente la de escasos recursos.

En efecto, en economías con una tasa alta de inflación, la literatura económica y la experiencia obligan a utilizar sistemas de financiación con cuotas que capitalizan los intereses, particularmente en los préstamos de mediano y de largo plazo, puesto que de lo contrario – sin capitalización de intereses – en los primeros instalamentos de los créditos los deudores se verían forzados a cancelar una porción significativa de sus obligaciones. Por ello en economías en las que la inflación y el componente inflacionario de la tasa de interés son altos, con prescindencia del sistema de financiamiento, dado que las familias por lo general

carecen de ingresos suficientes para absorber los costos financieros de los préstamos de largo plazo destinados a vivienda, los intereses deben ser capitalizables a largo plazo. Si se tiene presente que en los créditos de vivienda lo deseable es que la cuota no supere el 30 o 35 % del ingreso del sujeto de crédito, sólo el mecanismo de la capitalización de intereses le permite a las personas de menores ingresos acceder al sistema y poder adquirir casa propia. En la actualidad, este tipo de financiación de vivienda es el único que puede garantizar la democratización del crédito (C.P. art. 335).

Si se eliminan los créditos con capitalización de intereses, muy pocas personas en el país podrían aspirar a adquirir vivienda financiable con créditos de largo plazo, ya que al tener que incluirse en cada cuota el pago de capital e intereses, los desembolsos serían tan elevados al comienzo que desbordarían la capacidad de pago de la mayoría de las personas. Por ello para permitir que un número mayor de personas pueda acceder al crédito de vivienda de largo plazo, resulta indispensable diseñar sistemas de pago y amortización que consulten su capacidad de pago en el tiempo. En este caso, la reducción de las cuotas no podría operar sin que una parte de los intereses se capitalizara. La equidad no se quebranta en vista de que el acreedor no recibe el pago de la totalidad de los cargos financieros por concepto del principal y de los intereses y, en su lugar, los financia mediante el expediente de la capitalización. El sistema UPAC se basa en este mecanismo de capitalización de intereses, lo mismo que otros sistemas de crédito industrial, minero y agrícola. Si se toman en consideración los procesos de equivalencia del dinero en el tiempo, préstamos de una misma suma de dinero, independientemente del sistema de amortización empleado, tienen un mismo valor presente neto. Por lo demás, en el plano legal, el artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sector Financiero, autoriza a todos los Establecimiento de Crédito la capitalización de intereses en créditos de mediano y de largo plazo.

Dada la limitación del fallo al tema objeto de examen - exclusión de la variación de las tasas de interés en la fórmula de cálculo de la UPAC -, las consideraciones últimas pueden resultar impertinentes. Sin embargo, nos ha animado a hacerlas el deseo de expresar nuestro pensamiento con toda nitidez, por tratarse de un asunto íntimamente ligado a la protección del ahorro y a la democratización del crédito, fines ambos que no pueden dejar de ser promovidos y preservados prudencialmente en toda interpretación constitucional sobre la materia.

Fecha ut supra,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado