

**LEY DE VIVIENDA
(546 DE 1999)
Y SUS IMPLICACIONES
EN EL CAMPO
PROCESAL CIVIL**

HERNÁN FABIO LÓPEZ BLANCO

Profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia

Director del Departamento de derecho procesal

**LEY DE VIVIENDA
(546 DE 1999)
Y SUS IMPLICACIONES
EN EL CAMPO
PROCESAL CIVIL**

DUPRE EDITORES

BOGOTÁ

2001

® Editorial Dupre, 2001

® Hernán Fabio López, 2001

Hecho el depósito que exige la ley.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio reprográfico o fónico, especialmente fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo.

Impreso por Quebecor World Bogotá S.A.

Impreso en Colombia - *Printed in Colombia*

Dupre Editores Ltda.

Carrera 7^a N^o 12-65 piso 6.

Teléfonos: 233 7666 - 233 7200

Bogotá, D. C., Colombia

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	7
 LA LEY Y SUS IMPLICACIONES	
1.- El motivo del estudio	9
2.- Antecedentes	10
3.- La ley 546 de diciembre 23 de 1999	13
4.- Incidencia de la ley 546 de 1999 y los procesos ejecutivos en curso	19
5.- Los procesos ejecutivos iniciados luego de la vigencia de la ley 546 de 1999	34
6.- El llamamiento en garantía	43
7.- Conclusiones	49
 LEGISLACIÓN	
Ley 546 de 1999	51
 REGLAMENTACIÓN	
Superbancaria	85
 CONSTITUCIONALIDAD	
Sentencia C-955-00	129

Sentencia C-1140-00	241
JURISPRUDENCIA	
CORTE CONSTITUCIONAL	
Sentencia SU-846-00	263
Sentencia T-1196-00	285
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	
Expediente 1022	293
Expediente 079 01	299
Expediente 0754-01	303
Expediente 0137-01	311
Expediente 0060-01	319
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA	
Radicación 20001477 A 148-9	323
TRIBUNALES SUPERIORES DEL DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA	
Radicación 1200 de 2000	327
DE BOGOTÁ	
Radicación 2220 1	331
DE MEDELLÍN	
Rad. 010865	337
JUZGADOS	
TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN	
Rad. 99111959	341
SÉPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN	
Rad. 000323	347
QUINCE CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN	
.	347

PRESENTACIÓN

“El que sabe algo y lo usufructúa solo para sí, se envilece”

Jairo Parra Quijano

Al iniciar en la ciudad de Barranquilla, el día 3 de mayo de 2001, una serie de conferencias en torno a los alcances de la ley 546 de 1999 que en esencia han versado sobre sus implicaciones en los procesos ejecutivos y de algunos llamamientos en garantía que se originan en aquella, la intervención comenzó afirmado que ojalá en un corto lapso los comentarios a efectuar se tornaran desuetos, innecesarios y de igual manera así lo señalé en Cali, Armenia, Pereira, Bucaramanga y Medellín.

Empero, ante la imposibilidad de poder compartir estas inquietudes en todo el país, me decidí a presentarlos por escrito, con la esperanza de que lo augurado se torne realidad y que este documento pase a lo que modernamente y en términos de informática se denomina “la papelera de reciclaje”, que solo sea una referencia histórica a un preciso pero importante problema que se superó.

Se trata de lograr soluciones prontas y unificar criterios, bien los que se proponen si se hallan adecuados, ora otros, pero que vuelva la certidumbre acerca de la suerte de los procesos de ejecución y, en especial de los ejecutivos con hipotecas que están destinadas a garantizar préstamos para vivienda individual.

Lo urgente, lo importante, es destrabar la parálisis que hoy afecta a tales procesos, motivada en gran parte por el hecho de que es tanta la información que se requiere para llegar al punto que interesa que no es sencillo conseguirla ni tampoco asimilarla, dado los muy disímiles aspectos que se tocan en la referida ley y los extensos y numerosos pronunciamientos jurisprudenciales que ella ha merecido.

Por tal razón esta publicación, contrariando lo que ha sido permanente regla de conducta,¹ contará con unos sencillos comentarios, se adicionará con el texto de la ley 546 y los fallos más relevantes que se han dado con relación al tema que nos interesa, con el fin de que todos los interesados en él, que no son pocos, cuenten no sólo con el criterio del ensayista, sino con la bases para confrontar sin mayor esfuerzo los textos citados y realizar una mejor labor crítica, todo con el fin, lo reitero, de solucionar este problema que hoy afecta al país, pues una de las varias causas de la desaceleración económica y del desempleo aquí se halla, puesto que confluye en la crisis grave del sector de la construcción, que junto con el agrario, deben tener una inmediata reactivación por afectar a la mayor parte de la población, dada la índole masiva de la mano de obra no calificada que demandan.

Bogotá, septiembre 13 de 2001.

¹ Hemos sido, y lo seguimos siendo, críticos implacables del sistema infotunadamente arraigado en el país, de “hacer” libros, olvidando que nuestro deber si queremos estar en este campo es el de “escribirlos”. Cuántas veces no hemos sido asaltados en nuestra buena fe al adquirir obras que anuncian con pompa, el tratamiento de espinosos temas jurídicos y al estudiarlas encontramos que luego de esquemáticos comentarios del “autor”, lo restante no es nada diverso a una desordenada labor de “charcutería jurídica”, donde asistemáticamente se involucran todas las sentencias y leyes que se ha creído encontrar como pertinentes.

LA LEY Y SUS IMPLICACIONES EN EL CAMPO PROCESAL CIVIL

1.- El motivo del estudio

La ley 546 del 23 de diciembre de 1999 por la cual “se dictan normas en materia de vivienda” contiene algunas que conciernen con el trámite de los procesos ejecutivos en curso, cuya aplicación ha generado criterios disímiles que han determinado desde el aspecto práctico la parálisis de tales actuaciones debido a la incertidumbre que se genera en torno a la forma como debe operar la reliquidación que la misma ordena, así como dificultades para la iniciación de nuevos procesos de tal índole, originadas en las exigencias de numerosos juzgados del país de anexos que la ley no requiere, para efectos de proferir los correspondientes mandamientos de pago.

Adicionalmente y, en especial proveniente de la interpretación de la H. Corte Constitucional en torno a los alcances de la citada ley, es igualmente discutido lo que toca con los llamamientos en garantía efectuados en procesos ordinarios y acciones de grupo que deudores de las diversas instituciones financieras han presentado en contra de las mismas ante la justicia civil, en donde las demandadas han empleado tal mecanismo de vinculación procesal.

Pretende el estudio aclarar los alcances de la ley en sus implicaciones procesales, tratando por sobre todo de promover el análisis profundo de la ley 546 para efectos de buscar interpretaciones concordantes y desapasionadas que, de lo-

grarse, en mucho van a contribuir para que pueda incentivarse el crédito hipotecario, dado que el panorama actual lleva a que las entidades financieras procedan con cautela ante la incertidumbre de la suerte de las acciones judiciales que deben iniciar contra los morosos, proceder que perjudica a todos por igual: a las prestamistas por cuanto parte esencial de su negocio es prestar dinero, a los usuarios del crédito por cuanto éste es necesario para poder acceder a la vivienda propia y al país en general debido a que tal estado de cosas contribuye al desempleo proveniente de la parálisis del sector de la construcción.

2.- Antecedentes

Es necesario analizar los antecedentes de la ley 546 de 1999, pues en mucho contribuyen a dar claridad a los problemas que se han suscitado en torno a su aplicación.

2.1.- La ley 31 de 1992 en el artículo 16 literal f) dispuso que una de las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República era la de “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de las UPAC, procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés de la economía”.

2.2.- En la resolución Nº 18 de junio 30 de 1995, “*por la cual se dictan normas en relación con las corporaciones de ahorro y vivienda*”, la Junta Directiva del Banco de la República determinó que la corrección monetaria sería el equivalente al 74% de la tasa DTF, al disponer en el artículo 1º que “El Banco de la República calculará mensualmente para cada uno de los días del mes siguiente e informará con idéntica periodicidad a las corporaciones de ahorro y vivienda, el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Cons-

tante –UPAC–, equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de que tratan las resoluciones 42 de 1988 de la Junta Monetaria y Externa Nº. 17 de 1993 de la Junta Directiva de las cuatro semanas anteriores a la fecha del cálculo”.

Adicionó el artículo 2º que “Lo previsto en el artículo anterior se aplicará para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante –UPAC– a partir del 1 de agosto de 1995”

2.3.- En la resolución externa Nº. 8 de mayo 14 de 1999 y siempre soportada en el artículo 16, literal f) de la ley 31 de 1992, el Banco varía las bases para calcular el valor de la UPAC tomando en cuenta a más de la tasa DTF “las tasas de inflación anuales observadas en los doce meses anteriores al mes en el cual se hace el cálculo”, derogando la resolución 18 de junio 30 de 1995.²

2.4.- En sentencia del 21 de mayo de 1999³ el Consejo de Estado declaró la nulidad del artículo 1 de la resolución 18 de junio de 1995, la cual como se vio, ya no regía cuando se ejecutorió la sentencia y, siete días más tarde, la Corte Constitucional en sentencia de mayo 27 declaró inexcusable la

2 Efímera fue la vigencia de esta resolución, pues pocos días más tarde se declaró inexcusable la norma en que se sustentaba. Empero se observa que si bien es cierto trajo el criterio de índices de inflación, mantuvo como factor en la metodología del cálculo, las tasas DTF.

3 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Expediente 9280 Ponente Dr. Daniel Manrique Guzmán, donde, entre otros aspectos, resaltó: “Las UPAC como fórmula indexada, se halla naturalmente ligada al IPC y sólo en mínima proporción a otros indicadores económicos, por lo cual si se toman las DTF como factor de cálculo, en la forma como lo dispuso la Junta Directiva del Banco en el caso, necesariamente desvirtúan la índole y objetivos económicos de los UPAC”.

frase “procurando que esta también refleje los movimientos de la tasa de interés de la economía”, contenida en el literal f) del artículo 16 de la ley 31 de 1992,⁴ donde advierte que “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... 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 de la economía”, pues de esa manera resulta invadida por el legislador la órbita de las funciones que de manera autónoma y para velar por la estabilidad de la moneda le asigna a la Junta Directiva del Banco de la República la Constitución Política (artículo 372), como autoridad monetaria y crediticia. Es decir, puede asignarle 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”.

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-383 de 1999, ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

2.5.- En acatamiento de las directrices de las sentencias citadas, en la resolución N°. 10 de junio 1 de 1999, de nuevo la Junta Directiva del Banco se ocupa de la materia , deja de tener en cuenta la tasa DTF y señala que “la corrección monetaria será equivalente al promedio aritmético de las tasas anuales de inflación, medidas con base en el Índice de Precios al Consumidor –IPC–, de los doce meses anteriores a aquel en el cual se hace el cálculo”.

2.6.- El 16 de septiembre de 1999 la Corte Constitucional⁵ declara la inexequibilidad de las normas que regulan el sistema UPAC contenidas en el decreto 663 de 1993, pero con atinado criterio y para impedir la desestabilización económica que sobrevendría de dar efecto a la sentencia de manera inmediata a su ejecutoria como usualmente sucede, difirió sus efectos hasta el 20 de junio de 2000, sin perjuicio de que de inmediato la tasa de las UPAC se fijen con base en lo señalado en mayo 27 de 1999, es decir considerando autónomamente otros factores como las tasas de inflación, aspecto innecesario pues ya estaba en vigencia la resolución 10 de junio 1 de 1999, antes reseñada.

Era, entonces la anterior, la situación jurídica existente cuando se profiere la ley 546 de 1999 de diciembre 23 de 1999.

3.- La ley 546 de diciembre 23 de 1999

3.1.- Como una de sus finalidades esenciales, según lo advierte su artículo 1º está la de “regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo,

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-700 de 1999, ponente Dr. José Gregorio Hernández.

ligado el índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural”; busca establecer las condiciones para “hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna” (art. 2) y proteger el patrimonio de la familia representado en vivienda, todo esto pone de presente que las operaciones de crédito a las cuales se refiere la norma están orientadas esencialmente a los préstamos en dinero que se otorgan a personas naturales para su vivienda.

No cobija la ley créditos diferentes a los de vivienda individual y, por ende, no puede pretenderse la aplicación de lo en ella previsto y, de manera especial, el alivio para las deudores (denominado *reliquidación*), a obligaciones provenientes de otras causas, como son, por ejemplo, los créditos de consumo, los de constructores o los de libre destinación.

Además esta ley crea las UVR o Unidades de Valor Real, ordena la conversión de todas las Corporaciones de Ahorro en Bancos, se ocupa de regular los diversos sistemas de financiación de vivienda, estableció el proceso arbitral como mecanismo para dar efectividad ejecutivamente a las garantías hipotecarias, innovación esta última que fue declarada inexequible⁶ y prevé abonos especiales para los créditos al día y

6 La Corte Constitucional en la sentencia C-1140 de agosto 30 de 2000, con relación al punto señaló que para ella es palmaria la inconstitucionalidad de los artículos 35, 36 y 37 de la ley 546 de 1999, que eran los que establecían el procedimiento arbitral para procesos ejecutivos hipotecarios, porque viola “el derecho de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la constitución Política), el principio de igualdad (artículo 33 *ibidem*) y el objetivo constitucional de un orden justo (Preámbulo), además de frustrar, por contera, el ejercicio del derecho a una vivienda digna (art. 51 C. Pol.)”. Analiza la Corte que en la práctica las normas dejaban en cabeza de las entidades financieras la posibilidad de obligar a su deudor a aceptar el arbitramento, pues se ve abocado a “suscribir la cláusula compromisoria por temor a que no se le otorgue el préstamo, y

para los que están en mora mediante el mecanismo denominado *reliquidación*, el cual se halla previsto en el artículo 40.

3.2.- Esta disposición requiere desde ahora de una especial precisión pues destaca que sobre los saldos vigentes a 31 de diciembre de 1999 se efectuará un abono que se liquida sobre las bases matemáticas indicadas en el art. 41 de la misma ley, el cual se realiza a través de cada entidad financiera **pero por cuenta del gobierno**,⁷ reliquidación que, en resu-

así la parte más fuerte de la relación contractual termina imponiendo su exclusiva voluntad, aunque pueda en apariencia presentarse una realidad distinta". Destaca la Corte que "lo dicho no implica la condena a los pactos arbitrales per se, pues tales cláusulas y los tribunales de arbitramento, como mecanismos alternativos de solución de conflictos, constituyen valiosos elementos para alcanzar el orden y la paz sociales siempre y cuando se cumpla con la indispensable condición de efectividad consistente en que las partes en controversia tengan plena libertad para decidir acerca de si acuden o no a ese medio y nunca por que así se imponga por el más fuerte".- Es de advertir que la Corte dejó, en mi sentir, de considerar la más importante de las razones para justificar la inconstitucionalidad del pacto arbitral para iniciar y adelantar procesos de ejecución ante árbitros, cual es la de que el artículo 116 de la C. Pol. en el inciso cuarto faculta a los particulares para ser investidos "transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley". Es por lo anterior que la duración de la función arbitral es por un preciso lapso y si dentro del mismo no se profiere la determinación final o laudo, se pierde la facultad para hacerlo. Si se recuerda que el proceso ejecutivo usualmente no termina con la sentencia sino con el pago, que no se sabe cuando se podrá dar, no se puede cumplir esa función, por definición constitucional transitoria, de ahí que por este aspecto también se daba la inconstitucionalidad de los artículos 35 a 37 de la ley 546. Diferente es el caso cuando está en curso un proceso de ejecución y las partes quieren delegar la decisión de las excepciones perentorias a los árbitros, posibilidad viable porque emitido el laudo o finaliza el proceso si se declaran probadas las excepciones o regresa a la justicia ordinaria para proseguir la ejecución, hipótesis por entero diversa a la de adelantar todo el proceso ejecutivo ante árbitros.

⁷ El numeral 3 del art. 41 de la ley 546 es preciso al advertir que "El

men, implica que el Congreso reconoció su error legislativo al disponer dentro las bases a seguir obligadamente, por el Banco de la República, para establecer el valor de la UPAC, factores diversos al de la inflación y resarce así los mayores valores que las entidades financieras cobraron a sus deudores, por ser para ellas imperativo acatar las bases que le indicaba la Junta Directiva del Banco de la República, quien, a su vez estaba en el deber de observar los indebidos parámetros impuestos por la ley 31 de 1992, pero que también aplicaron para pagar a quienes depositaban sus dineros en ellas.⁸

Y es que, para evitar futuras dudas desde ahora se debe dejar sentado que una cosa es la operación de **reliquidación** y otra la **reestructuración** de un crédito, a las cuales se refiere el parágrafo 1º del art. 40 de la ley al señalar que “Si existiere más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos. En caso de que el crédito haya sido **reestructurado** en una misma entidad, la **reliquidación** se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado”.⁹

gobierno nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior”, el cual por disposición del art. 42 de la misma ley igualmente se hizo extensivo a los deudores que en esa fecha se hallaban en mora, de ahí que por ser dineros del Estado beneficiarse con más de una reliquidación implica incurrir en el delito de desviación de recursos públicos, tipificado en el parágrafo 2º del art. 42 de la ley 546.

- 8 Es un aspecto que debe ser mirado de manera integral para no perder la objetividad y resaltar que igualmente las entidades financieras pagaron a sus acreedores (entiéndase ahorradores) valores en UPAC liquidados sobre las mismas bases.
- 9 Establece así la ley que el beneficio opera exclusivamente para una vivienda, sin que importe que respecto de ella se hayan efectuado varios préstamos, lo que no es raro en el medio pues se piden nuevos préstamos

En suma, se entiende por **reliquidación** el abono que imperiosamente se debe hacer a un crédito de vivienda individual o a varios pero respecto del mismo inmueble, sobre las bases señaladas en los artículos 40 y 41 de la ley 546 de 1999, operación que no implica alteración diversa a la rebaja del saldo que determina el abono y que se hace por una sola vez; la **reestructuración** del crédito es el acuerdo al que voluntariamente llegan deudor y entidad financiera, donde se pueden modificar aspectos tales como tasas de interés, plazo para pagar o sistema de amortización y podrá ser efectuada las veces que las partes así lo quieran

3.3.- Al ser demandados como inconstitucionales diferentes artículos de la ley 546 de 1999, en sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, la Corte Constitucional declaró inexcusables algunos, reiteró que respecto de los préstamos para vivienda las tasas no debían estar sujetas a las variables del mercado y que el Banco de la República debía fijar la tasa máxima para ellos;¹⁰ de nuevo se pronunció la entidad en sentencia C-1140

¹⁰ En esta sentencia, con ponencia del Dr. José Gregorio Hernández, al referirse al art. 40 de la ley 546 de 1999 señala la Corte que: "Se concretan en esta norma los postulados que ya fueron objeto del análisis genérico efectuado por la Corte en la presente providencia, relativos a la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho y concernientes también a la asunción anticipada por parte del Estado de las responsabilidades inherentes a los acontecimientos que precipitaron la crisis del sector inmobiliario y de crédito financiero de vivienda en los años inmediatamente anteriores... ello no puede catalogarse como subsidio, pues no corresponde tal concepto a los antecedentes verídicos del establecimiento de la normatividad en tela de juicio, ni tampoco es posible que se le catalogue como auxilio, de aquellos prohibidos por la Constitución a favor de particulares (art. 355 C. Pol.), sino que debe encasillarse en la función de respuesta estatal frente a una circunstancia grave y crítica que amenazaba con descomponer, de manera inminente e incontrolable, el orden económico social de la República". Surge aquí la interesante inquietud acerca de la responsabilidad del Estado por leyes constitucionales.

de agosto 30 del mismo año y señaló una posible responsabilidad pecuniaria de las entidades financieras por los pagos recibidos de sus deudores en UPACS mientras estuvieron atadas a la DTF, aún para los créditos pagados antes de la ley 546 y amplía así la posibilidad de que se realice la reliquidación sobre la diferencia que tiene el valor de la unidad atada solo a la inflación, frente al saldo que tuvo respecto de la DTF.¹¹

11 En esta sentencia, con ponencia del mismo magistrado, la Corte Constitucional señala que: “Así, pues, lo que debe darse en el curso de tales relaciones bilaterales no es nada diferente a la compensación, para realizar el objetivo constitucional del orden justo. Deben cruzarse las cuentas para saber quién finalmente le está debiendo a quién y cuánto. Y ello sólo se logra si se reliquidan los créditos. **Lo anterior debe ocurrir aunque se haya cancelado la totalidad del préstamo, para proceder a las restituciones consiguientes si es el caso.**” Adelante señala la sentencia que los abonos de la reliquidación son sin “perjuicio de la responsabilidad que pueda caber a sus organismos y a sus antiguos servidores por la adopción de las medidas y por la expedición de las normas que propiciaron el injusto traslado de fondos de los deudores hipotecarios a las instituciones crediticias, y también sin detrimento de los recursos que, previa sentencia judicial, corresponda restituir a las propias entidades crediticias. Estas, en efecto, los recibieron, los usufructuaron y los invirtieron. **Es de su cargo su devolución, con los créditos respectivos.**” Sin estar el presente estudio destinado a analizar las responsabilidades que se mencionan, debo dejar sentado que, en mi opinión, la Corte Constitucional desbordó el marco propio de sus funciones al establecer una retroactividad que la ley no señala cuando interpreta que la reliquidación procede respecto de préstamos cancelados, pues es meridiana la ley 546 en señalar que se predica de préstamos vigentes, al día o no, pero vigentes. En segundo lugar no puede la Corte por vía general señalar de antemano que es responsabilidad de las entidades financieras la devolución, por el hecho de haber recibido los pagos, máxime si, a su vez, las entidades reconocieron a sus deudores (los ahorradores) con el mismo sistema. Unicamente caso por caso, y de demostrarse por el demandante en quien radica la carga de la prueba, que las entidades financieras le cobraron más de lo que ordenaba la normatividad vigente es que puede deducirse responsabili-

4.- Incidencia de la ley 546 de 1999 y los procesos ejecutivos en curso

Repasando el articulado de la ley 546 encuentro que respecto de los procesos ejecutivos en curso, la única disposición vigente que tiene incidencia directa en ellos la constituye el parágrafo tercero del art. 42 que transcribo:

“Parágrafo 3º.- Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales, tendrán derecho a solicitar la suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite”.¹²

Esta norma presenta varios aspectos que deben ser mencionados, a saber:

lidad voluntariamente asumida por el Estado se entiende sin perjuicio de lo que los jueces dispongan en casos particulares, **a la luz de las sentencias dictadas por esta Corporación.**”, no puede entenderse como que, de antemano, la Corte Constitucional definió que por el hecho de haber cobrado obligaciones en UPACS existe responsabilidad.

12 Las expresiones “que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario”, “dentro del plazo” y “Si dentro del año siguiente a la reliquidación del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía”, se declararon inexequibles en la sentencia C-995 de 2000, de manera que se cita el parágrafo tal como rige en la actualidad.

4.1.- Clase de procesos a que se refiere

Si bien es cierto el parágrafo no cualifica la naturaleza del proceso, se debe tener en cuenta que el inciso primero hace referencia a los “deudores hipotecarios” que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, lo que permite inferir que se cobijan los procesos de ejecución que las entidades crediticias adelanten contra deudores que han otorgado garantía hipotecaria, de manera que cubre esencialmente procesos ejecutivos en cualquiera de las modalidades posibles o sea hipotecarios puros, con acción mixta o con base en la garantía personal en las que se esté cobrando un crédito otorgado para adquirir vivienda.¹³

4.2.- Facultades del juez

Se trata de uno de los aspectos de mayor interés desde el punto de vista procesal, precisar el alcance de la expresión “**Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo**”, pues de la posición que se adopte se define si el juez puede suspender de oficio el trámite del proceso o si se requiere necesariamente solicitud de parte.

Si se tiene en cuenta que la parte inicial del parágrafo otorga al deudor el “derecho a solicitar la suspensión de los mencionados procesos” parecería claro que no puede el juez actuar de manera oficiosa, lo que halla cabal coordinación con la circunstancia de que la suspensión se otorgue automáticamente por el juez, lo que no implica que éste actúe de oficio sino que, presentada la petición, **de inmediato, de plano**, la conceda, pues ese es el sentido que tiene la expresión

¹³ Esta eventualidad es rara, pero no se puede descartar que una entidad financiera decida no ejercer la garantía real y dar efectividad exclusivamente a la personal.

“automáticamente”, por cierto mal utilizada si se considera el contexto de la norma.

En verdad, tal como lo ha destacado el Consejo de Estado,¹⁴ si bien la ley colombiana no define la expresión “de plano”, se trata de “un modo adverbial figurado que **en el foro significa que la resolución debe adoptarse sin trámites...** se excluye todo trámite distinto del indispensable examen que haga el fallador según sus exclusivos criterios”, de manera que el sentido del aparte que se analiza es que presentada la solicitud por el deudor, sin trámite alguno y de acuerdo con el examen que haga el juez, puede decretar la suspensión, porque tampoco puede confundirse “de plano” o su equivalente “automáticamente”, con que de manera fatal debe pronunciarse en el sentido de decretar la suspensión, porque puede suceder que la petición no es viable, ejemplo no se trata de solicitud proveniente de un deudor de crédito para vivienda, único cobijado por el alivio de la reliquidación, tal como atrás se resaltó.

Empero, la anterior interpretación que es la que fluye lógicamente del estudio de la norma, choca con lo señalado al respecto por la Corte Constitucional en la sentencia C-955 del 2000, en donde se cuida de advertir que “La parte motiva de esta providencia se encuentra indisolublemente vinculada a la resolutiva y, **por tanto, es obligatoria**”, de manera que no se puede desconocer que en la citada sentencia y respecto del punto que interesa, expresó la Corte lo siguiente:

“Agrega la norma que dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo, **lo cual significa que no necesariamente es indispensable la solicitud por parte del interesado**” (Folio 165).

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto de marzo 8 de 1973.

Y, adelante, expresa:

“En este orden de ideas, la suspensión de los procesos en curso, ya por petición del deudor, o por decisión adoptada de oficio por el juez, tiene por objeto que se efectúe la reliquidación del crédito y, producida ella, debe dar lugar a la terminación del proceso y a su archivo sin más trámite como lo ordena la norma...” (Folio 166)

Si se considera que para la Corte Constitucional el derecho a la reliquidación es general pues todos los deudores a los que se refiere la ley 546, o sea los de vivienda individual, tienen derecho a la misma, se llega a la conclusión de que el juez también de oficio puede ordenar la suspensión del proceso, que, como se verá en el aparte siguiente, realmente ya no lo es, puesto que se ha convertido en la mayoría de los casos en un evento de terminación¹⁵ del proceso ejecutivo y no de suspensión del mismo.

Por tal razón, y estimo es la consecuencia más destacada de esta parte del análisis, en un adecuado entendido del alcance de la ley 546 de 1999 y en especial de lo previsto en sus artículos 40, 41 y 42 y los derroteros interpretativos marcados por la sentencia de la Corte, todos los procesos de ejecución donde se trate de cobrar créditos correspondientes a vivienda individual deberán ser reliquidados y una vez ocurrido lo anterior terminarán con los efectos advertidos, si como resultado de la operación quedan al día.

15 Es lo que la doctrina denomina una forma atípica de *terminación anormal del proceso civil*, pues sin corresponder a los eventos que en el título XVII del C. de P. C. se hallan contemplados (transacción, desistimiento y perención), igualmente determinan que sin sentencia finalice la actuación judicial.

4.2.1.- Empero, si luego de aplicadas las sumas que correspondan persiste la mora, considero que el proceso ejecutivo debe proseguir, tomando nota de la modificación que implica la operación de reliquidación, lo que permite el art. 305 inciso final del C. de P. C., por ser un hecho modificativo del derecho sustancial ocurrido en el curso del proceso, interpretación que atinadamente ha dado la Corte Suprema de Justicia¹⁶ al revocar tutela otorgada por el Tribunal de Neiva.

En efecto estimó el Tribunal que una vez presentada la reliquidación el proceso se debe suspender a la espera de que las partes se pongan de acuerdo sobre el monto de la misma y que el hecho de que a las demandadas se les haya corrido traslado de la reliquidación y ellas hayan guardado silencio, “no determina como al parecer lo entiende el memorialista, la prosecución del trámite del proceso, pues este debe quedar suspendido a la espera de que las partes lleguen a un acuerdo sobre esa reliquidación.....y si no hay acuerdo entre las partes el proceso quedará suspendido como ya se advirtió, para que por las partes se discuta sobre la cuantía del mismo, las amortizaciones, los alivios e indemnizaciones a que haya lugar.”

16 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, ponente Dr. Jorge Santos Ballesteros, sentencia de julio 10 de 2001 expediente 0137-1. Anteriormente, en sentencia de 6 de febrero de 2001 expediente 0754-04, del mismo ponente, había tutelado al revocar decisión del Tribunal de Tunja, por estimar que si efectuada la reliquidación el crédito no quedaba al día, el proceso ejecutivo debe proseguir pues de lo contrario “dejaría al acreedor hipotecario sin la posibilidad de hacer efectivo su derecho de obtener la cancelación de la deuda adquirida por el accionante que como quedó visto se encuentra en mora.” Corte Suprema de Justicia, sentencia de 14 de noviembre de 2000, ponente Dr. Manuel Ardila, expediente 1022 donde por primera vez puso de presente en un caso donde se había surtido la reliquidación pero el proceso no quedó al día el tutelante “no puede aspirar a que el proceso permaneciera suspendido indefinidamente, o peor aún, que se diera terminado sin más requisitos, como ahora lo pregoná, porque no es tal el efecto perseguido por la citada ley.”

La Corte, con argumentos que compartimos revoca la decisión impugnada y advierte que “no puede ser de recibo la tesis del tribunal para denegar el amparo atinente a que la decisión de la Sala accionada comporta una vía de hecho, cuando es evidente que bajo la decisión contenida en la providencia del 14 de marzo de 2001, conlleva necesariamente la paralización del proceso que dio origen a la presente acción, ya que no obstante haber quedado demostrado que la reliquidación del crédito fue efectuada en los términos establecidos por la ley 546 de 1999, se ordena la suspensión del proceso ejecutivo hasta que las partes lleguen a un acuerdo sobre aquella, cuando es también evidente que de ésta se dio trasladado a las demandadas y guardaron silencio, momento procesal que era oportuno para objetarla si no estaban de acuerdo con la suma que arrojaba, silencio que en sentir de la sala accionada “no determina la prosecución del proceso”, conclusión que resulta desafortunada y arbitraria pues de ser acogida, por lógica implicaría que basta el silencio del deudor demandado para que se produzca la suspensión del proceso ejecutivo y de paso se le sustraiga del cumplimiento de las obligaciones crediticias a su cargo, dejando inerme al acreedor hipotecario que se acogió al medio de defensa que la ley establece para obtener el pago de sus acreencias cual es el proceso ejecutivo y que al no contar con otro mecanismo de defensa, le ocasiona el quebrantamiento de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia”.

Resulta así diáfano que la suspensión tiene como finalidad que ante el juez que conoce del proceso de ejecución se surta el trámite destinado a dar efectos a la reliquidación dispuesta por la ley y, si agotado el mismo, se tiene que el crédito quedó al día, obviamente el proceso debe finalizar; empero, si así no acontece proseguirá, tomándose nota de la

reducción pertinente que se deberá tener en cuenta al realizar la liquidación del crédito.

4.2.2.- Surge la necesidad de establecer un derrotero procesal en orden a determinar cómo se procede a lo anterior, es decir a que genere consecuencias procesales la operación de reliquidación y son varias las posibilidades que surgen:

4.2.2.1.- En efecto, considero que bien puede el juez solicitar a la entidad ejecutante que informe acerca de los alcances de la reliquidación que obligadamente debió realizar, para una vez presentada, ponerla en conocimiento del deudor ejecutado, mediante un traslado cuya duración determinará en uso de su función integradora de los vacíos procesales y, si no existe objeción alguna, se decretará la terminación del proceso si la obligación quedó al día, pues ante la inexistencia de censuras respecto de la operación puesta en su conocimiento,¹⁷ debe asumirse la conformidad del deudor con ella, sin que sea menester de manera inexorable que el juez designe expertos que evalúen la reliquidación efectuada.

4.2.2.2.- Nada impide que sea la institución financiera que motu proprio presente la reliquidación y abra el camino para el mismo trámite anterior, lo que podrá hacer en cualquier estado del proceso, pues lo único que impediría hacerlo es que este haya terminado.

¹⁷ Corte Suprema de Justicia, sentencia de 17 de julio de 2001, Ponente Dr. Silvio Fernando Trejos Bueno, expediente 0060-01 donde pone de presente que es dentro de este trámite que el deudor se puede oponer “dado que si el interesado contó al interior del proceso con la oportunidad de convertir el monto de la obligación objetando la liquidación del crédito, fue allí donde debió oponerse y no esperar que el proceso prosiguiera, para que excusado de su incuria, busque conseguir mediante la tutela lo que debió discutir y dilucidar en el estadio natural”

Si se presenta objeción, estimo que el juez, en su deber de impedir innecesarias controversias, señalará en providencia judicial quien tiene la razón y definido el punto, por auto que incluso permite el recurso de apelación (art. 351 numeral 5 del C. de P. C.), en firme, se archiva la actuación que si se declara finalizada si el crédito quedó al día.

Para definir lo pertinente el juez no requiere necesariamente de la ayuda de peritos, pues si sus conocimientos se lo permiten podrá aplicarlos y resolver, caso de controversia acerca del monto de la reliquidación, cuál es la cifra que se debe tener en cuenta; no obstante, si estima que debe asesorarse, en esta hipótesis considero un proceder correcto que, previamente, acuda al sistema previsto en el art. 243 del C. de P. C. para solicitar la orientación en este aspecto de la Superintendencia Bancaria, entidad oficial calificada como la que más para dar esta ayuda técnica.

Ciertamente, bajo la modalidad de los denominados “informes técnicos y peritaciones de las entidades oficiales” que se puede pedir aún de oficio “a las entidades o dependencias oficiales que dispongan de personal especializado”, esa colaboración en orden a tomar la decisión acerca del monto de la reliquidación, respecto de cuya metodología y bases matemáticas la ley 546 se pronuncia en el art. 41 y detalla la circular externa 007 de enero 27 de 2000 emanada de la Superintendencia Bancaria, de manera que no se trata de una operación caprichosa por parte de la entidad financiera, sino que está sometida a unas precisas bases matemáticas, lo que evita especulaciones en torno al tema, respecto del cual debe estar ajena la consideración a cualquier otra clase de perjuicio, dado que las sumas que arroja la reliquidación son las que reconoce el Estado y cualquier extralimitación en ellas puede ocasionar incluso acciones penales para sus infractores.

Naturalmente la guía de la Superintencia, como prueba pericial que en últimas es, no obliga al juez y este decidirá de acuerdo con su criterio, pero a no dudarlo se convierte en una eficaz ayuda que raramente el juez no admitirá.

En todo caso nos parece precipitado, innecesario y costoso el proceder de algunos despachos que de una designan peritos financieros para que rindan su dictamen, olvidando la herramienta antes señalada y aún más censurable el que en veces les ordenan a los expertos que el dictamen se “ajuste a lo señalado en las sentencias de la Corte Constitucional”, lo que implicaría que el perito sea el llamado a interpretar el alcance de los fallos, no siendo esa su misión

Es más, incluso dentro del trámite propio de la liquidación del crédito de que trata el art. 521 del C. de P. C. es posible ventilar lo atinente al alcance de la reliquidación, si no se dio alguna de las posibilidades antes referidas, pero es una solución extrema, pues carecería de lógica y atentaría contra el principio de la economía procesal esperar hasta esta oportunidad prevista en etapa muy avanzada del proceso de ejecución, si se recuerda que usualmente la reliquidación implica la terminación del proceso y lleva a surtir innecesariamente muchos trámites que se obvian con alguno de los dos sistemas anteriores.

Cuenta así el deudor con diversas oportunidades para plantear sus diferencias de criterio con el monto de la reliquidación efectuada y será dentro del ejecutivo, con efectos de cosa juzgada, que se defina el alcance de la reliquidación y cualquier otro que se refiera a la liquidación del crédito propriamente dicha,¹⁸ proceder que evita que pueda acudirse

¹⁸ Se debe precisar que una cosa es la *reliquidación*, operación única basada en el art. 42 de ley 546 de 1999 y otra la *liquidación* del crédito, que se

al proceso ordinario para cuestionar estos aspectos, proceso que deja de tener objeto ante los efectos de lo definido en la ejecución, y menos a las acciones de tutela, pues el campo idóneo para debatir los alcances de la reliquidación y de la liquidación del crédito, será el proceso ejecutivo en curso, por tratarse de un tema que afecta de manera exclusiva el mismo.

La Corte Constitucional en sentencia T-1196 de septiembre 14 de 2000, así lo destaca,¹⁹ pero agrega que, aún terminada la ejecución, “si el actor considera que el valor del crédito por el cual fue ejecutado no reflejaba el valor real de su acreencia, éste podrá hacer uso de las acciones correspondientes para que los jueces ordinarios, no el juez constitucional, determinen si hay lugar al pago de alguna indemnización por ese concepto”, decisión que debe ser tomada con una serie de precisiones.

En primer lugar, recuérdese que se trata de un fallo de tutela cuya interpretación no obliga, de manera que no puede ser el mismo apoyo para aseverar que es posible abrir el campo a debates que ya se surtieron y quedaron definidos

realiza en la oportunidad prevista por el art. 521 del C. de P. C.- Si la reliquidación no le pone fin al ejecutivo, como ya se vio puede suceder, en la ocasión debida se hará la liquidación y agotado su trámite, se estará a lo definido cuando el juez la aprueba. No será admisible que por la vía del proceso ordinario se quiera cuestionar la liquidación de un crédito realizada en proceso de ejecución, como tampoco es pertinente hacerlo respecto de la reliquidación, pues esos son debates que si se quieren dar se agotan en el proceso de ejecución.

19 Corte Constitucional, expediente T- 318.698, ponente Dr. Alfredo Beltrán, donde señala que la ley 546 concierne con créditos insoluto y procesos en curso y en el caso concreto “no podemos decir que su crédito al momento en que se produjo la solicitud de reliquidación ostentaba dicha condición ni que el proceso ejecutivo seguido en su contra estuviera en curso, pues éste finalizó con la ejecutoria del auto que adjudicó a la entidad bancaria el bien dado en garantía”.

dentro del proceso de ejecución con efectos de cosa juzgada, de manera que no vemos pertinente que el deudor pueda acudir al proceso ordinario para evidenciar su inconformidad con lo definido en el ejecutivo en lo que al alcance de la reliquidación concierne, tampoco en lo que se refiere a la liquidación del crédito pues, se insiste, todo lo que concierne con la reliquidación de que trata la ley 546 de 1999, **respecto de los procesos ejecutivos en curso al iniciar su vigencia, es asunto que define con fuerza de cosa juzgada el juez que conoce de la ejecución, exclusivamente dentro de ese proceso.**

Si de hecho se acude a un proceso ordinario para tratar de que allí se decida lo que atañe con el acierto o no de la reliquidación efectuada en un proceso ejecutivo en curso, o incluso de la liquidación en cualquier proceso de ejecución, estimo que el ordinario está afectado de nulidad insaneable, porque se está acudiendo a un proceso distinto del que legalmente corresponde, dado que, tal como se ha demostrado, si está en curso un proceso de ejecución deberá ser dentro del mismo que se defina todo lo que concierne con el alcance del monto de la obligación dineraria que allí se cobra, sea por el evento excepcional de la reliquidación o el general de la liquidación del crédito.

Ahora bien, podría cuestionarse la tesis anterior con el argumento de lo que el art. 43 de la ley 546 de 1999 señala en su inciso primero, de ahí que se deba estudiar su alcance.

“Artículo 43.- *Excepción de pago.*- El valor que se abone a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones a que se refiere esta ley, así como los subsidios que entregue el Gobierno Nacional dentro del programa de ahorro a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, constituirán un pago que como tal, liberará al deudor

frente al establecimiento de crédito acreedor. Dicho pago, a su vez, constituirá una excepción de pago total o parcial, según sea el caso, tanto para el establecimiento de crédito como para el Estado, en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de las liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos”.

La disposición se entiende operante en los eventos donde los deudores pueden adelantar procesos ordinarios para efectos de “reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de las liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos” distintos de aquellas que se realizaron y fueron controladas por el juez del ejecutivo y ya hemos visto que si de lo que se trata es de cuestionar cuando en su momento no lo hicieron, o lo hicieron pero se dirimió el punto, la reliquidación (art. 40 ley 546 de 1999) o la liquidación (art. 521 del C. de P. C.) se mantienen y no es posible adelantar un proceso ordinario para efectos de reabrir, con violación del debido proceso por vulnerar la cosa juzgada, un asunto ya definido en el de ejecución.

En otras palabras, estimo que la excepción de pago toca con aquellos casos donde no existe proceso de ejecución y el deudor considera que le pagó en exceso a la entidad financiera, o esta no hizo de manera acertada la reliquidación, pues en estos eventos no existe la actuación de control y definición propia del juez en los procesos de ejecución. En esencia la misma concierne es con los créditos al día previstos en el art. 41 de la ley.

Y es que de si exégesis a ultranza se trata, igualmente y con esa lógica interpretativa se podría sostener que como la norma señala que los abonos por reliquidación “constituirán

un pago que como tal, liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor”, realizada la reliquidación se cancela la obligación pues el deudor queda liberado, lo que a todas luces es inaceptable por no ser tampoco ese el entendido de la disposición.

Diferente es el caso si el proceso ordinario se adelanta para obtener el pago de otra clase de perjuicios, ajenos estos a lo que concierne con la operación de reliquidación, pues se conocen casos en los que algunos deudores han presentado demandas respecto de entidades financieras por estimar que, independientemente del abono recibido por concepto de la reliquidación, los daños morales y materiales sufridos por ellos no se resarcen con la suma recibida por la reliquidación, proceder que encuentra su fuente en un innecesario comentario que se halla en la sentencia C-1140 de 2000, donde la Corte Constitucional, ya para cerrar su fallo señala que “En efecto, considera esta Corporación que no se puede anular toda posibilidad de reclamación judicial efectiva del deudor contra la institución financiera, presumiendo que el pago o abono efectuado cubre completa y satisfactoriamente lo que aquélla debía al demandante, pues ello supondría el desconocimiento del debido proceso (art. 29 C. P. P.), el acceso a la administración de justicia (229 ibidem), el equilibrio entre las partes y, en general, el orden justo al que propende la Constitución (Preámbulo)”.

4.2.2.3.- Otra posibilidad, además la más recomendable para efectos de finiquitar controversias, es la de que las entidades financieras, directamente con su deudor, realicen la reestructuración y presenten la solicitud de terminación de común acuerdo, basados en aplicación de la ley 546 de 1999 cuyo parte final del parágrafo tercero del art. 42 destaca que “En caso de que el deudor acuerde la reliquidación ²⁰ de

su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite”, norma de la que, además, se infiere que si el deudor no llega a ese acuerdo, deben existir otros trámites que son precisamente los advertidos en los dos párrafos anteriores.

Es más, en esta hipótesis y por aplicación del art. 340 del C. de P. C., dado que se trata de un evento transaccional el escrito contentivo del acuerdo lo puede presentar únicamente la entidad financiera.

4.2.3.- Ahora, si existen procesos por obligaciones correspondientes a financiación de más de una vivienda, deberá requerirse al deudor para que escoja en cual opta por el beneficio y seguir adelante con los otros, pues tan solo opera para una vivienda, dado lo señalado en el parágrafo 1º del art. 40 de la ley, aspecto atrás desarrollado.

4.3 .- La terminación del proceso.-

Tal como estaba redactado el parágrafo 3º del art. 42 de la ley 546, si se daba la reliquidación, que era a solicitud de parte, el proceso se suspendía y se debía archivar, pero, en el evento en que se incurriera de nuevo en mora se reactivaba en el estado en que se hallaba, parte de la norma que también se declaró inexistente.

Así las cosas, se tiene que como ahora la reliquidación del crédito se impone perentoriamente, de acuerdo con el alcance que la Corte Constitucional señaló, el proceso reliquidado usualmente finaliza y si se vuelve a atrasar, se debe iniciar un nuevo proceso sin que se tenga en cuenta para nada

²⁰ Nótese que en este caso la ley emplea inadecuadamente el término reliquidación como sinónimo de reestructuración, al cual realmente se refiere.

lo sucedido en el anterior que cesa en sus efectos, lo que trae como consecuencia adicional que los documentos que se emplearon como título ejecutivo, con las anotaciones pertinentes en cuanto al monto del abono, se desglosan y entregan a la entidad financiera, por continuar siendo las garantías del crédito, tal como lo prevé el artículo 117 numeral 1, letra c) del C. de P. C.

Destaca la Corte en la citada sentencia C-955:

“En efecto, es evidente que se trata de situaciones jurídicas distintas, en cuanto la nueva mora, que al tenor del precepto se constituye en hipótesis de la reanudación del proceso debe dar lugar a un proceso nuevo y de ninguna manera acumularse a la que había propiciado el anterior, terminado, según el mismo mandato legal, con las consecuencias que tiene la terminación de todo juicio.

“El acreedor goza, por supuesto, del derecho a iniciar un nuevo proceso ejecutivo en contra de su deudor, pero mal puede retomarse el proceso expirado, en la etapa en que se encontraba cuando se produjo la suspensión, puesto que ello significaría atribuir efectos ultraactivos a situaciones previas ya definidas, combinándolas con hechos nuevos, en contra de una de las partes, con notorio desequilibrio en la relación procesal”. (Folio 167)

Con la anterior interpretación queda claro que los efectos de terminación del proceso no generan cosa juzgada material que impediría la iniciación de uno nuevo. Simplemente por la circunstancia legal que trajo como consecuencia que, en virtud de la reliquidación obligada, si los créditos quedaban al día, el proceso finalizaba, sobre la base del nuevo saldo establecido, se mirará como si se iniciaría la atención de la deuda y, en caso de mora, procederá la entidad acreedora a adelantar otro proceso ejecutivo.

Se reitera lo atrás señalado acerca de que si con la reliquidación no se queda al día, por excepción, el proceso ejecutivo debe proseguir, sólo que se tienen unas bases menores para efectos de la liquidación del crédito, dado el abono que fatalmente recibe, porque atentaría contra el principio de economía procesal darlas por terminadas sin mirar si quedaron o no al día.

5.- Los procesos ejecutivos iniciados luego de la vigencia de la ley 546 de 1999

5.1.- Ante todo, se debe advertir que la ley 546 de 1999 no contiene disposición que haga referencia a cual debe ser la conducta a seguir respecto de los procesos de ejecución que se inicien luego del 23 de diciembre de 1999, de manera que se parte de la base de que al ser presentadas las demandas respectivas la entidad financiera ya efectuó el abono que corresponde a la reliquidación que ordena obligatoriamente la ley, de manera que en las pretensiones de su demanda se debe reflejar el alcance del mismo y en los hechos de ella deberá estar consignado lo pertinente, a más de que se adjunta como anexo el documento que da cuenta de la obligación con las características que exige el art. 488 del C. de P. C., o sea el título ejecutivo.

Pone en evidencia lo anterior que si el deudor no está de acuerdo con el valor por el cual se le demanda, que refleja la reliquidación efectuada, la forma para exteriorizar su inconformidad será excepcionando de fondo para efectos de demostrar que se le cobra más de lo que realmente adeuda, para lo cual logrará en la etapa probatoria que se practiquen las pruebas que acrediten el error en la operación de reliquidación, pues estamos frente al hecho exceptivo que se denomina “cobro de lo no debido” o “en exceso de lo adeudado”, que

reliquidación efectuada, la forma para exteriorizar su inconformidad será excepcionando de fondo para efectos de demostrar que se le cobra más de lo que realmente adeuda, para lo cual logrará en la etapa probatoria que se practiquen las pruebas que acrediten el error en la operación de reliquidación, pues estamos frente al hecho exceptivo que se denomina “cobro de lo no debido” o “en exceso de lo adeudado”, que no es pertinente alegarlo por vía de recursos de reposición o apelación porque debe estar soportado en pruebas que surtan el requisito de la contradicción, como ocurre con cualquier proceso ejecutivo en donde el deudor considere que se le demanda por más de lo que debe.

Y es que si así no se procede, el silencio, tal como ocurre en todo proceso de ejecutivo, conlleva la aceptación de la operación de reliquidación y se proferirá la sentencia que disponga que siga adelante la ejecución, por así ordenarlo el art. 507 del C. de P. C., de manera que será también este proceso el escenario por excelencia para debatir en torno al acierto o no de la reliquidación, solo que ya por el trámite único y en la oportunidad precisa que corresponde a las excepciones perentorias.

5.2.- La ley 546 de 1999 no ha tipificado una nueva o especial modalidad de ejecución; el sistema sigue idéntico, de ahí lo inexplicable de pretender por vía de interpretación cambiar una estructura que no se ha variado, so pretexto de un mal entendido sentido de protección al deudor de créditos de vivienda individual, pues no otra puede ser la razón que explique esa actitud judicial, posiblemente inspirada en argumentaciones que contiene la sentencia SU-846 de julio 6 del año 2000, proferida por la Corte Constitucional frente a la suspensión de los procesos en curso respecto de deudores con garantía hipotecaria, las que no tienen carácter imperativo.²¹

Téngase presente que a través de la tutela se miran precisos y concretos hechos para verificar en cada evento particular si se ha vulnerado algún derecho fundamental.

No obstante, la corporación traza en ella una serie de orientaciones generales que, a no dudarlo, se han reflejado en conductas como las que criticamos, dentro de las cuales se resaltan las siguientes:

Todo lo que toca con el otorgamiento y la aceptación de créditos por las entidades financieras para la adquisición y conservación de la vivienda “mediante contratos de mutuo con garantía hipotecaria, no se rigen de manera absoluta por el principio de la autonomía de la voluntad sin limitación alguna, sino que ellos son contratos que han de obedecer a la intervención del Estado”.

Que como el juez constitucional reconoció en sentencias proferidas por esa jurisdicción “que el sistema de financiación de vivienda a largo plazo que se venía empleando, era contrario a los postulados de justicia y equidad en que se funda la Carta del 91”, los jueces están en el deber de “hacer prevalecer y garantizar los derechos de las personas” para remover las inequidades provenientes de aplicar ciertas nor-

21 La sentencia citada, se pronuncia acerca de una acción de tutela acumulada respecto de dos procesos: uno donde Davivienda era la demandante y en el otro el Banco Cafetero, de manera que, en principio, sus efectos son únicamente con relación a quienes intervienen dentro de la actuación, dado que el art. 36 del decreto 2591 de 1991 es perentorio en destacar que “Las sentencias en que se revise una decisión de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto”, de manera que las fundamentaciones que en ella aparecen no obligan para los restantes eventos y, como en general sucede con la jurisprudencia, tan solo tienen lo que en nuestro sistema constituye el precedente, es decir un criterio de autoridad que cada fallador puede o no seguir, dado que el art. 228 de la C. Pol. destaca que las decisiones de los jueces “son independientes”.

mas “aunque éstas, al momento de ser utilizadas, se presumieran conformes a aquél” (al derecho).

Estos comentarios como se puede ver, para nada permiten entender que sea pretexto de la función garantista que se menciona sea viable cambiar la estructura del proceso ejecutivo y colocar, en un exceso de celo, al juez en la función de exigir una serie de pruebas que pueden ser idóneas si quien las pide es el ejecutado para sustentar unas excepciones perentorias, pero que resulta prematuro obligar a que se presenten con la demanda, anticipándose a la conducta de quien está legitimado para hacerlo, el ejecutado.

5.3.- Ciertamente, si una entidad financiera o cualquier acreedor presenta demanda ejecutiva, donde pretende cobrar un crédito diferente a uno de vivienda individual con base en un pagaré al cual se le han hecho algunos abonos, al acreedor le basta señalar las cantidades que pagó el deudor y que redujeron el saldo a lo que se cobra; el juez siempre acepta esa manifestación, jamás la ha puesto en duda y menos luego de la vigencia de la Constitución de 1991 que tanta importancia ha dado al principio de la buena fe. Ni por asomo, en casos como el del ejemplo, un juez ha establecido como requisito para dictar el mandamiento de pago que se le adjunte pruebas sobre el movimiento de la deuda o certificados del revisor fiscal, pues le basta la aseveración de la demanda, aún en eventos donde ni siquiera en el pagaré constan los abonos, circunstancia que jurídicamente es idéntica en el caso del abono proveniente de la reliquidación que ordena la ley.

5.4.- Es por lo anterior que los acreedores que van a demandar para obtener el pago de obligaciones correspondientes a créditos de vivienda individual que se hallen en mora, no pueden ser constreñidos por la justicia a presentar

documentos diversos de aquellos que la ley exige para poder despachar favorablemente una ejecución, es decir los que a la luz de los artículos 488 y 554 del C. de P. C. corresponden.

5.5.- La anterior precisión tiene relación con la conducta asumida por numerosos jueces de diversos distritos judiciales, quienes dentro de los procesos ejecutivos con título hipotecario donde se quiere hacer efectiva una obligación proveniente de un crédito de vivienda individual, a más de los requisitos de que trata el art. 554 (copia de la escritura donde se constituye la hipoteca y da cuenta de la obligación, certificado del registrador y el documento base del recaudo cuando se trata de hipotecas abiertas) exigen para dictar el mandamiento de ejecución, entre otros, los siguientes documentos adicionales:²²

1. Movimiento histórico del comportamiento de la deuda desde su creación hasta diciembre 31 de 1999.
2. Liquidación y reliquidación según sentencia C-700-955-00.
3. Movimiento histórico del comportamiento de la deuda de enero 01 2000 a la fecha de la demanda.
4. Aplicación del alivio (distribución del pago).
5. Certificado de la revisoría fiscal, autorizado por la Superintendencia bancaria acerca del monto de la deuda.
6. Certificado del sistema de amortización autorizado por la Superintendencia para el crédito demandado.
7. Formato F 000050, Circulares 007 y 048 del 2000.

22 Esta enumeración, detectada del análisis de casos concretos, corresponde a la suma de los que indistintamente han requerido los jueces. No es que en todos los procesos exijan ese cúmulo, pero sí en la mayoría de ellos.

8. Tablas de Upac hasta diciembre 31 de 1999 emitida por la institución competente.
9. Tablas de UVR a partir de enero 1 de 1999 expedida por el Consejo Superior de Vivienda.
10. Conversión de UPAC a UVR según resolución 2893 de 1999 del Ministerio de Hacienda.
11. En las pretensiones exigen que las cuotas en mora se liquiden cada una por instalamientos.
12. Presentar la reliquidación del crédito firmada por el revisor fiscal.
13. Presentar certificación sobre intereses para créditos de vivienda expedidos por el Banco de la República.

5.6.- Ciento es que la ley 546 del 1999, se ocupó de prescribir criterios para efectos de liquidar créditos de vivienda individual, alterando, tal como se ha visto, el monto de las obligaciones, de modo tal que en la mayoría de los casos al darse la reliquidación el proceso ejecutivo culmina o se hace innecesario, si no estaba iniciado, por quedar la obligación al día, pero se reitera, dicha ley no modificó, para aumentar, como anexos obligatorios de las demandas presentadas con posterioridad a su vigencia, los documentos que se han dado en exigir, en decisiones que calificó de injurídicas por cuanto no hallan soporte legal y constituyen una limitación al acceso a la administración de justicia, que no es solo de los deudores, sino de la totalidad de los sujetos de derecho.

Y es que los anexos obligatorios de toda demanda, más los que especialmente una norma requiere de manera precisa, y que constituyen requisito de admisibilidad de ella,²³ no pue-

²³ Se recuerda que en los procesos de ejecución no existe auto admisorio de la demanda, pero que los requisitos que son necesarios para hacerlo deben

den obedecer al capricho del funcionario judicial debido a la inestabilidad que tal proceder ilegal conlleva, razón por la que quien acude a la administración de justicia debe adjuntar los que la ley exige para cada caso y, naturalmente, puede el juez negarse a dar curso a la petición mientras ellos no estén reunidos.

Pero no le está permitido al funcionario exigir de manera caprichosa anexos diferentes a los que por ley corresponden frente a cada caso en concreto, porque ese proceder lo ubicaría en situación de legislador y no de persona encargada de aplicar la ley, de donde se desprende lo inadecuado de la conducta de pedir un cúmulo de documentos que en parte alguna la ley menciona, llegándose al extremo incluso de solicitar algunos que en su función de jueces están en el deber de conocer y consultar directamente.²⁴

El art. 85 numeral 2 es terminante al señalar que es causal de inadmisión de toda demanda el que con ella “no se acompañen los anexos ordenados por la ley” y en el evento que nos ocupa, ninguno de los documentos que se piden los ordena la ley para iniciar un proceso de ejecución, lo que permite concluir que sus exigencias son indebidas.²⁵

estar reunidos para proferir el mandamiento ejecutivo a más de que se adjunte el correspondiente título ejecutivo.

- 24 Aún mas censurables son las sibilinas providencias en las que el juez no da curso a la demanda ejecutiva hasta tanto no se adjunten los “anexos de ley de acuerdo con lo interpretado por la Corte Constitucional”.
- 25 En la más amplia de las interpretaciones, se podría aceptar que de toda la serie de anexos atrás reseñada, el único que podría ser admisible sería el documento contentivo de la operación de reliquidación, para fundamentar la mención al abono que se debe relacionar en la demanda y tener así una base para poderlo contravertir si fuere necesario.

5.7.- Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el art. 38 de la ley 546 establece que “todas las obligaciones expresadas en UPAC se expresarán en UVR, según la equivalencia que determine el gobierno nacional”, agregando que si los documentos en que ellas constan no son modificados “las obligaciones se entenderán expresadas en UVR, por ministerio de la presente ley”.

El art. 39 complementa la idea y destaca:

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

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

Pone de presente lo anterior que un primer aspecto que surge de las disposiciones en cita, es que de común acuerdo la entidad y el deudor dejen sin efecto los documentos donde consten las garantías expresadas con el extinguido sistema UPAC (básicamente pagarés, dada la costumbre de emplear el sistema de hipoteca abierta) y se suscriban otros en los que consten las nuevas condiciones, conducta que el mismo art. 39 señala que no constituirá “novación de la obligación y por lo tanto, no causará impuesto de timbre”.

Ahora bien, puede suceder que ese acuerdo no sea posible, en evento en el cual, por ministerio de la ley, se entiende que los antiguos instrumentos de garantía, siguen prestando el

mérito que de ellos emana si se quieren emplear como títulos de ejecución, solo que se hará la conversión mediante la operación matemática simple de traspasar el valor de la UPAC a 31 de diciembre de 1999 (\$16.611,85) a pesos y, a su vez, esta cifra trasladarla a UVR, cuyo valor para el primero de enero de 2000 se fijó en \$103,34, labor que en nada afecta la claridad y liquidez de la obligación, dado que el artículo 491 del C. de P. C. prevé en su inciso segundo que se entiende por “cantidad líquida la expresada en una cifra numérica precisa o que sea liquidable por simple operación aritmética, sin estar sujeta a deducciones indeterminadas”, norma que guarda relación con el art. 498 del C. de P. C. que interpretado para este caso de manera analógica, autoriza para realizar operaciones de conversión, al referirse a las obligaciones en moneda extranjera, conversión que en este caso será de UPAC a pesos y de éstos a UVR para, por último, volver a su valor en pesos cuando del pago se trata.

Ahora bien, si el pagaré expresado en UPAC se halla dentro de un proceso en curso y como consecuencia de la reliquidación termina la actuación y se obtiene de común acuerdo el pagaré que lo reemplace empleando en el mismo las bases de UVR, en caso de futura mora y de ser necesario acudir a proceso de ejecución se empleará el título nuevo (ya se advirtió que la ley desecha la idea de la novación), ajustado a la nueva unidad.

No obstante, si terminado el proceso por la reliquidación no se logra el acuerdo con el deudor para obtener el documento actualizado, como la obligación subsiste, se desglosan las garantías que se devuelven al acreedor y de tener que emplearse en futuras ejecuciones se hará la operación aritmética de conversión a UVR para efectos de determinar el gua-

rismo por el que se solicita el mandamiento de pago, operación que corresponde realizar a la entidad crediticia.

6.- El llamamiento en garantía

Pasando a otro aspecto, debemos ahora estudiar lo que concierne con los llamamientos en garantía que las entidades financieras han realizado al Banco de la República dentro de los procesos ordinarios y de grupo que se han iniciado en su contra basados en los cobros en exceso cuando se aplicó el sistema UPAC y, al respecto, se tiene lo siguiente:

6.1.- El artículo 57 del C. de P. C. dispone que podrá hacer el llamamiento en garantía “Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia”.

Desarrolla la norma el principio de la economía procesal con el fin de evitar que los asuntos que en único proceso puede definir un juez, no se dejen para que lo haga en dos o más, si quien puede promoverlos así lo quiere y **opera sobre el entendido de que la índole de las pretensiones que se someten corresponda a asuntos que están adscritos a la jurisdicción ordinaria civil.**

Ciertamente, el llamamiento en garantía permite que un juez de la rama civil defina dentro de un proceso iniciado, un asunto que, de no existir la figura, hubiera obligado a adelantar otro diferente ante la misma jurisdicción civil.²⁶

²⁶ En lo único que implica modificación el llamamiento en garantía es en la competencia, pues, el juez que conoce del proceso donde se efectúa el llamamiento es el indicado para resolver esa solicitud que, de haberse dado en actuación separada, bien ha podido tener como competente, un juez civil diferente.

6.2.- Las posibilidades de las instituciones financieras al ser demandadas como supuestas responsables de haber cobrado más de lo debido a los deudores, cuando lo único que hicieron fue adecuarse de manera estricta a la ley y aplicar los parámetros establecidos obligatoriamente por el Banco de la República que, a su vez debía cumplir el art. 16 literal f) de la ley 31 de 1992 para liquidar obligaciones en UPACS, tanto a favor como en contra, es decir cobrando y pagando lo que la normatividad vigente señalaba, podrían derivar una responsabilidad estatal, aspecto en el cual la sentencia C-955 de 2000 es precisa en advertir que se está frente a “la asunción anticipada por parte del Estado de las responsabilidades inherentes a los acontecimientos que precipitaron la crisis del sector inmobiliario y de crédito financiero de vivienda en los años inmediatamente anteriores.²⁷

Pero la jurisdicción llamada para definir esa obligación, que surgiría de la ley, corresponde a la justicia contencioso administrativa, de manera que en esta hipótesis no encuentro viable el llamamiento en garantía por ausencia de facultades del juez civil para pronunciarse acerca de la responsabilidad del Banco de la República por sus actos administrativos, pues so pretexto del llamamiento no se puede llevar a la justicia civil asunto que es del privativo conocimiento de la jurisdic-

27 Los Magistrados de la Corte Constitucional doctores Eduardo Cifuentes y Vladimiro Naranjo, en su salvamento de voto de la sentencia C-955 de 2000, también lo ponen de presente al advertir que “En la sentencia, a este respecto, se abunda en explicaciones sobre la naturaleza jurídica de este abono, el que se vincula a una admisión de responsabilidad del Estado, a la cual alude ciertamente la ley examinada pero como mera eventualidad y siempre sujeta a una declaración judicial en ese sentido. En ausencia de una sentencia judicial, el abono tiene carácter de subsidio. No puede la Corte Constitucional modificar su naturaleza anticipando una condena judicial contra el Estado, lo que no hace la ley, ni puede deducirse del mero cotejo de la norma legal con las normas constitucionales.”

ción contencioso administrativa, cual es el pronunciamiento acerca de la responsabilidad estatal originada en las ilegalidades o errores en que se incurrió al señalar la forma de liquidar obligaciones en UPACS, la que encuentra su fuente en el artículo 16 literal f) de la ley 31 de 1992, que se declaró inconstitucional.

Cabe advertir que en numerosas providencias la doctrina del Consejo de Estado ha señalado que ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo opera el *fuero de atracción*, es decir que es viable a la misma pronunciarse acerca de responsabilidades de personas que usualmente no están sometidas a ella, como lo son los particulares, de manera que se puede, en teoría, pensar que, también ese fuero opera ante el juez civil y que éste podría conocer de la responsabilidad estatal si adicionalmente se propone la de particulares, tesis que además plantearía la posibilidad de que en casos donde existe esa responsabilidad compartida, el demandante escoja jurisdicción y el funcionario ante quien se presenta la demanda prevenga al de la otra jurisdicción.

Empero, el mismo Consejo se cuida de observar que esto únicamente es viable para el caso de la justicia contencioso administrativa por ser esta “prevalente en razón de la calidad de la parte”.²⁸

28 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto de diciembre 14 de 1995, expediente 11.200, Ponente Dr. Carlos Betancur Jaramillo, donde se advierte que el fuero de atracción: “procede cuando siendo varios los sujetos demandados, no todos pueden ser justiciables ante la misma jurisdicción. En los casos de reparación directa es frecuente esta situación, en especial cuando el hecho dañoso ha sido cometido por dos o más personas o lo que es más técnico aún, les es imputable tal hecho. Evento éste que configura una responsabilidad solidaria. Aquí, si es una persona natural, un tercero el que concurre con la administración en la producción del hecho dañoso y se demanda solidariamente a los dos ante la jurisdicción administrativa, opera el fuero de

6.3.- Estudiadas algunas providencias de la justicia ordinaria con relación al tema como lo son los autos de los juzgados 3, 7 y 15 Civiles del Circuito de Medellín que se transcriben en los anexos de jurisprudencia, en especial el del primero, comparto sus planteamientos en lo que ellos denominan indistintamente falta de “competencia” o “de jurisdicción”, que emplean como términos sinónimos.

Me aparto de la anotación de uno de ellos, reiterada posteriormente en decisiones de los tribunales superiores, acerca de que el derecho a realizar el llamamiento debe estar demostrado en el momento de hacerlo, dada la remisión que el art. 57 del C. de P. C. realiza al art. 54, donde se exige que “al escrito se acompañe prueba siquiera sumaria del derecho a formularla”, y que como no se aporta ningún documento, no existen elementos suficientes que permitan concluir que existe legitimación para llamar en garantía al Banco de la República.

La razón estriba en que la norma tiene operancia cuando el llamamiento se hace sobre el supuesto de la existencia de un contrato, pero no es pertinente aplicarla cuando el llamamiento tiene su origen en una obligación que impone la ley, evento en el cual basta el análisis preliminar de las disposiciones que lo sustentan para determinar su procedencia, de ahí que no sea menester que se adjunte prueba sumaria de manera ineludible, cuando la causa que permite el llamamiento tiene como fuente la ley.

atracción y el particular, quien en principio no podrá demandarse sino ante el juez ordinario, podrá ser juzgado por la jurisdicción atrayente, la adecuada para juzgar a la administración, por ser prevalente en razón de la calidad de la parte.”

En verdad, si el llamamiento encuentra su origen en una relación legal, resulta en ocasiones imposible adjuntar prueba sumaria del derecho a realizarlo, de modo que bastará la mención y análisis de las disposiciones legales que lo permiten, para que el juez, en un estudio preliminar de las normas pueda decidir si lo admite, lo que no implica prejuzgamiento, sino apenas abrir el trámite para decidir lo que corresponda, si esa segunda relación se afecta como consecuencia de lo que se decida respecto de la demanda inicial.

En este orden de ideas veo atinado el enfoque procesal que el Tribunal de Bogotá²⁹ da al punto cuando rechaza el llamamiento, dejando de lado el aspecto de la ausencia de prueba sumaria del derecho a realizarlo para fincarlo sobre la base de que del análisis de las normas:

“no se desprende ni expresa ni tácitamente, obligación alguna de resarcir ningún perjuicio a cargo del Banco de la República, sino que meramente se trata de responsabilidad directa, empero con las excepciones que prevé la ley, éstas ajena al asunto que nos ocupa. Adviértase que tal obligación, vuelve y se reitera, debe tener diamantino amparo ya en la ley, ora en un contrato, situaciones que ni una ni otra se presentan en el caso sub examine, lo que simplemente es suficiente para que el llamamiento resulte improcedente”.

No comarto, la posición de fondo del Tribunal de Bogotá, debido a que existen disposiciones legales que permitirían a las entidades financieras exigir responsabilidad al Estado por su conducta, solo que no es el proceso ordinario civil el escenario apropiado para hacerlo, por cuanto, como lo sostiene el Consejo Superior de la Judicatura:³⁰

²⁹ Tribunal de Bogotá, auto de 15 de noviembre de 2000 Ponente Dra. María Teresa Plazas Alvarado. Ordinario de Leonor Correa vs. Colmena.

³⁰ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, auto

“...tal facultad procesal del demandado no puede trasladarse de una jurisdicción a otra como aquí ha ocurrido; el proceso que vincula a Colmena es de naturaleza eminentemente civil y por tanto la denuncia del pleito dirigida contra el Banco de la República, persona jurídica de derecho público a la que se cita por causa de actos administrativos propios de su naturaleza expedidos legalmente por su Junta Directiva, debe ser objeto de tramitación separada porque la pretendida relación entre la Corporación y el Banco de la República no es de garantía específica...”.³¹

Adicionalmente destaco que el Tribunal de Bucaramanga³² es la autoridad judicial que con más claridad analiza el punto al comentar, que no es por ausencia de derecho legal a realizar el llamamiento sino debido a carencia de jurisdicción que no se puede admitir, porque si lo hiciera:

“...tendría que pasar al estudio de la legalidad de un acto administrativo y sus consecuencias (tema que por supuesto no se localiza dentro de la esfera de la jurisdicción ordinaria) por lo que encuentra que no es viable que se proponga, dentro de esta causa, tan interesante rasgo, que por supuesto sí descansaría, al tenor del art. 57 del C. de P. C. en un “derecho legal” por responsabilidad civil extracontractual, para exigirle la parte de-

de agosto 21 de 2000, Ponente Dr. Eduardo Campo Soto, conflicto de competencias entre el Juzgado 1º. Civil del Circuito de Villavicencio y el Tribunal Administrativo del Meta.

- 31 En la parte inmediatamente subsiguiente de la providencia transcrita se advierte que “por tanto excluye un derecho legal o contractual para exigirle indemnizaciones”, argumentación que no comparto pues queda en contradicción con lo señalado en el mismo auto acerca de los alcances de la responsabilidad estatal.
- 32 Tribunal de Bucaramanga, auto de octubre 20 de 2000, Ponente Dr. Avelino Calderón. Ordinario de Humberto Saenz vs. Las Villas. No obstante, más adelante agrega que comparte el criterio de otros Tribunales del país acerca de que se requiere la prueba sumaria, aspecto del que disiento por lo ya analizado.

mandada; al tercero por llamarse, el reembolso “total o parcial” de todo cuanto por esta causa tuviera que cubrir, en favor del demandante.”

En conclusión, todo pone de presente que ante el error de la ley que obligó a la Junta Directiva del Banco de la República a señalar la metodología para calcular el valor de la UPAC y tasarla tomando en consideración factores que no eran los adecuados, de existir responsabilidad estatal derivada de las actuaciones de la administración o de leyes declaradas inconstitucionales, no es viable definirla dentro de los procesos ordinarios ante los jueces civiles, debido a que ellos carecen de jurisdicción para efectos de pronunciarse acerca de esta modalidad de responsabilidad, campo privativo de la justicia contencioso administrativa y es por eso que concluyo que no se debe dar curso a los llamamientos en garantía ante los referidos jueces.

7.- Conclusiones

De lo expuesto se extraen las siguientes conclusiones:

7.1.- Es necesario tener claramente delimitados el alcance de los conceptos de "reliquidación" y de "reestructuración", predicados de los créditos para vivienda individual, pues únicamente su cabal entendimiento permite solucionar dudas que surgen de la aplicación inadecuada que de ellos se hace, incluso en la misma ley 546 de 1999, donde en veces se les utiliza como si fueran sinónimos, que no lo son.

7.2.- La ley 546 de 1999 toca de manera exclusiva, en lo que a reliquidación concierne, **los créditos vigentes** cuando empezó a regir.

7.3.- La ley 546 de 1999, en materia de reliquidación, únicamente opera respecto de los créditos otorgados para la adquisición de vivienda individual, de manera que no se aplica respecto de otra clase de créditos, así estos se hallen garantizados con hipoteca sobre la vivienda individual del deudor.

7.4.- Tratándose de los procesos ejecutivos en curso cuando se inició la vigencia de la ley 546 de 1999 del 23 de diciembre de 1999, es de manera privativa el juez que conoce del correspondiente proceso el único llamado a definir acerca de los alcances de la "reliquidación" del crédito y no serán mecanismos viables ni el proceso ordinario ni la acción de tutela. **El juez del ejecutivo es el juez de la reliquidación.**

7.5.- Respecto de los procesos ejecutivos iniciados con posterioridad a la vigencia de la ley 546 de 1999 no es jurídicamente atinado condicionar el proferimiento del mandamiento de pago al aporte de una serie de anexos que la ley no exige, pues se debe tener presente que la ley 546 de 1999 no ha modificado la estructura del proceso de ejecución.

7.6.- Los llamamientos en garantía intentados ante la justicia ordinaria civil para efectos de obtener la eventual declaración de responsabilidad estatal como consecuencia de los efectos de las normas regulatorias del sistema UPAC, no es pertinente adelantarlos ante la misma, por ser del privativo conocimiento de la justicia contencioso administrativa.

LEGISLACIÓN

LEY 546 DE 1999

(diciembre 23)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. Ambito de aplicación de la ley. Esta ley establece las normas generales y señala los criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado de financiación de vivienda individual a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social urbana y rural.

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

Corte Constitucional, EXEQUIBLE el artículo 1 de la Ley 546 de 1999, pero en el entendido de que las entidades que otorguen créditos de vivienda deben hallarse sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado, y de que en los préstamos que otorguen debe garantizarse la democratización del crédito y la efectividad del derecho a una vivienda digna mediante sistemas adecuados de financiación a largo plazo (Sentencia C-955 de 2000).

Corte Constitucional EXEQUIBLE bajo el entendido de que el índice de precios al consumidor debe interpretarse como el tope máximo para el reajuste de la UVR. (Sentencia C-1265 de 2000).

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

1. Proteger el patrimonio de las familias representado en vivienda.
2. Proteger y fomentar el ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.
3. Proteger a los usuarios de los créditos de vivienda.
4. Propender por el desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo.
5. Velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores.
6. Facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.
7. Promover la construcción de vivienda en condiciones financieras que hagan asequible la vivienda a un mayor número de familias.
8. Priorizar los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

Artículo 3º. Unidad de Valor Real (UVR). La Unidad de Valor Real (UVR) es una unidad de cuenta que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación del índice de precios al consumidor certificada por el DANE.

Corte Constitucional INEXEQUIBLE las expresiones “... cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.”

El Gobierno Nacional determinará la equivalencia entre la UVR y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR". (Sentencia C-955 de 2000).

Corte Constitucional EXEQUIBLE en el entendido de que la Junta Directiva del Banco de la República deberá proceder, una vez comunicada esta Sentencia, a establecer el valor de la UVR, de tal manera que ella incluya exclusiva y verdaderamente la inflación, como tope máximo, sin elemento ni factor adicional alguno, correspondiendo exactamente al IPC. (Sentencia C-955 de 2000).

Artículo 4º. Participantes. Harán parte del sistema especializado de financiación de vivienda:

1. El Consejo Superior de Vivienda.
2. Los establecimientos de crédito que otorguen préstamos con este objetivo.
3. Los ahorradores e inversionistas.
4. Los deudores.
5. Los constructores, y
6. Los demás agentes que desarrollen actividades relacionadas con la financiación de vivienda tales como fondos hipotecarios, sociedades fiduciarias en su calidad de administradoras de patrimonios autónomos, sociedades titularizadoras y otros agentes o intermediarios.

Artículo 5º. Conversión de las corporaciones de ahorro y vivienda. A partir de la vigencia de la presente ley, las corporaciones de ahorro y vivienda tendrán la naturaleza de bancos comerciales. Para tal efecto, dispondrán de un plazo de treinta y seis (36) meses con el fin de realizar los ajustes necesarios para adecuarse a su nueva naturaleza.

Los establecimientos bancarios que posean participación accionaria en corporaciones de ahorro y vivienda que se conviertan en bancos comerciales en virtud de lo dispuesto en la presente ley, deberán enajenar dicha participación dentro de los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 6º. Consejo Superior de Vivienda. Créase el Consejo Superior de Vivienda, como organismo asesor del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionen con la vivienda.

El Consejo estará conformado así:

1. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
 4. El Superintendente Bancario o su delegado.
 5. El Superintendente de Valores o su delegado.
 6. El Superintendente de Sociedades o su delegado.
 7. El Superintendente de Subsidio Familiar o su delegado.
 8. Un representante de las organizaciones populares de vivienda.
 9. Un representante de los constructores.
 10. Un representante de los establecimientos de crédito.
 11. Un representante de los usuarios de crédito individual de vivienda, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
 12. Un representante de los trabajadores, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
 13. Un representante de las Cajas de Compensación Familiar, elegido por el Consejo Superior de Subsidio Familiar.
 14. Un representante del sector inmobiliario nacional, elegido de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
- El Consejo contará con una Secretaría Técnica, de conformidad con lo que disponga el reglamento.

Parágrafo. El Consejo creado en este artículo asumirá las funciones del Consejo Superior de Vivienda de que trata la Ley 3^a de 1991.

Declaranse **INEXEQUIBLES**, en el inciso final del artículo 6 de la Ley 546 de 1999, las expresiones “*a quien le corresponderá entre sus funciones, la de calcular y divulgar el valor diario de la Unidad de Valor Real*”.

Artículo 7^o. Reuniones y funciones del Consejo Superior de Vivienda. El Consejo Superior de Vivienda se reunirá como mínimo dos veces al año y tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar al Gobierno Nacional en la formulación, coordinación y ejecución de la Política de Vivienda, particularmente la de interés social.
2. Revisar los costos para adquisición de vivienda, tales como los gastos por concepto de impuestos, tarifas, tasas.
3. Evaluar periódicamente los resultados obtenidos en desarrollo de los programas de ejecución de la política de vivienda.
4. Velar por el cumplimiento de los objetivos y criterios del sistema especializado de financiación de vivienda de largo plazo, consagrado en la presente ley.

5. Establecer y divulgar las estadísticas que afecten a la construcción y financiación de vivienda.

6. Velar por el cumplimiento de las condiciones de transferencia e información en las actividades de las diferentes entidades involucradas en el sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo.

7. Recomendar a la Junta Directiva del Banco de la República la intervención en los márgenes de intermediación de los créditos destinados a la financiación de vivienda.

8. Recomendar los seguros y riesgos que deban tener los activos que se financien.

9. Recomendar incentivos para la adquisición y comercialización de bonos y títulos hipotecarios.

10. Presentar anualmente al Congreso de la República un informe acerca del déficit cuantitativo y cualitativo, urbano y rural de vivienda, en el nivel nacional y regional, en forma global y por estrato socioeconómico.

11. Las demás que le asigne la ley.

INEXEQUIBLE la expresión “*temporal*”, contenida en su numeral 7.

EXEQUIBLE en el entendido de que las funciones confiadas al Consejo Superior de Vivienda son únicamente de asesoría.

CAPITULO II

Recursos para la financiación de vivienda

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

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

1. Serán títulos valores de contenido crediticio.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 10. Evento de liquidación de un establecimiento de crédito que tenga bonos hipotecarios en circulación. Cuando por cualquier circunstancia se decida liquidar un establecimiento de crédito que tenga en circulación bonos hipotecarios, o que haya asumido la obligación de pagarlos de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo anterior, se aplicarán en relación con los bonos hipotecarios, las siguientes normas:

1. Se entenderá que tanto los créditos financiados mediante dichos bonos, como los fondos recaudados para aplicar a los mismos y las garantías o derechos que los amparen o respalden, pertenecen a los tenedores de los bonos y no a la entidad en liquidación. Para el efecto, se identificarán los créditos y demás activos que pertenecen al conjunto de tenedores de cada una de las emisiones, a las que se les dará, para todos los efectos, tratamiento separado.

En el caso previsto en el presente artículo, los créditos hipotecarios que respaldan los bonos no constituirán parte de la prenda general de los acreedores del emisor o de quien haya asumido la obligación de pagarlos en el proceso de liquidación y, por lo tanto, estarán excluidos de la masa de bienes del mismo para cualquier efecto legal.

2. En ningún caso la entidad en liquidación podrá ceder, con la responsabilidad de pagar los bonos, la cartera hipotecaria.

3. La Superintendencia de Valores convocará a las asambleas de tenedores de tales títulos para que decidan, respecto de cada emisión, bien sobre la enajenación de los créditos y el correspondiente prepago total de los respectivos bonos, o bien sobre la cesión a otro establecimiento de crédito o a una sociedad fiduciaria en su calidad de administradora de patrimonios autónomos, del contrato de administración de los bonos, incluyendo la cesión de los créditos y de sus respectivas garantías, y la entrega de los fondos recaudados y de los pendientes de recaudo y de las demás garantías o derechos que los amparen o respalden. En el evento de cesión del contrato de administración, el cesionario sólo será responsable de la administración de la emisión.

4. Si se optare por la enajenación de los créditos otorgados bajo este sistema y por cualquier razón quedare un remanente después del pago de los bonos hipotecarios, éste se restituirá a la entidad en liquidación.

Parágrafo 1º. En caso de que se decida la venta de los activos hipotecarios o la cesión del contrato de administración, se entenderá que los tenedores de bonos pierden su calidad de acreedores de la entidad en liquidación.

En caso de que, dentro del término de noventa días, no se decida la cesión del contrato de administración de la emisión o la venta de los activos, no se aplicará lo previsto en el presente artículo y, por lo mismo, los activos hipotecarios se reintegrarán a la masa de la liquidación y los tenedores de los bonos se entenderán reconocidos por sus respectivas acreencias, en el proceso liquidatorio.

Parágrafo 2º. Si algún establecimiento de crédito o una sociedad fiduciaria en su calidad de administradora de patrimonios autónomos acepta la cesión del contrato de administración, deberá informar al depósito centralizado de valores donde se encuentran inscritos los bonos, que dicha emisión sólo cuenta con la garantía de la cartera hipotecaria.

Parágrafo 3º. Para todos los efectos legales, las operaciones a que se refiere el numeral tercero del presente artículo se entenderán perfeccionadas con el solo acuerdo entre el representante legal de los tenedores de bonos y el nuevo administrador o el adquiriente de la cartera hipotecaria, según fuere el caso. Dicho acuerdo será suficiente para que el nuevo administrador o el nuevo propietario de los créditos se entienda legitimado para administrar, cobrar e incluso ejecutar judicialmente las garantías cedidas o los créditos enajenados, con las facultades que correspondían al anterior administrador, o al acreedor, según el caso.

Artículo 11. Creadores de mercado. El Gobierno Nacional establecerá condiciones que permitan a las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control de las Superintendencias Bancaria o de Valores, que cuenten con la capacidad financiera y la liquidez que determine el Gobierno Nacional, para actuar como originadores y como creadores de mercado de los bonos y títulos hipotecarios a que se refiere la presente ley. Para estos propósitos, el Gobierno Nacional diseñará y adoptará mecanismos que permitan otorgar cobertura de riesgos de tasas de interés, de liquidez y de crédito, entre otros.

El Gobierno Nacional creará y promoverá los mecanismos necesarios que aseguren el mercado secundario de los bonos y títulos hipotecarios y las condiciones en que se ofrezcan tales mecanismos.

CAPITULO III

Titularizaciones

Artículo 12. Titularización de cartera hipotecaria. Los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1º de la presente ley podrán emitir títulos representativos de créditos otorgados para financiar la construcción y la adquisición de vivienda, incluyendo sus garantías o títulos representativos de derechos sobre los mismos y sobre las garantías que los respaldan, cuando tengan como propósito enajenarlos en el mercado de capitales. Dichos títulos sólo contarán, de parte de los respectivos emisores, con las garantías o compromisos respecto de la ad-

ministración y el comportamiento financiero de los activos, que se prevean en los correspondientes reglamentos de emisión.

Los establecimientos de crédito podrán otorgar garantías a los títulos representativos de proyectos inmobiliarios de construcción.

Los establecimientos de crédito también podrán transferir sus créditos, incluyendo las garantías o los derechos sobre los mismos y sus respectivas garantías, a sociedades titularizadoras, a sociedades fiduciarias en su calidad de administradoras de patrimonios autónomos o a otras instituciones autorizadas por el Gobierno Nacional, con el fin de que éstas emitan títulos, en las condiciones previstas en el presente artículo, para ser colocadas entre el público.

Cuando en desarrollo de esta autorización se movilicen activos de manera directa o se transfieran para su posterior movilización, se entenderá que los activos transferidos no se restituirán al patrimonio del originador ni al del emisor, en los casos en que éste se encuentre en concordato, liquidación, o cualquier otro proceso de naturaleza concursal.

La Superintendencia de Valores señalará los requisitos y condiciones para la emisión y colocación de los diferentes títulos que se emitan en desarrollo de lo aquí previsto, los cuales deberán promover su homogeneidad y liquidez. En todo caso, los títulos a que se refiere el presente artículo serán desmaterializados.

Parágrafo. La cesión de cualquier crédito, garantía o derecho sobre los mismos, que se realice para movilizar activos financieros en desarrollo de lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, no producirá efectos de novación y sólo requerirá para perfeccionarse que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 35 de 1993, o en la norma que lo sustituya o modifique, y a sus reglamentos. La Superintendencia Bancaria tendrá, respecto de los procesos de movilización de activos a que se refiere el presente artículo, las facultades previstas en el último inciso de dicha norma.

Artículo 13. Derechos de los tenedores de títulos hipotecarios. En ningún caso los títulos emitidos en los procesos de titularización otorgarán a sus tenedores el derecho de solicitar o iniciar procesos divisorios respecto de la universalidad o masa que constituyen los créditos subyacentes y/o las garantías que los amparen.

Artículo 14. Sociedades titularizadoras. Las sociedades titularizadoras de que trata la presente ley, tendrán como objeto social exclusivo la titularización de activos hipotecarios y estarán sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia de Valores.

Artículo 15. Autorización al Gobierno. Autorízase a la Nación para que, directamente o por intermedio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, participe en el capital de una o más sociedades titularizadoras.

CAPITULO IV

Régimen tributario de los bonos hipotecarios y de los títulos representativos de cartera hipotecaria

Artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, que estarán expresados en UVR, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

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

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

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

CAPITULO V

Régimen de financiación de vivienda a largo plazo

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

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

1. Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual.
2. Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberán expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva.
3. Tener un plazo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) años como máximo.
4. Estar garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas.
5. Tener un monto máximo que no exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectiva unidad habitacional, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiado.
6. La primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje de los ingresos familiares superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional.
7. Los sistemas de amortización tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.
8. Los créditos podrán prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna. En caso de pagos parciales, el deudor tendrá derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación.
9. Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado.
10. Estar asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, los establecimientos de crédito y todas las demás entidades a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, podrán otorgar créditos de vivienda denomi-

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

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

Corte Constitucional EXEQUIBLE -El numeral 2 el entendido de que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere no incluirá el valor de la inflación, será siempre inferior a la menor tasa real que se esté cobrando en las demás operaciones crediticias en la actividad financiera, según certificación de la Superintendencia Bancaria, y su máximo será determinado por la Junta Directiva del Banco de la República; conforme a lo resuelto por la Corte en sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y C-208 del 1 de marzo de 2000.

-Una vez se comunique el presente fallo, y la Junta Directiva del Banco de la República proceda a fijar la tasa máxima de interés remuneratorio, la norma legal, con el condicionamiento que precede, se aplicará de manera obligatoria e inmediata tanto a los créditos nuevos como a los ya otorgados.

Los créditos que se encuentren vigentes al momento de la comunicación de esta providencia y en los cuales hubieren sido pactados intereses superiores al máximo que se fije, deberán reducirse al tope máximo indicado, que será aplicable a todas las cuotas futuras.

-Los intereses remuneratorios se calcularán sólo sobre los saldos insoluto del capital, actualizados con la inflación.

Corte Constitucional EXEQUIBLE -El numeral 6 en el entendido de que las expresiones "primera cuota" se refieren no solamente a la primera del préstamo, sino también a la primera que se pague luego de una reestructuración del crédito, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 546 de 1999.

Corte Constitucional EXEQUIBLE -El numeral 7 si se entiende que la Superintendencia Bancaria no podrá aprobar ningún plan de amortización en materia de financiación de vivienda en cuya virtud en las cuotas mensuales sólo se paguen intereses. En todas las cuotas, desde la primera, tales planes deben contemplar amortización a capital, con el objeto de que el saldo vaya disminuyendo, sin que ello se pueda traducir en ningún caso en incremento de las cuotas que se vienen pagando, para lo cual, si es necesario, podrá ampliarse el plazo inicialmente pactado.

-En las cuotas mensuales, si así lo quiere el deudor, se irá pagando la corrección por inflación a medida que se causa.

Artículo 18. Desembolsos. Los créditos a que se refiere el artículo anterior podrán ser desembolsados por los establecimientos de crédito en moneda legal o a solicitud del deudor, en bonos hipotecarios expresados en UVR, en los términos que establezcan las Superintendencias Bancaria y de Valores, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias. En todo caso, los créditos destinados a la financiación de vivienda de interés social tendrán que ser desembolsados en moneda legal colombiana y podrán ser otorgados en moneda legal colombiana.

Artículo 19. Intereses de mora. En los préstamos de vivienda a largo plazo de que trata la presente ley no se presumen los intereses de mora. Sin embargo, cuando se pacten, se entenderá que no podrán exceder una y media veces el interés remuneratorio pactado y solamente podrán cobrarse sobre las cuotas vencidas. En consecuencia, los créditos de vivienda no podrán contener cláusulas aceleratorias que consideren de plazo vencido la totalidad de la obligación hasta tanto no se presente la correspondiente demanda judicial. El interés moratorio incluye el remuneratorio.

Corte Constitucional INEXEQUIBLE la frase “*o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria*” (Sentencia C-1140 de 2000).

Artículo 20. Homogeneidad contractual. La Superintendencia Bancaria establecerá condiciones uniformes para los documentos contentivos de las condiciones del crédito y sus garantías, mediante los cuales se formalicen las operaciones activas de financiación de vivienda individual a largo plazo.

Durante el primer mes de cada año calendario, los establecimientos de crédito enviarán a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información clara y comprensible, que incluya como mínimo una proyección de lo que serían los intereses a pagar en el próximo año y los que se cobrarán con las cuotas mensuales en el mismo período, todo ello de conformidad con las instrucciones que anualmente imparte la Superintendencia Bancaria. Dicha proyección se acompañará de los supuestos que se tuvieron en cuenta para efectuarla y en ella se indicará de manera expresa, que los cambios en tales supuestos, implicarán necesariamente modificaciones en los montos proyectados. Con base en dicha información los deudores podrán solicitar a los establecimientos de crédito acreedores, durante los dos primeros meses de cada año calendario, la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su

real capacidad de pago, pudiéndose de ser necesario, ampliar el plazo inicialmente previsto para su cancelación total.

Corte Constitucional EXEQUIBLE, en el entendido de que la reestructuración del crédito pedida por el deudor dentro de los dos primeros meses de cada año, si hay condiciones objetivas para ello, debe ser aceptada y efectuada por la institución financiera. En caso de controversia sobre tales condiciones objetivas, decidirá la Superintendencia Bancaria.

Artículo 21. Deber de información. Los establecimientos de crédito deberán suministrar información cierta, suficiente, oportuna y de fácil comprensión para el público y para los deudores respecto de las condiciones de sus créditos, en los términos que determine la Superintendencia Bancaria.

Durante el primer mes de cada año calendario, los establecimientos de crédito enviarán a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información en las condiciones del presente artículo.

Artículo 22. Patrimonio de familia. Los deudores de créditos de vivienda individual que cumplan con lo previsto en la presente ley podrán constituir, sobre los inmuebles adquiridos, patrimonio de familia inembargable por el valor total del respectivo inmueble, en la forma y condiciones establecidas en los artículos 60 de la Ley 9^a de 1989 y 38 de la Ley 3^a de 1991.

Lo previsto en el inciso anterior sólo tendrá efecto cuando el crédito de vivienda haya sido otorgado por un valor equivalente como mínimo al cincuenta por ciento (50%) del valor del inmueble. El patrimonio de familia así constituido perderá su vigencia cuando el saldo de la deuda represente menos del veinte por ciento (20%) de dicho valor.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, una vez constituido el patrimonio de familia inembargable y mientras que la deuda se encuentre vigente, éste no podrá ser levantado sin la autorización del acreedor hipotecario. Dicha autorización deberá protocolizarse en la escritura pública mediante la cual se solemnice el acto.

Artículo 23. Derechos notariales y gastos de registro. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual, se liquidarán al setenta por ciento (70%) de la tarifa ordinaria aplicable. La cancelación de gravámenes hipotecarios de créditos para vivienda se considerará acto sin cuantía.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía.

Artículo 24. Cesión de créditos. En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera.

Para tal efecto, los establecimientos de crédito autorizarán, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, la cesión del crédito y sus garantías, una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor. Dicha cesión tendrá los efectos previstos por el artículo 1964 del Código Civil.

La cesión de créditos no generará derechos notariales, gastos notariales e impuestos de timbre.

Artículo 25. Crédito para la construcción de vivienda. A los créditos que se otorguen para financiar proyectos de construcción de vivienda les será aplicable lo dispuesto en el artículo 17, numerales 2, 4, y el artículo 18 anterior. El Gobierno Nacional establecerá las demás condiciones para el otorgamiento y los desembolsos de estos créditos, así como los sistemas de subrogación en la medida en que se vendan las viviendas construidas.

Corte Constitucional EXEQUIBLE, en el entendido de que también son aplicables a los constructores los condicionamientos que en este Fallo se hacen sobre la constitucionalidad del artículo 17 de la misma Ley, pagarán también los intereses más bajos, y el Gobierno, al desarrollar la Ley, deberá fijar condiciones especiales para sus créditos, en cuanto incidan en los costos de la construcción, todo lo cual deberá reflejarse en los precios de venta de las viviendas (Sentencia C-955 de 2000).

CAPITULO VI

Vivienda de interés social

Artículo 26. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar zonas amplias y suficientes para la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del Gobierno de tal manera que se garantice el cumplimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social.

Con el propósito de garantizar la reactivación de la construcción en beneficio de los adquirentes, amplíase hasta el 30 de junio del año 2000,

el plazo para que los municipios, distritos y la Isla de San Andrés adopten los planes de ordenamiento territorial previstos en la Ley 388 de 1997 y prorróganse por tres (3) meses los plazos contemplados en la Ley 505 de 1999, excepto los del artículo 10 de dicha ley.

El Gobierno Nacional establecerá estímulos en materia de asignación de recursos para vivienda, equipamiento e infraestructura vial y de servicios, que no constituyan transferencias, dirigidos a los municipios y distritos que hayan adoptado su plan de ordenamiento territorial antes del 30 de junio del año 2000.

Parágrafo 1º. Para aquellos municipios que se erijan con posterioridad a la promulgación de esta ley establecense el plazo hasta por dos (2) años, contados a partir de la elección del primer alcalde municipal para que adopten los planes de ordenamiento territorial previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para tales efectos y referidos en la Ley 388 de 1997 y las concordantes que la modifiquen o adicionen.

Parágrafo 2º. Amplíase el plazo hasta por un año más, contado a partir de la vigencia de la presente ley para los municipios que hayan sido erigidos dentro del año anterior a la promulgación de esta misma ley, para que adopten los planes de ordenamiento territorial previo cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para tales efectos y referidos en la Ley 388 de 1997 y las concordantes que la modifiquen o adicionen.

Artículo 27. *Criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio para vivienda de interés social.* Los recursos nacionales del subsidio familiar para vivienda de interés social previstos en la Ley 3^a de 1991, se distribuirán según lo establezca el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional, el cual deberá contemplar, entre otros, criterios técnicos que maximicen el beneficio social de las respectivas inversiones, contribuya regionalmente a la equidad, permita atender las calamidades originadas por desastres naturales, potencialicen los programas de VIS por autogestión o sistemas asociativos y el mejoramiento de la vivienda VIS.

Artículo 28. *Obligación de los establecimientos de crédito de destinar recursos a la financiación de vivienda de interés social.* Las entidades financieras deberán destinar anualmente, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, como mínimo el veinticinco por

ciento (25%) del incremento de la cartera bruta de vivienda, al otorgamiento de crédito para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social. El Gobierno Nacional reglamentará el porcentaje y las condiciones especiales que deberán destinarse a la vivienda de los minusválidos.

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

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

Corte Constitucional **EXEQUIBLE** el parágrafo, en el entendido de que de la tasa prevista deberá deducirse la inflación y, en lo sucesivo, cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para los efectos de fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las cuales deben ser las más adecuadas y favorables, a fin de que consulten la capacidad de pago de los deudores y protejan su patrimonio familiar, también bajo el entendido de que la tasa real de interés remuneratorio no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.

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

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

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional destinará anualmente el veinte por ciento (20%) de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social VIS para atender la demanda de la población rural. Al final de cada semestre si no se hubiere colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

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

Artículo 30. *Garantías para bonos hipotecarios para financiar cartera VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable.* El Gobierno Nacional, a través de Fogafín, otorgará garantías para los bonos hipotecarios para financiar cartera VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable, que emitan los establecimientos de crédito, en los términos y con las condiciones que señale el Gobierno Nacional.

Los recursos del subsidio para vivienda de interés social podrán destinarse al otorgamiento de estas garantías. La cuantía de tales recursos será la correspondiente a la prima asumida o al pago de la contingencia, cuando fuere el caso y será adicional a las sumas que se destinen en el presupuesto nacional al otorgamiento de subsidio directo a favor de los adquirientes de vivienda de interés social subsidiable.

La junta directiva del Inurbe, con el voto favorable del Ministro de Desarrollo Económico, determinará el monto de los recursos adicionales que podrán otorgarse en forma de garantía para los fines expresados en el inciso anterior.

También podrán otorgarse en forma de compromisos gubernamentales para atender un porcentaje de cada una de las cuotas periódicas a cargo de los deudores de préstamos de vivienda de interés social o para cubrir parte del canon de arrendamiento en los términos y con las condiciones que establezca el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Cuando los subsidios de interés social se otorguen en forma de garantías, la contingencia correspondiente deberá estimarse so-

bre bases técnicas, para efectos de cuantificar la correspondiente asignación.

Artículo 31. Derechos notariales y gastos de registro. Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios, a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social, que en razón de su cuantía pueda ser objeto de subsidio directo, se liquidarán al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

Para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia de que trata el artículo 22, cuya inembargabilidad se entenderá levantada únicamente a favor del acreedor hipotecario que financió su adquisición, o de quien lo suceda en sus derechos, en todos los casos se considerará como un acto sin cuantía. Igualmente la cancelación de los gravámenes será considerado un acto sin cuantía.

Parágrafo. Lo previsto en el presente artículo, se aplicará sin perjuicio de las normas que establezcan tarifas más favorables, respecto de actos relativos a viviendas de interés social.

Artículo 32. Recursos de Finagro para vivienda de interés social rural. Destíñese el veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta Finagro, a la financiación de vivienda de interés social rural, bien sea para la construcción de programas o para la adquisición, mejoramiento y construcción individual en sitio propio, en las condiciones que para el efecto establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con sujeción a lo dispuesto por el Consejo Superior de Vivienda.

Parágrafo 1º. En aquellos casos en que por razón de la demanda los recursos previstos en el presente artículo no se utilicen, Finagro podrá destinarlos al fomento agrícola a través del financiamiento de las actividades agropecuarias de conformidad con las disposiciones vigentes y su objeto social.

Parágrafo 2º. Para los efectos de lo previsto en este artículo, Finagro realizará de manera permanente actividades tendientes a promocionar esta línea de financiamiento.

Artículo 33. Beneficiarios del subsidio. Los beneficiarios de subsidio de vivienda que habiendo perdido la misma por imposibilidad de pago, podrán obtener de nuevo el subsidio de vivienda por una sola vez más y previa solicitud a las instituciones encargadas de su asignación.

Artículo 34. Aplicación a los créditos para financiación de vivienda de interés social. Lo dispuesto en la presente ley será aplicable a los créditos para construcción y financiación de vivienda de interés social en lo que no contradiga sus disposiciones especiales.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por vivienda de interés social la que cumpla los requisitos establecidos por la legislación vigente en esta materia.

CAPITULO VII

Mecanismos de solución de conflictos

Artículo 35.

Corte Constitucional INEXEQUIBLE, (Sentencia C-1140-00 de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández).

Artículo 36.

Corte Constitucional INEXEQUIBLE, (Sentencia C-1140-00 de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández).

Artículo 37.

Corte Constitucional INEXEQUIBLE, (Sentencia C-1140-00 de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández).

CAPITULO VIII

Régimen de transición

Artículo 38. Denominación de obligaciones en UVR. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de vigencia de la presente ley, todas las obligaciones expresadas en UPAC se expresarán en UVR. Vencido este término sin que se hayan modificado los documentos en que consten tales obligaciones, éstas se entenderán expresadas en UVR, por ministerio de la presente ley.

Parágrafo. Las entidades financieras quedan facultadas para redimir en forma anticipada los títulos valores denominados en UPAC.

Corte Constitucional INEXEQUIBLES las expresiones “según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional”, de su primer inciso, e “Igualmente, a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos” (Sentencia C-955 de 2000).

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

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

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

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

Corte Constitucional INEXEQUIBLES las expresiones “dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, y”, del parágrafo 2 (Sentencia C-955 de 2000).

Artículo 40. *Inversión social para vivienda.* Con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos siguientes para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo y para contribuir a la formación del ahorro que permita formar la cuota inicial de

los deudores que hayan entregado en dación en pago sus viviendas, en los términos previstos en el artículo 46.

Parágrafo 1º. Los abonos a que se refiere el presente artículo solamente se harán para un crédito por persona. Cuando quiera que una persona tenga crédito individual a largo plazo para más de una vivienda, deberá elegir aquel sobre el cual se hará el abono e informarlo al o a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor. Si existiera más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos. En caso de que el crédito haya sido reestructurado en una misma entidad, la reliquidación se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado.

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

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

1. Cada establecimiento de crédito tomará el saldo en pesos a 31 de diciembre de 1999, de cada uno de los préstamos.

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

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

3. El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo 4º del presente artículo.

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

Parágrafo 2º. Los establecimientos de crédito tendrán un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la presente ley para efectuar la reliquidación.

Parágrafo 3º. *silos beneficiarios de los abones previstos* El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo cuarto del presente artículo por dicho valor. En todo caso si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciere efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

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

Corte Constitucional INEXEQUIIBLES las expresiones "que se encuentren al día el último día hábil bancario del año 1999", del numeral 1, "que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999", "o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional", del numeral 3, y "en los términos que determine el Gobierno Nacional" (Sentencia C-955 de 2000).

Artículo 42. *Abono a los créditos que se encuentren en mora.* Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40.

La entidad financiera procederá a condonar los intereses de mora y a reestructurar el crédito si fuere necesario.

A su turno, el Gobierno Nacional procederá a abonar a dichas obligaciones el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación de la deuda, efectuada de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 41 anterior, mediante la entrega al respectivo establecimiento de crédito de los títulos a que se refiere el parágrafo cuarto del mismo artículo 41.

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

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

Parágrafo 3º. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales tendrán derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite.

Corte Constitucional INEXEQUIBLES las frases “*siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley*”, de su inciso primero; “*cumplido lo anterior*”, de su inciso 2; y, en el parágrafo 3, las frases “*que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario*”, “*dentro del plazo*”, y “*si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía*” (Sentencia C-955 de 2000).

Artículo 43. Excepción de pago. El valor que se abone a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones a que se refiere esta ley, así como los subsidios que entregue el Gobierno Nacional dentro del

programa de ahorro a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, constituirán un pago que como tal, liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor. Dicho pago, a su vez, constituirá una excepción de pago total o parcial, según sea el caso, tanto para el establecimiento de crédito como para el Estado, en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de las liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos.

En caso de sentencia favorable, los mencionados valores se compensarán contra el fallo. La misma excepción podrá alegarse sobre el monto de los subsidios que entregue el Gobierno Nacional a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, dentro del programa de ahorro para completar la cuota inicial.

La excepción aquí prevista podrá proponerse en cualquier estado del proceso. Así mismo, en las sentencias que se dicten se aplicará como mecanismo para satisfacer los correspondientes derechos individuales, los previstos en esta ley.

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

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

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

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

Artículo 45. Sujetos obligados a invertir en TRD. Estarán obligados a suscribir en el mercado primario TRD todos los establecimientos de crédito, las sociedades de capitalización, las compañías de seguros, los fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las

sociedades administradoras de inversión. No estarán sometidos a esta inversión los fondos que de conformidad con el respectivo reglamento, tengan como objeto exclusivo la administración de los recursos de seguridad social y los fondos de inversión extranjera. Igualmente, quedan excluidos los recursos destinados exclusivamente a seguridad social administrados por las compañías de seguros.

La inversión a que se refiere este artículo será del cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%) anual, durante seis (6) años, contados a partir del año 2000 y se liquidará sobre el total de sus pasivos para con el público, en el caso de establecimientos de crédito y las sociedades de capitalización; del cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%) anual, durante seis (6) años, del valor del respectivo fondo en el caso de los fondos de valores, fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión, y del cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%) anual, durante seis (6) años, sobre las primas emitidas en el caso de las compañías de seguros.

Parágrafo. Los sujetos obligados a efectuar la inversión forzosa la realizarán anualmente por períodos mensuales para completar en cada período anual el cero punto sesenta y ocho por ciento (0.68%). Para el efecto, deberán invertir mensualmente en títulos una doceava parte del porcentaje señalado en el presente artículo, calculado sobre los saldos de los pasivos para con el público, el valor del respectivo fondo, o el valor de las primas emitidas, según sea el caso. El nivel de la inversión deberá ajustarse al final de cada año calendario, con base en el promedio mensual de la base de cálculo de la inversión durante el plazo aquí previsto. Este mismo procedimiento tendrá lugar anualmente durante el período comprendido entre los años 2000 y 2005, ambos inclusive.

En caso de reducción de los recursos que sirven de base para el cálculo anual de la inversión, no habrá lugar al reembolso del valor invertido en títulos de reducción de deuda.

Artículo 46. Opción de readquisición de vivienda. Durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley, quienes entreguen o hayan entregado en dación en pago su vivienda, tendrán opción para readquirirla siempre que no haya sido enajenada por el respectivo establecimiento de crédito. En caso de que haya sido enajenada, el establecimiento de crédito podrá ofrecer, en las mismas condiciones, otro inmueble de propiedad de

la entidad sobre el cual no se haya ejercido por parte de su anterior propietario, la opción de readquisición de vivienda.

La opción se pactará en un contrato que suscribirán el deudor que entrega el inmueble en dación en pago y la respectiva entidad financiera, en el que se harán constar los derechos y las obligaciones del titular de la opción y de la entidad financiera, de conformidad con las siguientes reglas:

1. Al momento de celebrarse el contrato, el inmueble objeto del mismo deberá ser valuado en los términos consagrados en la presente ley. Dicho avalúo servirá de base para determinar el precio mensual del arrendamiento que no podrá exceder del cero punto ocho por ciento (0.8%) del valor del avalúo y el de la opción de readquisición, en los términos que se señalan en los numerales 5 y 6 de este artículo.

2. El titular de la opción tendrá el derecho real de habitación sobre el mismo, mediante el pago de un canon mensual.

3. El establecimiento de crédito ofrecerá en venta el inmueble objeto del contrato al titular de la opción.

4. El establecimiento de crédito estará obligado a mantener la oferta por el término pactado en el contrato, el cual no podrá exceder de tres (3) años.

5. El precio de la oferta será el valor comercial del inmueble, en la fecha del vencimiento del plazo determinado por un avalúo técnico realizado en los términos de la presente ley o en la fecha anterior en que el titular de la opción decidiere ejercerla.

6. En el momento de hacerse efectiva la oferta, la valorización del inmueble se compartirá por partes iguales entre el establecimiento de crédito y el titular de la opción.

7. El titular de la opción deberá cumplir durante todo el plazo de la oferta, un programa de ahorro que tendrá, además de los beneficios previstos para el programa de ahorro para el fomento de la construcción –AFC–, un subsidio del Estado consistente en un abono de un peso por cada peso ahorrado por el titular de la opción, sin que exceda en ningún caso del quince por ciento (15%) del valor comercial del bien establecido al momento de la celebración del contrato especial previsto en esta ley, el cual se hará efectivo sólo cuando se concrete la venta.

Vencido el plazo de la oferta, si ésta no se aceptare, su titular deberá devolver al establecimiento de crédito el inmueble en el mismo estado en

que lo recibió y podrá disponer del dinero ahorrado, deducido el valor del subsidio.

8. La restitución del inmueble objeto de la operación se sujetará a lo dispuesto para el comodato precario.

9. Podrá pactarse que las diferencias entre las partes sean sometidas a decisión arbitral en los términos de la presente ley.

10. El inmueble objeto del contrato deberá estar asegurado durante todo el plazo por los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

11. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones derivadas tanto del contrato que incorpora el derecho de habitación como del de ahorro programado, dará lugar a la terminación del contrato especial aquí señalado.

Parágrafo 1º. En el evento en que el bien haya sido transferido a cualquier título a un patrimonio autónomo, sociedad matriz o subsidiaria del respectivo establecimiento de crédito, las obligaciones que de acuerdo con el presente artículo corresponderían al establecimiento de crédito radicarán en la persona o entidad a quien se haya transferido el bien, incluido el patrimonio autónomo.

Parágrafo 2º. El titular de la opción tendrá derecho a cancelar el valor del inmueble con recursos propios o con el producto de un préstamo otorgado por cualquier establecimiento de crédito.

Artículo 47. Autorización. Se autoriza por un año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, a los establecimientos de crédito para comercializar los inmuebles destinados a vivienda que hayan recibido en dación en pago, mediante el contrato especial establecido en el artículo anterior, salvo el subsidio previsto en el numeral 7 del artículo 46.

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

Dicho fondo contará con los siguientes recursos:

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

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

3. Los provenientes de la diferencia entre la UVR adicionada en el interés remuneratorio y la DTF, cuando la primera fuere superior a la segunda, que deberán ser aportados por los establecimientos de crédito que tengan cartera hipotecaria denominada en UVR y pasivos para con el público denominados en DTF, de conformidad con el reglamento que expida para el efecto el Gobierno Nacional.

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

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

Artículo 49. Coberturas de riesgo. Con cargo a los recursos de dicho fondo, el Banco de la República podrá ofrecer a los establecimientos de crédito, y solamente para el saldo de la cartera de vivienda individual de largo plazo registrada a 31 de diciembre del año 2000, coberturas de riesgo del diferencial entre la tasa de interés de mercado y la inflación. Las condiciones en que se ofrezca la anterior cobertura propenderán por el reflejo de su valor económico en el largo plazo, en los términos que determine el Gobierno Nacional.

CAPÍTULO IX

Otras disposiciones

Artículo 50. *Avalúos y avaluadores.* Sin perjuicio de la competencia que en materia de avalúos corresponde al Instituto Agustín Codazzi y a los catastros municipales y departamentales y distritales autorizados por la ley, los avalúos que se requieran para las operaciones activas y pasivas de que trata la presente ley, serán realizados por personas pertenecientes a una lista cuya integración y actualización corresponderá reglamentar a la Superintendencia de Industria y Comercio, con sujeción a los requisitos de idoneidad profesional, solvencia moral, independencia y responsabilidad

La remuneración de la labor de los avaluadores se hará con base en el número de metros cuadrados de los bienes inmuebles, aplicando una tarifa descendente en proporción a la extensión, y con un monto máximo establecido en el respectivo reglamento del Gobierno Nacional.

Corte Constitucional INEXEQUIBLE la expresión “*en los términos que determine el Gobierno Nacional*”. (Sentencia C-1265 de 2000, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández).

Corte Constitucional EXEQUIBLE bajo el entendido de que la Superintendencia de Industria y Comercio, al reglamentar lo concerniente a la integración y actualización de la lista de peritos avaluadores, sólo podrá referirse a la parte operativa y administrativa de la misma; no podrá añadir requisitos o exigencias adicionales a las de la ley para ser inscrito, e inscribirá a todo aquel que, cumpliendo los requisitos legales, así lo solicite.

El trámite para la inscripción de los peritos avaluadores en la lista deberá ser abierto y transparente, para garantizar el libre acceso de las personas al ejercicio de dicha ocupación.

Artículo 51. *Régimen especial de negociación en bolsa.* La Superintendencia de Valores podrá establecer reglas que permitan el acceso a las compañías de seguros, las sociedades fiduciarias, las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantías y las entidades que administren reservas pensionales del régimen de prima media con prestación definida, a los sistemas de negociación de las bolsas de valores que operen en el país para realizar operaciones sobre bonos hipotecarios y títulos hipotecarios, de que trata la presente Ley, por cuenta de los fondos o reservas que administren o para la inversión de las reservas técnicas, de acuerdo con el respectivo régimen de inversión. Los valores a que se refiere este inciso serán transables en bolsa. La Superintendencia de Valores podrá requerir y regular la integración del mercado de dichos valores.

Las entidades a que se refiere este artículo no podrán negociar títulos emitidos, avalados, garantizados u originados por ellas, por sus filiales, subsidiarias, vinculadas o por la matriz, sus filiales, subsidiarias o vinculadas. Las bolsas de valores velarán por el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

La Superintendencia de Valores regulará, mediante preceptos de carácter general, lo atinente a la aplicación de las normas del mercado público de valores y las disposiciones de las bolsas de valores, a las instituciones mencionadas en el primer inciso del presente artículo, que ingresen a los sistemas de negociación de las bolsas en desarrollo de la autorización contenida en el mismo.

Artículo 52. Registro en centrales de riesgo. Los deudores de los créditos de vivienda individual a largo plazo que reestructuren sus créditos hipotecarios en los términos previstos en el artículo 42 de la presente ley, tendrán derecho a exigir que sus nombres se retiren como deudores morosos de las centrales de riesgo, una vez hayan cumplido puntualmente con el pago de las tres primeras cuotas de la obligación reestructurada. Los deudores hipotecarios de viviendas entregadas en dación en pago con posterioridad al 1º de enero de 1997, tendrán derecho a que las entidades financieras los declaren a paz y en salvo por el crédito respectivo y retiren sus nombres de las centrales de riesgo. Igualmente, podrán beneficiarse de la opción de readquisición de vivienda establecida en el artículo 46 de la presente ley.

Artículo 53. Fomento a la competencia. El Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general, podrá ordenar a los establecimientos de crédito que otorguen crédito de vivienda individual a largo plazo, que pongan en práctica procedimientos dirigidos a incrementar la competencia entre quienes deseen proveer los seguros que deban adquirir los deudores de dichos créditos.

Artículo 54. Comisión de seguimiento. El Congreso, representado por las Comisiones Terceras, elegirá una comisión de seguimiento para el cabal cumplimiento de la presente ley y su correspondiente desarrollo reglamentario y financiero.

Artículo 55. Protección especial para los adquirientes de vivienda individual. El Gobierno Nacional, mediante normas de carácter general, determinará los mecanismos que aseguren que los dineros recibidos por las personas dedicadas a la actividad de la construcción, por concepto de ventas de contado y pago de cuotas iniciales, se canalicen a través de

instrumentos que tiendan a asegurar la adecuada inversión y destinación de los recursos del proyecto de construcción al inmueble vendido o prometido en venta.

Para los fines aquí previstos, el Gobierno establecerá para los constructores la obligación de informar a los prometientes compradores sobre la existencia de gravámenes en mayor extensión y exigirá que en las escrituras públicas que perfeccionen dichas promesas de compraventa se protocolice una carta del establecimiento de crédito titular de la garantía en mayor extensión mediante la cual autorice el otorgamiento de la escritura de compraventa por haber recibido el pago de la prorrata correspondiente.

Artículo 56. *Incentivos a la financiación de vivienda de interés social subsidiable.* Adiciónase al Estatuto Tributario, el siguiente artículo: Las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, no generarán rentas gravables por el término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo Transitorio 57. Se extiende hasta el 31 de enero del año 2000 lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto Legislativo 2331 de 1998.

Artículo 58. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Manuel Enriquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Armando Pomárico Ramos.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Gustavo Bustamante Moratto.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
Públíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 23 de diciembre de 1999.
ANDRES PASTRANA ARANGO

EL Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Jaime Alberto Cabal Sanclemente.

REGLAMENTACIÓN

DECRETO 2704 DE 1999 *Reglamenta parcialmente la Ley 546 de 1999, en lo relacionado con el Consejo Superior de Vivienda.*

DECRETO 0145 DE 2000 *Se establecen las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo.*

DECRETO 0146 DE 2000 *Se establece la forma de calcular la equivalencia de once puntos de tasa de interés remuneratoria para créditos contratados en moneda legal colombiana.*

DECRETO 0237 DE 2000 *Se ordena la emisión y colocación de títulos de deuda pública interna de la Nación denominados "Títulos de Reducción de Deuda" -TRD-.*

DECRETO 0249 DE 2000 *Se ordena la emisión de títulos de deuda pública interna de la Nación denominados "Títulos de Tesorería, TES, Ley 546" y se dictan otras disposiciones.*

DECRETO 0418 DE 2000 *Se reglamenta parcialmente la Ley 546 de 1999, en lo relacionado con el Consejo Superior de Vivienda.*

DECRETO 0422 DE 2000 *Se reglamenta parcialmente el artículo 50 de la Ley 546 de 1999 y los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999.*

DECRETO 0466 DE 2000 *Se reglamenta parcialmente el artículo 50 de la Ley 546 de 1999.*

DECRETO 0568 DE 2000 *Reglamenta parcialmente las Leyes 3^a de 1991, 508 de 1999 y 546 de 1999, en relación con la metodología de distribución regional de recursos nacionales del Subsidio Familiar de Vivienda.*

DECRETO 0847 DE 2000 *Modifica artículo 2^o num 9 del Decreto 249 de 2000.*

DECRETO 1133 DE 2000 *Reglamenta parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3^a de 1991 y 546 de 1999.*

DECRETO 1746 DE 2000 *Reglamenta parcialmente las Leyes 21 de 1982, 49 de 1990 y 03 de 1991 y 546 de 1999.*

DECRETO 2221 DE 2000 *Modifica y adiciona el Decreto 249 de 2000.*

DECRETO 2319 DE 2000 *Adiciona el Decreto 418 de 2000.*

DECRETO 2336 DE 2000 *Reglamenta la forma en que puede ejercerse la opción de readquisición de vivienda prevista en los artículos 46 y 47 de la Ley 546 de 1999.*

DECRETO 2620 DE 2000 *Reglamenta parcialmente la Ley 3^a de 1991 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda en dinero y en especie para áreas urbanas, la Ley 49 de 1990, en cuanto a su asignación por parte de las Cajas de Compensación Familiar y la Ley 546 de 1999, en relación con la vivienda de interés social.*

DECRETO 2670 DE 2000 *Reglamenta los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999 sobre el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria.*

DECRETO 2671 DE 2000 *Reglamenta el numeral 1^o del artículo 48 de la Ley 546 de 1999.*

DECRETO 0612 DE 2001 *Reglamenta el procedimiento para el pago del subsidio previsto en el numeral 7 del artículo 46 de la Ley 546 de 1999 -opción de readquisición de vivienda.*

DECRETO 0712 DE 2001 *Modifica el Decreto 2221 de 2000 y establece los plazos para la emisión de TES – Ley 546.*

DECRETO 1163 DE 2001 *Modifica el Decreto 2670 de 2000.*

DECRETO 1267 DE 2001 *Reglamenta parcialmente las Leyes 344 de 1996 y 546 de 1999.*

RESOLUCIÓN 22639 DE 2000 *Superintendencia de Industria y Comercio. Reglamenta los artículos 50 de la Ley 546 de 1999, 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999.*

RESOLUCIÓN 13314 DE 2001 *Superintendencia de Industria y Comercio. Reglamenta los artículos 50 de la Ley 546 de 1999, 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999.*

CIRCULAR EXTERNA 077 DE ENERO 27 DE 2000
Superintendencia Bancaria.

CIRCULAR EXTERNA 085 DE DICIEMBRE 29 DE 2000
Superintendencia Bancaria.

CIRCULAR EXTERNA 002 DE ENERO 11 DE 2001
Superintendencia Bancaria.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA

CIRCULAR EXTERNA 007 DE 2000

(Enero 27)

Señores

REPRESENTANTES LEGALES Y REVISORES FISCALES DE ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

REFERENCIA: LEY DE VIVIENDA - LEY No 546 DE 1999

Apreciados señores:

Con el fin de aclarar algunas dudas que se han presentado a raíz de la entrada en vigencia de la Ley 546 de 1999 y sus decretos reglamentarios nos permitimos hacer las siguientes precisiones en cuanto al régimen de transición previsto en el Capítulo VIII de la norma.

Redenominación de los créditos

La Ley 545 de 1999 ordena que en el término de tres (3) meses contados a partir de su vigencia es decir hasta el 23 de marzo del año en curso, todos los créditos que estuvieren denominados en UPAC deberán redenominarse en UVR. Para tal efecto, el Gobierno Nacional determinó, mediante Decreto 2703 de 1990, la equivalencia entre la UVR y la UPAC, indicando que al 31 de diciembre de 1999, último día de existencia de la UPAC, una unidad de poder adquisitivo constante equivalía a 160.7750 unidades de valor real.

A partir del 1 de enero de 2000, la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Vivienda informa el valor diario de la UVR con base en la metodología recomendada por el CONPES y adoptada por el Gobierno Nacional.

En cuanto a los créditos pactados en moneda legal colombiana, por ministerio de la ley, éstos se entenderán por su equivalencia en UVR. Sin embargo, si así lo convienen las partes, estos créditos se podrán mantener, excepcionalmente, en la denominación inicial. En este caso, si tuvieran condiciones distintas a las previstas por la Ley, deberán adecuarse para darle cumplimiento. La nueva ley sólo autoriza créditos en pesos con tasa fija, sistemas de amortización que no capitalicen intereses y posibilidad de prepago sin penalidad alguna. Tasa fija quiere decir que no está referida a ningún indicador, sino que se conozca desde su inicio y no pueda tener cambios. Tasa fija es por ejemplo, a 10 %, a 15%, a 20%, etc, no el DTF, a IPC, etc.

Dado que la ley no distingue entre qué parte de la tasa de interés está destinada al mantenimiento del valor del préstamo y cual remunera el capital, ninguna parte de la tasa puede capitalizarse. Esta decisión implica desde luego, que las primeras cuotas de los créditos denominados en pesos puedan resultar altas y fue esta la razón para que la ley sólo autorizara, excepcionalmente créditos en moneda legal. De lo contrario, deberán pagarse, por su equivalencia, a UVR.

Lo anteriormente expresado se aplica tanto a los créditos de las entidades financieras, como a los otorgados a los deudores individuales de vivienda por el Fondo de Garantías de instituciones Financieras -FOGAFIN-, en desarrollo de los decretos de emergencia económica expedidos en el año de 1998.

Reliquidación de créditos

Las reliquidaciones y en consecuencia los abonos, deberán efectuarse para todos los créditos de vivienda otorgados por un establecimiento de crédito y que estuvieren vigentes, con cualquier saldo y al día o en mora, el 31 de diciembre de 1999. Tendrán derecho a beneficiarse con el abono de todos los créditos otorgados para una vivienda, pero solamente una vivienda por deudor.

También tendrán derecho a la reliquidación los créditos, que además de cumplir las anteriores condiciones, se subroguen de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 39, siempre que la persona o personas que se subroguen en el crédito demuestren tener la capacidad de pago adecuada.

1) Crédito al día

Se entiende por créditos al día los que a 31 de diciembre no se encuentren atrasados en más de treinta (30) días. Para estos créditos la reliquidación opera en forma, automática.

2) Créditos en mora

Para estos créditos la reliquidación deberá ser solicitada por el deudor dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley 546, es decir hasta el 3 de mayo del año 2000.

3) Créditos cedidos, titularizados o vendidos

Tendrán derecho a la reducción de la deuda los créditos que hubieren sido cedidos, titularizados o vencidos por los establecimientos de crédito que

los otorgaron u originaron, independientemente de que los terceros adquieren o cessionarios a cualquier título, sean o no establecimientos de crédito, y en el caso de que fueren establecimientos de crédito tendrán que hacer las reliquidaciones aunque se encuentren en proceso liquidatorio. En otras palabras, el derecho otorgado por la ley a los deudores de vivienda individual a largo plazo, no podrá ser vulnerado por el hecho de que el crédito esté en manos de terceros o su propietario se encuentre en proceso liquidatorio.

Es importante ratificar que los créditos deberán reliquidarse a partir del 1 de enero de 1993 o de la fecha de su desembolso la que fuere más reciente. Dichas fechas serán las que se tengan en cuenta, así el crédito se haya cedido una o más veces durante su existencia, siempre que desde luego se encuentre vigente a 31 de diciembre de 1999. La obligación de reliquidación corresponde, a la entidad cessionaria en los términos de la ley y sus decretos reglamentarios.

4) Proceso de reliquidación

Se toma el saldo del crédito a 31 de diciembre de 1992, o el monto desembolsado si el crédito fuere posterior a dicha fecha, así:

a) Para créditos denominados en UPAC:

i) Si el crédito fue desembolsado con anterioridad al 1 de enero de 1993, se toma el saldo en UPAC a 31 de diciembre de 1992 y se convierte a pesos con base en la cotización de la UPAC en esa fecha. El resultado se divide por el valor en pesos de la UVR correspondiente al 1 de enero de 1993.

ii) Si el crédito fue desembolsado con posterioridad al 1 de enero de 1993, se toma el saldo en UPAC a la fecha del desembolso y se convierte a pesos utilizando la cotización de la UPAC en esa misma fecha. El resultado se divide por el valor en pesos de la UVR de ese día.

b) Para créditos denominados en moneda legal colombiana:

i) Si el crédito fue desembolsado con anterioridad al 1 de enero de 1993, se divide el saldo en pesos a 31 de diciembre de 1992, por el valor en pesos de la UVR el 1 de enero de 1993.

ii) Si el crédito se desembolsó con posterioridad al 1 de enero de 1993, se divide el monto del mismo, en la fecha del desembolso, por el valor en pesos de la UVR de ese día.

El número de UVR resultantes de aplicar lo indicado en los literales a) y b), según sea el caso, constituye el monto o saldo inicial del crédito para efectos de la reliquidación.

La reliquidación se hará a partir dicho monto o saldo inicial, y de ahí en adelante se tomarán uno a uno los pagos realizados por el deudor en cada una de las fechas en que se hicieron, tal como si el crédito efectivamente desde su inicio se hubiera denominado en unidades de valor real. Los pagos se aplicarán teniendo en cuenta lo siguiente:

a) Movimientos registrados durante la vida del crédito: Del valor de cada amortización ordinaria o extraordinaria en pesos se descontarán los cobros por concepto de primas de seguros y la porción de intereses moratorios, si fuere el caso. Hecho los descuentos anteriores, el monto en pesos resultante se divide por el valor de la UVR correspondiente a la fecha de cada pago y esa cantidad de UVR serán las que se abonarán al saldo del crédito. Esto se hará sucesivamente para cada uno de los movimientos que aparezcan registrados durante la vida del crédito hasta el 31 de diciembre de 1999. Por ejemplo, si se hiciere un abono extraordinario, en la fecha de ese registro se hará la operación descrita para conocer exactamente cuál fue el monto del pago y en cuánto se redujo la obligación por efecto del mismo. Igualmente, si la entidad financiera hubiere ampliado el crédito mediante nuevos desembolsos, en las fechas de tales desembolsos se hará la conversión a UVR para determinar el nuevo saldo.

b) Tasa de interés: Si el crédito estuviere en UPAC, se reliquidará utilizando los mismos puntos adicionales que se tuvieran convenidos en la fecha de cada pago sobre la UVR. Por ejemplo, si un crédito se pactó a corrección monetaria más 18 y posteriormente se modificó a corrección monetaria más 16, estos puntos adicionales, 18 y 16 respectivamente, se tendrán en cuenta para efectos de la reliquidación, según el que estuviere vigente el día de cada pago.

Para los créditos en pesos, se aplicará la fórmula contenida en el Decreto 2702 de 1999.

Efectuada la reliquidación en la forma descrita, incluido el crédito otorgado por Fogafin, cuando fuere el caso, se establecerá la diferencia en moneda legal colombiana entre el saldo registrado por la entidad a 31 de diciembre de 1999 y el que para esa misma fecha se haya obtenido con el proceso de reliquidación. La diferencia entre uno y otro es el valor del

abono que le corresponde a cada crédito y que se aplicará a la deuda contraída con el establecimiento de crédito.

La reliquidación correspondiente al crédito de Fogafin se abonará al saldo del préstamo con el establecimiento del crédito.

Créditos en mora a 31 de diciembre de 1999

Para la reliquidación de los créditos que se encontraban en mora a 31 de diciembre de 1999, se utilizará el procedimiento antes descrito, asumiendo para cada fecha de amortización de las cuotas que se encuentren atrasadas a 31 de diciembre de 1999, que el pago efectivamente se hizo, como si el deudor no hubiere incurrido en estas moras. Este mismo cálculo se hará por el sistema inicialmente contratado, de manera que a 31 de diciembre de 1999, se obtenga el saldo que el crédito hubiere tenido en UPAC o en pesos de haberse atendido oportunamente su amortización. Los dos saldos se compararán y la diferencia entre uno y otro será el alivio a que el deudor moroso tiene derecho.

Aplicación del alivio a los créditos en mora

El valor del alivio se destinará a cancelar las cuotas pendientes de pago en orden de antigüedad y por el valor exacto que aparezca en la facturación excluidos los intereses moratorios, dado que tales intereses deben ser condonados y por tanto, se entenderá que las cuotas nunca estuvieron en mora, lo cual significa adicionalmente, que los intereses corrientes no pagados no podrán capitalizarse. Canceladas dichas cuotas, el remanente se abonará al capital.

En caso de que el valor del abono no alcance para cubrir la totalidad de las cuotas pendientes la entidad acreedora podrá convenir con el deudor una reestructuración del crédito en los términos y condiciones que la capacidad de pago del deudor aconseje.

Desde luego, el deudor debe acreditar la capacidad de pago para atender su obligación reestructurada, tal como lo indica la ley, dado que de no ser este el caso, el deudor estaría abocado a un proceso judicial o a entregar el bien en pago y en ambos casos, la entidad deberá reintegrar al Estado el valor del alivio.

En este último evento lo aconsejable es ofrecer al deudor la opción consagrada en el artículo 46 de la Ley 546 de 1999.

5) Cancelación de los abonos a las entidades acreedoras

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cancelará los abonos con los títulos TES de que trata el parágrafo 4 del artículo 41 de la Ley 546 de 1999, denominados en UVR.

Los títulos se emitirán a favor de las entidades acreedoras, previo envío a la Superintendencia Bancaria de la correspondiente cuenta de cobro, anexando en medio magnético la información prevista en el Anexo I - Reporte Suma Total Alivios, adjunto, certificada por el revisor fiscal de la entidad, o quien haga sus veces.

A su vez, las entidades acreedoras deberán diligenciar la proforma F.0000-50 Reliquidación de Créditos en UPAC y pesos con UVR, adjunta, conforme al instructivo que la acompaña.

La valoración de los títulos aquí previstos se hará de conformidad con el numeral 8 de la Circular Básica Contable y Financiera.

6) Información a los deudores

Los establecimientos de crédito deberán mantener a disposición de sus deudores la información correspondiente a la reliquidación de sus créditos de acuerdo con la proforma F.0000-50, anexa.

Reestructuración de los créditos y adecuación de los sistemas de amortización

Hecha la reliquidación, los establecimientos de crédito deberán adecuar, si fuere el caso, los sistemas de amortización, utilizando solamente aquellos aprobados por la Superintendencia Bancaria. A su vez, deberán enviar a sus deudores los nuevos cronogramas de pago. En los eventos en que se llegare a requerir, deberán proceder a reestructurar los créditos de conformidad con la capacidad de pago del deudor.

Adecuación de los documentos contentivos de obligaciones activas y pasivas

1) Operaciones activas: La ley da un plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de su entrada en vigencia para que los establecimientos de crédito adecúen los documentos contentivos de las condiciones de los créditos, a las normas de la ley y a los reglamentos que para tal efecto se expidan.

2) Operaciones pasivas: Las cuentas de ahorro y demás pasivos de las entidades financieras deberán pasarse a UVR o a pesos a elección de éstas, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

Si la entidad decide redenominar las cuentas a UVR, deberán adecuarse los documentos contentivos de los contratos u obligaciones, pero de cualquier manera si a la fecha antes mencionada no se han efectuado los cambios, todos los documentos se entenderán modificados por ministerio de la ley, es decir que donde se encuentre la expresión UPAC se leerá UVR.

Por el contrario, si las entidades financieras optan por redenominar los pasivos y cuentas de ahorros en pesos deberán informarlo así a sus clientes y dejar constancia de ello en el archivo correspondiente. En el caso de títulos valores denominados en UPAC, si los acreedores o tenedores no desean la conversión de sus títulos a pesos, podrán exigir a la respectiva entidad financiera la redención anticipada de los papeles o renegociar los términos de los mismos.

Sistemas de amortización de créditos de vivienda

De conformidad con la Ley 546 de 1999, la Superintendencia Bancaria deberá aprobar los sistemas de amortización utilizados para los créditos de vivienda individual a largo plazo que se otorguen a partir de la vigencia de la ley, así como de aquellos créditos otorgados con anterioridad a la ley que deban redenominarse en UVR, o excepcionalmente en pesos.

A la fecha la Superintendencia ha aprobado dos sistemas de amortización, cuyas características se describen a continuación:

Sistema de Cuota Constante en UVR (o de amortización gradual en UVR).

Este sistema establece cuotas mensuales fijas en UVR durante toda la vida del crédito. Sin embargo, por efecto del ajuste por inflación del valor de la unidad, la cuota mensual es creciente en pesos. En este, sistema hay amortización a capital desde el inicio del crédito y en esa medida el saldo en UVR disminuye mes a mes. No obstante, el saldo en pesos aumenta durante aproximadamente las dos terceras partes del plazo, pues en la última etapa de la vida del crédito, el pago de la cuota cubre además de los intereses, el ajuste por inflación.

Sistema de Amortización Constante a Capital en UVR.

Este sistema consiste en amortizar desde el principio y en forma permanente una cuota constante a capital, que se obtiene dividiendo el valor total del préstamo expresado UVR por el número de meses previsto para el

plazo del crédito. A esta cuota se adicionan los intereses remuneratorios causados sobre el saldo de la deuda para cada período.

Dado que la cuota amortiza capital desde el inicio del crédito, la cuota mensual es decreciente en UVR, pero creciente en pesos por efecto de la inflación, a una tasa ligeramente inferior al índice de precios al consumidor. El saldo en pesos aumenta durante aproximadamente la mitad del plazo, por efecto de la inflación.

La presente circular rige a partir de la fecha de su publicación y adiciona en lo pertinente el anexo 1 de la Circular Externa 100 de 1995.

Cordialmente,

SARA ORDOÑEZ NORIEGA

Superintendente Bancario

SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA**CIRCULAR EXTERNA 085 de 2000**

(Diciembre 29)

Señores

REPRESENTANTES LEGALES Y REVISORES FISCALES

Entidades Vigiladas

Ciudad

Referencia: Disposiciones aplicables a los créditos de vivienda

Apreciados señores:

Con el propósito de unificar las instrucciones impartidas en desarrollo de la Ley 546 de 1999, actualizar el régimen aplicable a los créditos de vivienda a largo plazo y cumplir con las obligaciones previstas en los artículos 20 y 21 de la disposición citada, este Despacho se permite reemplazar el Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Circular Básica Jurídica.

Para tal efecto, se sustituye la totalidad de las páginas del mencionado Capítulo.

La presente Circular rige a partir de su publicación y deroga las instrucciones impartidas hasta el momento, sobre los temas en ésta contenidos, en especial las Circulares Externas 068 y 069 del presente año.

Cordialmente,

PATRICIA CORREA BONILLA

Superintendente Bancario

SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA**TÍTULO III****CAPÍTULO CUARTO:****DISPOSICIONES APLICABLES
A LOS CRÉDITOS DE VIVIENDA****1. SISTEMA ESPECIALIZADO DE FINANCIACIÓN DE VIVIENDA**

La Ley 546 de 2000[sic] o Ley de Vivienda creó un sistema especializado para la financiación de vivienda individual a largo plazo.

De acuerdo con la disposición mencionada se define como crédito de vivienda individual a largo plazo el otorgado a personas naturales orientado a financiar la compra de vivienda nueva o usada o la construcción de una unidad habitacional. Tratándose de Vivienda de Interés Social, VIS, el crédito también podrá destinarse al mejoramiento de dicha unidad.

La financiación de vivienda individual a largo plazo podrá darse a través de líneas de crédito denominadas en unidad de cuenta UVR ligada exclusivamente al IPC o también, a través de líneas denominadas en moneda legal, siempre y cuando se otorguen a una tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, los sistemas de amortización no contemplan capitalización de intereses y se acepte expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna.

1.1 Ámbito de aplicación

El sistema de financiación enunciado es de obligatoria observancia por parte de los establecimientos de crédito, razón por la cual deberán cumplir con todas las disposiciones previstas en la Ley de Vivienda, en particular los requisitos establecidos en el artículo 17 de la misma.

En este orden de ideas, las instrucciones contenidas en este Capítulo aplican única y exclusivamente a las instituciones financieras destinatarias de la misma. Esto, independientemente de que, tal como lo establece el parágrafo del artículo 1º de la Ley 546, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquier otro ente diferente de los establecimientos de crédito que otorguen créditos de vivienda individual a largo plazo, puedan utilizar el sistema de financiación contemplado en la Ley de Vivienda, con las características y condi-

ciones que aprueben sus respectivos órganos de dirección y siempre que los planes de amortización adoptados no contemplen capitalización de intereses, ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales.

1.2 Unidad de Valor Real, UVR.

La Unidad de Valor Real, UVR, es una unidad de cuenta, creada por la Ley 546 de 1999, que refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en el índice de precios al consumidor certificado por el DANE. De conformidad con lo resuelto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-955 de julio 26 de 2000, el valor de la UVR lo deberá establecer la Junta Directiva del Banco de la República “de tal manera que ella incluya exclusiva y verdaderamente la inflación, como tope máximo, sin elemento ni factor adicional alguno, correspondiendo exactamente al IPC”.

1.2.1 Metodología para el cálculo del valor en pesos de la UVR

La Resolución Externa N°. 13 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República establece en el Artículo 1º. que el valor en moneda legal colombiana de la UVR se determinará diariamente durante el período de cálculo, con base en la siguiente formula:

$$UVR_t = UVR_{15} * (1+i)^{t/d}$$

Donde:

UVR_t : Valor en moneda legal colombiana de la UVR del día t del período de cálculo.

UVR_{15} : Valor en moneda legal colombiana de la UVR el día 15 de cada mes.

i : Variación mensual del índice de precios al consumidor certificada por el DANE durante el mes calendario inmediatamente anterior al mes del inicio del período de cálculo.

t : Número de días calendario transcurridos desde el inicio de un período de cálculo hasta el día de cálculo de la UVR. Por lo tanto, t tendrá valores entre 1 y 31, de acuerdo con el número de días calendario del respectivo período de cálculo.

d : Número de días calendario del respectivo período de cálculo.

Período de cálculo: Se entiende como período de cálculo el comprendido entre el día 16 inclusive de un mes, hasta el día 15, inclusive, del mes siguiente.

1.2.2 Cálculo y divulgación del valor en pesos de la UVR

Según dispone el artículo 2 de la Resolución Externa N°. 13 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, “el Banco de la República calculará y divulgará mensualmente, para cada uno de los días del período de cálculo e informará con idéntica periodicidad, el valor en moneda legal de la UVR” de acuerdo con la metodología prevista en dicha resolución, cuya divulgación le corresponde al Banco de la República.

De igual forma, el valor de la mencionada unidad puede consultarse permanentemente en la página *Web* de dicha autoridad (www.banrep.gov.co).

1.2.3 Informe del valor de reajuste

Con el objeto de determinar que la tasa de interés efectiva cobrada durante cada período para los créditos en UVR no sobresepa la tasa de usura, el Decreto 234 de 2000 señala que la UVR se reajustará con la inflación ocurrida durante el año, es decir, de los doce meses inmediatamente anteriores a cada período, y no con variaciones de cada mes anualizadas.

Dicha disposición asigna a la Superintendencia Bancaria la función de informar mensualmente el valor de reajuste en cada período de la inflación registrada durante los doce meses inmediatamente anteriores, de acuerdo con las certificaciones publicadas por el DANE. Esta función es cumplida por la Superintendencia mediante la expedición de Cartas Circulares mensuales.

2. UNIFORMIDAD DE LOS DOCUMENTOS CONTENTIVOS DEL CRÉDITO DE VIVIENDA INDIVIDUAL A LARGO PLAZO

A efectos de desarrollar el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, este Despacho se permite instruir respecto de las condiciones mínimas que deben incorporar los documentos contentivos de los créditos individuales de vivienda y sus garantías, a saber:

2.1 Contratos de mutuo o pagarés

2.1.1 Condiciones uniformes

Todo contrato de mutuo o pagaré debe contener como mínimo las siguientes estipulaciones:

- a. Identificación de las partes intervenientes en el negocio.

- b. El monto del crédito expresado en UVR y su equivalencia en pesos, o el monto adeudado en pesos, cuando se trate de obligaciones denominadas en moneda legal.
- c. La destinación del crédito. Debe indicarse que el crédito se destinará a la adquisición de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual. Para efectos de que el crédito quede clasificado como crédito hipotecario de vivienda, el destino sólo puede ser la compra de vivienda, entendiéndose por tal, la financiación que se otorga a personas naturales que buscan una solución de vivienda para su núcleo familiar y/o al mejoramiento de la misma, tratándose de vivienda de interés social.
- d. Plazo de la obligación. Podrá pactarse entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) como máximo, según elección y capacidad de pago verificada del deudor, indicando la forma de pago en número de cuotas mensuales y la fecha de la primera cuota.
- e. La tasa de interés remuneratoria del crédito. Cuando se trate de créditos pactados en UVR la tasa de interés remuneratoria de los créditos de vivienda individual a largo plazo y de los créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda no podrán exceder los topes máximos establecidos por la Junta Directiva del Banco de la República, y se aplicará sobre la UVR. Cuando se trate de créditos pactados en moneda legal, la tasa nominal fija de los mismos no podrá exceder la suma de la variación de la UVR de los últimos 12 meses vigente al perfeccionamiento del contrato, más el tope máximo establecido por la Junta Directiva del Banco de la República para la tasa remuneratoria.
- f. El sistema de amortización aplicable a la deuda que se contrae, previa y expresamente aprobado por la Superintendencia Bancaria.
- g. Los seguros necesarios para garantizar el cubrimiento de los riesgos de incendio y terremoto a los que está expuesto el inmueble financiado, así como los seguros definidos en los manuales de crédito de las instituciones financieras, particularmente el seguro de vida deudores. En todo caso se deberá indicar la libertad que tiene el deudor de asegurar el bien con la compañía de seguros que escoja y la cobertura y demás condiciones exigidas en cada caso por el establecimiento de crédito.
- h. Impuestos y gastos a cargo del deudor. Deberá indicarse clara y detalladamente aquellos que se causen al momento del perfeccionamiento del contrato y los que podrían cobrarse en caso de incumplimiento, como por ejemplo el impuesto de timbre.

- i. Las causales para dar aplicación a la cláusula aceleratoria del plazo del contrato. Esto en el entendido de que el incumplimiento en el pago de la obligación no dará lugar a que la totalidad de la misma se considere de plazo vencido, hasta tanto no se presente la correspondiente demanda judicial.
- j. En adición a las anteriores, y si el deudor lo solicita, deberá estipularse la constitución del patrimonio de familia inembargable, de conformidad con las normas que rigen la materia, por el valor total del inmueble y siempre que el crédito haya sido otorgado como mínimo por el cincuenta por ciento (50%) de dicho valor.

El patrimonio de familia así constituido perderá su vigencia cuando el saldo de la obligación hipotecaria represente menos del veinte por ciento (20%) del valor de la unidad habitacional.

2.1.2 Condiciones limitantes

Por disposición de la Ley 546 de 1999, los contratos de créditos o pagarés que se suscriban con el objeto de financiar la adquisición, construcción de vivienda o mejoramiento tratándose de vivienda de interés social, así como las reestructuraciones sobre los mismos, se encuentran sujetos a las siguientes condiciones:

- a. Capacidad de pago por parte del deudor. Los establecimientos de crédito deberán obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda concluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado.

En este orden de ideas y de acuerdo con el Decreto 145 de 2000, la primera cuota no deberá representar más del treinta por ciento (30%) de los ingresos familiares. Se entiende por éstos la totalidad de los recursos que puedan acreditar los solicitantes del crédito, siempre que exista entre ellos relación de parentesco o se trate de cónyuges o compañeros permanentes. Tratándose de parientes deberán serlo hasta el segundo grado de consanguinidad y único civil.

- b. Monto del crédito. No podrá exceder el setenta por ciento (70%) del valor del inmueble. Tratándose de vivienda de interés social el monto del crédito no podrá exceder el ochenta por ciento (80%). En cualquier caso, el valor del inmueble será el precio de compra o el de un avalúo practicado dentro de los 6 meses anteriores al otorgamiento del crédito.

- c. Valor del inmueble. Se podrá establecer mediante avalúo técnico realizado por profesionales, personas naturales o jurídicas, inscritos en el Registro Nacional de Avaluadores conformado y actualizado por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con Decreto 422 de 2000.
- d. Interés de mora. En caso de que se pacten, pues no se presumen, éstos no podrán exceder una y media veces el interés remuneratorio pactado y solamente se podrán cobrar sobre las cuotas vencidas.

2.1.3 Cláusulas prohibidas

Los documentos contentivos de los créditos individuales de vivienda y sus garantías no podrán, en ningún caso, incluir cláusulas o estipulaciones que establezcan o permitan inferir cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a. Impedir, restringir, obstaculizar o imponer sanciones o penalidades por el prepago total o parcial de las obligaciones.
- b. Constituir para el deudor la obligación de asumir los gastos correspondientes a labores de cobranza mientras no se haya presentado demanda judicial.
- c. Contemplar intereses por encima de los topes máximos legales.
- d. Facultar a los establecimientos de crédito para realizar modificaciones unilaterales a las condiciones del contrato.
- e. Utilizar sistemas de amortización no aprobados por la Superintendencia Bancaria.
- f. Indicar que las obligaciones derivadas de estos contratos son indivisibles por razón de la deuda sumida.
- g. Permitir la capitalización de intereses.
- h. Restringir o no hacer efectiva la cesión del crédito hipotecario para vivienda individual contemplada en el artículo 24 de la Ley 546 de 1999.

2.2 Contrato de hipoteca

Además de las condiciones definidas en los ordinales a, b, d, g, h, i y j del subnumeral 2.1.1 de este instructivo, los documentos constitutivos de la hipoteca deberán contener como mínimo:

- a. Identificación plena del bien hipotecado. Esto es, la descripción del inmueble, sus linderos, la dirección y cédula catastral que le corresponde así como el número de matrícula inmobiliaria asignado.
- b. La causa que da origen a la hipoteca.

- c. El monto por el cual se otorga la hipoteca. Se debe indicar la cantidad de unidades de valor real, UVR, y su equivalencia en pesos, o el monto adeudado cuando se trate de obligaciones denominadas en moneda legal.
- d. Garantía con hipoteca de primer grado. El contrato accesorio de hipoteca se debe constituir sobre el bien inmueble financiado y se debe indicar expresamente que tal hipoteca se contrata para garantizar el préstamo otorgado por la entidad vigilada.
- e. La cesión de la hipoteca. Las condiciones para efectuar la cesión de la hipoteca deberán atender lo ordenado en el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 546 de 1999.

3. TASAS DE INTERÉS EN CRÉDITOS DE VIVIENDA

3.1 Tasas máximas de interés remuneratorias

3.1.1 Para créditos en UVR

De conformidad con el artículo 1º de la Resolución N° 14 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, la tasa de interés remuneratoria para los créditos de vivienda individual a largo plazo y para los créditos destinados a financiar proyectos de construcción de vivienda denominados en UVR otorgados a partir del 3 de septiembre de 2000, no podrá exceder 13.1 puntos porcentuales nominales anuales, pagaderos mes vencido sobre UVR.

*lifraul
068
de
2000* | Los créditos otorgados a tasas superiores con anterioridad a la vigencia de la citada Resolución, deberán ajustar y mantener la tasa como máximo al tope señalado.

3.1.2 . Para créditos en pesos

De conformidad con el artículo 2º de la Resolución N° 14 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, para los créditos denominados en pesos a tasa nominal fija que se otorguen a partir del 3 de septiembre de 2000, la tasa máxima de interés remuneratoria será equivalente a 13.1 puntos porcentuales nominales anuales, pagaderos mes vencido, adicionados con la variación de la UVR de los últimos 12 meses vigente al perfeccionarse el contrato.

Para los créditos perfeccionados antes del 3 de septiembre de 2000, la tasa máxima de interés remuneratoria será equivalente a 13.1 puntos porcentuales nominales anuales, pagaderos mes vencido, adicionados con la variación de la UVR de los últimos 12 meses, tomando como fecha de

partida el 3 de septiembre de 2000 y hasta el mismo día del año 1999, es decir, $13,92\% + 9,45\% = 23,37\%$ efectivo anual.

3.1.3 Para créditos de vivienda de interés social.

Tal como lo establece la Resolución Externa N° 20 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, la tasa de interés remuneratoria de los créditos denominados en UVR para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social se mantendrá igual a la prevista en la ley 546 de 1999, es decir no podrá exceder de once (11) puntos porcentuales adicionales a la UVR.

De acuerdo con la misma disposición, para los créditos denominados en pesos a tasa nominal fija, la tasa máxima de interés remuneratoria será equivalente a once (11) puntos porcentuales, adicionados con la variación de la UVR de los últimos 12 meses vigente al perfeccionamiento del contrato.

3.2 Expresión de las tasas en términos efectivos

La información que se suministre a los clientes de los establecimientos de crédito, tanto al momento de la celebración del contrato, como la que se registre en los correspondientes extractos o cuentas de cobro, deberá expresarse en términos de interés efectivo anual.

No computarán para efectos de determinar las tasas efectivas, los pagos individuales que se causen y cobren por concepto de primas de seguros.

3.3. Oportunidad para el inicio del cobro de intereses

El cobro de intereses remuneratorios en créditos destinados a financiación de vivienda individual a largo plazo sólo podrá causarse y hacerse efectivo a partir del momento y sobre el monto por el cual se efectúe el desembolso.

De otra parte y dado que no se pueden capitalizar intereses, los réditos corrientes mensuales y el abono a capital correspondiente en cada una de las cuotas periódicas serán iguales a los valores consignados en la última proyección del crédito en UVR o en pesos, de acuerdo con el sistema de amortización elegido y de conformidad con los resultados obtenidos de aplicar las fórmulas contenidas en el numeral 5 de este capítulo.

3.4 Interés de mora

En caso de presentarse mora en el pago de cuotas periódicas y de haber sido pactado el pago de intereses por mora, éstos se liquidarán en forma simple sobre las cuotas vencidas, por el tiempo de la mora, a la tasa pactada que, en todo caso, no podrá exceder de una y media veces el interés remuneratorio pactado.

4. APLICACIÓN DE LOS PAGOS

Cada pago se aplicará en el siguiente orden: primas de seguros, intereses de mora si fueron pactados y se han causado y cuota o cuotas predeterminadas vencidas o causadas en orden de antigüedad, es decir, cubriendo todos los componentes de las cuotas mas atrasadas. Salvo manifestación expresa en contrario del deudor, si después de cancelar la última cuota causada hasta la fecha de pago queda un excedente inferior a la cuota subsiguiente, éste se abonará como pago parcial de la misma, si el excedente es mayor o igual al valor de una cuota, se aplicará como abono a capital.

Teniendo en cuenta que los créditos pueden prepagarse total o parcialmente sin castigo, y que en caso de prepago parcial el deudor tiene derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación, después de cada prepago y de conformidad con la voluntad del deudor, la entidad crediticia deberá actualizar la proyección de las cuotas y su correspondiente distribución.

Todas las primas de seguros deben liquidarse en pesos. Para el caso del seguro de vida deudores la entidad deberá informar periódicamente al deudor la tasa con la cual se liquida la prima. Para los demás seguros deberá informar adicionalmente el valor asegurado.

5. SISTEMAS DE AMORTIZACIÓN

Sobre este tema en particular es necesario indicar que a partir de la expedición de la Circular Externa 068 de 2000, esta Superintendencia autorizó con carácter general los sistemas de amortización que se señalan en el presente numeral, los cuales a partir del 15 de septiembre de 2000 constituyen los únicos aprobados para utilización de las entidades vigiladas en el sistema de crédito de vivienda a largo plazo y deberán aplicarse tanto para los créditos que se encontraban vigentes a tal fecha como para aquellos que se otorguen en adelante.

No obstante lo anterior e independientemente del sistema de amortización adoptado para cada crédito, a partir del 1º. de enero de 2000, fecha de

entrada en vigencia de la UVR, en la aplicación de las cuotas las vigiladas deberán dar estricto cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 546 de 1999. En consecuencia, a partir de esa fecha los créditos que no hubieren sido redenominados en moneda legal colombiana han debido estar expresados en UVR y en cualquier caso, no puede haber capitalización de intereses ni sanciones por prepago total o parcial de la obligación.

5.1. Sistemas en Unidades de Valor Real UVR:

5.1.1. Cuota constante en UVR (Sistema de Amortización Gradual)

La cuota mensual es constante en UVR por todos los meses del plazo del crédito. Se calcula como una anualidad uniforme en UVR a la tasa sobre UVR pactada y por los meses del plazo mediante la siguiente fórmula:

$$Cu = D/a_n$$

donde:

Cu = Cuota mensual en UVR

D = Monto del préstamo en UVR

n = Plazo en meses

i = tasa efectiva mensual equivalente a la tasa remuneratoria efectiva anual
 i_a

$$i = ((1 + i_a)^{(1/12)}) - 1$$

$A_{n|i}$ = Valor presente de n pagos unitarios periódicos a la tasa i por período

Como la UVR se reajusta diariamente con la tasa de inflación, las cuotas en pesos variarán en la misma proporción. De igual manera, aunque el saldo de la deuda valorada en UVR es siempre decreciente, al convertirlo a pesos normalmente crece durante aproximadamente las dos terceras partes del plazo.

5.1.2. Amortización Constante a Capital en UVR

Durante cada uno de los meses del plazo se amortiza a la deuda una cantidad uniforme en UVR igual al monto del préstamo en UVR dividido por el plazo en meses. La cuota mensual a pagar es la amortización constante más los intereses del mes sobre el saldo insoluto.

La cuota para cada mes se obtiene de aplicar la siguiente fórmula:

$$Ctu = D/n + St - 1 * i$$

donde:

C_t = Cuota en UVR a la altura t , $t=1,2,3...n$

D = Monto de la deuda en UVR

S_{t-1} saldo a la altura $t-1$ igual a

$S_0 - (t-1)D/n$

i = tasa efectiva mensual equivalente $= ((1+ia) (1/12) - 1$, la tasa efectiva anual remuneratoria sobre UVR

n = Número de meses del plazo

De esta forma, la cuota mensual en UVR es decreciente pero variable en pesos en una proporción inferior al IPC. 1

5.1.3. Cuota decreciente mensualmente en UVR cíclica por períodos anuales.

Las cuotas mensuales durante cada anualidad (aniversario) del crédito son decrecientes en UVR. Para cada período anual del crédito se repite la serie de doce cuotas decrecientes. El decremento anual equivalente debe ser igual a la inflación proyectada y no podrá modificarse durante el plazo.

$C=D/ a_{n|j}$

donde:

C = Cuota del primer mes de cada año del crédito en UVR

$C_t = C(1-g)^{t-1}$ para $t = 2,3,4.... 11,12$

g = decremento mensual equivalente

a la inflación proyectada $g = (1+\inf)^{1/12} - 1$

$A_{n|j}$ = Valor presente de n pagos unitarios periódicos a la tasa i por período

D = Monto de la Deuda en UVR

N = Plazo en años

i = tasa efectiva anual remuneratoria sobre UVR

R = Valor presente de 12 pagos mensuales decrecientes a una tasa mensual equivalente a la inflación proyectada que no podrá modificarse durante el plazo con primer pago igual a una unidad.

5.2. Sistemas en Pesos

5.2.1. Cuota Constante (Amortización Gradual en pesos)

La cuota mensual es fija en pesos por todo el plazo del crédito. Se calcula como una anualidad uniforme ordinaria

$$C = D / a_{n|i}$$

donde:

C = Valor de la cuota mensual uniforme en pesos.

$a_{n|i}$ = Valor presente de n pagos unitarios periódicos a la tasa i por período

D = Monto del préstamo en pesos

n = Plazo en meses

i = tasa efectiva mensual equivalente a la tasa efectiva anual i_a sobre pesos

$$i = ((1 + i_a)^{1/12}) - 1$$

5.2.2. Amortización Constante a Capital

Las cuotas mensuales son iguales a la enésima parte de la deuda más los intereses del mes calculados sobre el saldo insoluto. De esta forma, las cuotas mensuales en pesos son decrecientes.

$$C_t = \frac{D}{n} + S_{t-1} * i$$

donde:

C_t = Cuota en pesos a la altura t , $t=1, 2, 3 \dots n$

D = Monto de la deuda en pesos

S_{t-1} = saldo a la altura $t-1$ igual a

$$D - (t-1) \frac{D}{n}$$

i = tasa efectiva mensual equivalente $= ((1 + i_a)^{1/12}) - 1$, i_a tasa efectiva anual sobre pesos que no podrá incrementarse durante el plazo.

n = Número de meses del plazo

Las cuotas definidas en el presente numeral corresponden única y exclusivamente al servicio de la deuda en condiciones normales, es decir no incluyen primas de seguros ni recargos por mora.

6. INFORMACIÓN AL DEUDOR

En cumplimiento de los artículos 20 y 21 de la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999, las entidades destinatarias de este instructivo deberán remitir a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda vigentes y para los nuevos que se otorguen, una información clara, cierta, comprensible y oportuna respecto de las condiciones de sus créditos, de manera tal que el usuario conozca suficientemente la operación del sistema, la composición de las cuotas, el comportamiento del crédito durante su vigencia y las consecuencias de su incumplimiento.

Dicha información será suministrada al público y a los deudores al momento de ofrecer el producto y, a partir del otorgamiento del préstamo, será remitida a los mismos durante el primer mes de cada año calendario, en los términos del artículo 20 citado, sin perjuicio de que pueda ser solicitada por el deudor en cualquier momento durante la vida del crédito.

6.1 Información previa a la formalización del crédito.

6.1.1 Folleto informativo.

Los establecimientos de crédito que otorguen financiación de vivienda individual a largo plazo, deberán tener a disposición y entregar a sus clientes un folleto gratuito que contenga en forma clara y comprensible la información relativa a los créditos hipotecarios ofrecidos por tal concepto, cuyo modelo deberá remitirse a esta Superintendencia con no menos de quince (15) días hábiles de antelación a su utilización y difusión.

Para los efectos relativos al cumplimiento de esta obligación los establecimientos de crédito tendrán en cuenta como mínimo los siguientes parámetros:

- a. Características de los préstamos otorgados bajo el sistema de UVR o en moneda legal (tasa de interés, sistemas de amortización, plazo, etc.).
- b. Requisitos exigidos para su otorgamiento, indicando con precisión los aspectos relativos a seguros, avalúos, estudio de títulos, garantías, etc.

6.1.2 Proyección del crédito.

Adicionalmente, en cada caso particular, deberá entregarse una proyección del crédito discriminando los abonos a capital (en UVR y en pesos), los intereses a pagar, los valores a aplicar por concepto de seguros (incendio, terremoto, vida, etc.). Igualmente, se deberá indicar el saldo de la obligación (en UVR y en pesos), aclarando que los valores en pesos se registran

a título informativo pues los reales variarán de acuerdo con la inflación efectiva que se presente durante cada uno de los meses del año.

6.2 Extractos

Los extractos suministrados a los clientes por parte de los establecimientos de crédito deberán detallar de manera precisa el nombre del titular, número de crédito, sistema de amortización, tasa de interés pactada y cobrada en el correspondiente período expresada en términos efectivos anuales aún cuando se haya pactado en términos nominales, cotización de la UVR, fecha de corte de la obligación y fecha límite de pago, número de la cuota que se cancela, número de cuotas pendientes para el pago total del crédito, plazo inicial del mismo, saldo de la obligación y la discriminación del pago anterior indicando el monto amortizado a capital, intereses corrientes y de mora, si es del caso, así como los pagos efectuados por concepto de seguros. Las cifras que se incluyan en el extracto deberán reflejarse en UVRs y en pesos, si la obligación se encuentra denominada en UVRs.

6.3 Anualmente

Con el objeto de que los deudores de créditos de vivienda cuenten con los elementos de juicio necesarios a que se refiere el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, los establecimientos de crédito deberán remitir dentro del primer mes de cada año la siguiente información:

- a. El comportamiento histórico del crédito indicando para el año inmediatamente anterior cómo se aplicaron los abonos a capital (en UVR y en pesos), los valores por concepto de seguros (incendio, terremoto, vida, etc.), los correspondientes a intereses y el saldo de la obligación (en UVR y en pesos).
- b. Una proyección del crédito para el año en curso, con las indicaciones señaladas en el subnumeral 6.1.2 de este capítulo.
- c. En los casos en que la proyección del año anterior no coincida con el comportamiento real del crédito durante ese período, el establecimiento de crédito podrá acompañar una explicación de las causas que dieron origen a tal situación.

6.4 Documentación del crédito

Las entidades vigiladas destinatarias de este instructivo deberán mantener durante toda la vigencia del crédito los soportes documentales que sirvieron de base para acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos

en la ley de vivienda, en sus decretos reglamentarios y en esta circular, en particular las condiciones establecidas en el numeral 2 de la misma.

En caso de producirse la cesión del crédito, de acuerdo con el numeral 8. de este instructivo, tanto la entidad cedente como la cesionaria, verificarán que esta última reciba la totalidad de la documentación que soporta el otorgamiento del crédito así como su evolución hasta la fecha del perfeccionamiento de la cesión.

6.5 Publicidad

Sin perjuicio del cumplimiento de las instrucciones impartidas en el Capítulo Sexto, Título Primero de esta Circular, todos los programas o campañas publicitarias tendientes a promover el crédito hipotecario destinado a la financiación de vivienda deberán remitirse a esta Superintendencia con no menos de quince (15) días hábiles a su utilización y divulgación.

7. CUENTAS DE AHORRO PROGRAMADO

El programa de ahorro que deberán cumplir tanto las personas interesadas en ser beneficiarias del subsidio familiar de vivienda previsto en el Decreto 824 de 1999 y demás normas que lo modifiquen, como los titulares de la opción de readquisición de vivienda de los contratos especiales previstos en el artículo 46 de la Ley 546 de 1999 reglamentado por el Decreto 2336 de 2000, se regirá por las siguientes condiciones:

- a. El ahorro deberá efectuarse en una cuenta de ahorros constituida en un establecimiento de crédito debidamente autorizado para el efecto.
- b. Los establecimientos de crédito interesados en ofrecer estos servicios financieros –“Cuentas de Ahorro para la Vivienda”- deberán remitir para aprobación de la Superintendencia Bancaria los modelos de reglamentos y de contratos a través de los cuales se manejarán dichas cuentas. En tales documentos se deberá estipular la posibilidad que tiene el ahorrador de trasladar libremente sus depósitos cada seis (6) meses entre los establecimientos de crédito que ofrezcan estos servicios financieros, siempre y cuando mantengan el carácter de ahorro programado.
- c. Al momento de la apertura de la cuenta, el establecimiento de crédito deberá suministrar al posible cliente una proyección, a efectos de establecer con total claridad la manera como se conformará el ahorro previo requerido para la postulación al subsidio familiar (10% de la vivienda a adquirir) o para hacer efectiva la oferta (15% del valor del bien objeto del contrato de opción de readquisición) y acceder al subsidio de que trata el numeral 7 del artículo 46 de la Ley 546 de 1999.

- d. Se deberá discriminar el monto total a ahorrar, el aporte periódico, el tiempo durante el cual debe realizarse el ahorro y el incremento periódico que sufrirá la cuota.
- e. En caso de que el ahorrador esté interesado en completar el ahorro previo con sus cesantías depositadas en administradoras de fondos de cesantías privadas o en el Fondo Nacional de Ahorro, así deberá manifestarlo expresamente.
- f. Durante todo el plazo de la oferta el usuario titular de la opción deberá cumplir con un programa de ahorro que como mínimo le permita cubrir el valor de cuota inicial de la vivienda, al momento de ejercer la opción.
- g. Al abrir la cuenta respectiva, el titular de la opción deberá autorizar expresamente la inmovilización de los recursos e intereses que se acreden a la misma durante el mismo plazo del contrato especial de opción de readquisición, que en ningún caso será superior a tres (3) años.
- h. Los titulares de estas cuentas de ahorro podrán realizar aportes extraordinarios, con el fin de completar en un tiempo menor el ahorro previo requerido para ejercer la opción, si es del caso.
- i. Las entidades financieras están en la obligación de certificar semestralmente el valor acumulado de ahorro y subsidio en la cuenta de cada titular, a fin de que se acrede el debido cumplimiento del programa ante las entidades otorgantes del subsidio o ante las entidades propietarias de los inmuebles sobre los cuales se ejerce la opción, según corresponda.
- j. Los recursos que se ahorren con el fin de ejercer la opción de readquisición de vivienda, no harán parte de la base gravable para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, de conformidad con el numeral 7 del artículo 46 de la Ley 546 de 1999 y el artículo 126-4 del Estatuto Tributario.
- k. Cuando el titular no acceda al subsidio de vivienda o no ejerza el derecho a la opción de readquisición, el establecimiento de crédito devolverá el saldo que figure a la fecha de retiro con los correspondientes rendimientos descontado el subsidio otorgado por el Estado. En ese caso, dichas sumas no gozarán de los beneficios tributarios contemplados en el literal anterior.

8. CESIÓN DEL CRÉDITO

De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 546 de 1999, es obligatorio para los establecimientos de crédito autorizar las solicitudes de cesión de crédi-

to otorgado para la financiación de vivienda individual a largo plazo, efectuadas por el deudor, en cualquier momento de la obligación hipotecaria.

Para tal efecto los establecimientos de crédito autorizarán, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, la cesión de crédito y sus garantías una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor. Dicha cesión tendrá los efectos previstos por el artículo 1964 del Código Civil.

Como quiera que la cesión constituye la sustitución de una de las partes del contrato por un tercero, en la totalidad o en parte de las relaciones derivadas del mismo, la cesión de los créditos hipotecarios de vivienda se realizará mediante la transmisión de los derechos y obligaciones derivadas del contrato original, en cuyo caso las condiciones de dicho crédito permanecen inalteradas con excepción de las referidas a la tasa de interés remuneratoria, la cual necesariamente deberá ser más benéfica para el deudor, y el cedente deberá responder por la existencia y validez del mismo y de sus garantías, salvo estipulación expresa en contrario, de conformidad con el artículo 890 del Código de Comercio. En este caso, la cesión se regirá por las disposiciones comerciales aplicables contenidas en el Capítulo VI del Título Primero del Libro Cuarto del régimen mercantil.

En este caso no se generan derechos ni gastos notariales así como tampoco se causa impuesto de timbre.

9. GASTOS DERIVADOS DE COBRO JURÍDICO

Los gastos en que incurran las entidades financieras por concepto de la cobranza de cartera de créditos hipotecarios individuales para vivienda, correrán por cuenta de la respectiva institución vigilada hasta el momento en que se presente demanda judicial, es decir, el gasto denominado prejurídico de ninguna manera puede ser trasferido al deudor.

10. AVALÚOS

El bien inmueble que se financia de acuerdo con el numeral 4 del artículo 17 de la ley 546 de 1999 constituye la garantía adecuada reconocida en el ordenamiento jurídico colombiano para este tipo de crédito. Por lo tanto, se debe contar con una debida valoración de la misma con el objeto de cumplir tres funciones básicas así:

- a. A la entidad vigilada que concede el crédito, le permite conocer el valor del bien hipotecado a su favor y establecer de manera idónea el nivel de

cobertura de las garantías vinculadas a sus operaciones activas de crédito.

- b. Al beneficiario del crédito le permite comparar el precio de compra y el monto del préstamo con el de mercado y, por último,
- c. Al tenedor de títulos hipotecarios, si fuere el caso, le suministrará información útil para establecer si su inversión está adecuadamente respaldada por bienes inmuebles debidamente valorados.

El avalúo de los bienes inmuebles que garantizan los créditos hipotecarios deberá realizarse de manera independiente y objetiva por las personas pertenecientes al Registro Nacional de Avaluadores conformado por la lista de las entidades autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con Decreto 422 de 2000.

11. CRÉDITO A CONSTRUCTORES -Subrogación de obligaciones-

El crédito otorgado al constructor de vivienda para financiar la fase de construcción debe ser subrogado al adquirente de la unidad, de tal manera que en una sola operación formalice el mutuo debidamente aprobado al subrogatario, cuando sea del caso, la hipoteca sobre el bien financiado en forma individual y el levantamiento de la hipoteca de mayor extensión a favor de la entidad vigilada.

Adicionalmente, el contrato de crédito suscrito entre la entidad financiera y el constructor deberá contener una cláusula especial en la cual se precise que la hipoteca en mayor extensión que afecta el inmueble se cancelará proporcionalmente a medida que se vayan enajenando las unidades de vivienda y se haya recibido el pago de la prorrata correspondiente.

12. SANCIONES

El incumplimiento a las instrucciones previstas en este capítulo, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Son causales objetivas para que se solicite la reestructuración de un crédito de vivienda, las siguientes:

- a. Muerte del deudor.
- b. Desempleo por razones ajenas a la voluntad del deudor (por un período superior a tres meses).

- c. Disminución (real) del ingreso familiar por encima del treinta (30%) por ciento de los recursos acreditados para solicitar el crédito, por factores ajenos a la voluntad del deudor.
- d. Reducción (real) del salario (o pensión) del deudor por orden de autoridad competente.
- e. Disminución (real) de ingresos del deudor no asalariado (por un período superior a tres meses).
- f. Incapacidad temporal del deudor debidamente certificada (por un período superior a tres meses).
- g. Incremento sustancial de las obligaciones económicas debido a enfermedad grave o crónica del deudor o sus dependientes legales, debidamente comprobados.
- h. Reubicación o traslado involuntario del deudor asalariado que implique gastos adicionales de sostentimiento sin mejora proporcional de ingresos.
- i. Divorcio, separación, muerte del cónyuge o compañero o compañera permanente cuando éstos aporten económicamente al sustento familiar.
- j. Pérdida de la libertad por orden judicial (por un período superior a tres meses).
- k. La iniciación de trámite concursal en contra del deudor.
- l. Haber sido afectado el patrimonio del deudor por desastres naturales o actos terroristas o de la violencia.

Las condiciones señaladas en los literales a, f, g, i (en caso de muerte) y l serán de recibo únicamente cuando por alguna circunstancia la contingencia no sea aceptada o cubierta por la entidad aseguradora con quien se suscribió la póliza.

13. CONDICIONES OBJETIVAS PARA SOLICITAR REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA

La reestructuración de un crédito de conformidad con el numeral 12 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, se define como el “negocio jurídico de cualquier clase, que tenga como objeto o efecto modificar cualquiera de las condiciones originalmente pactadas en beneficio del deudor”.

Siguiendo el espíritu de la Ley de Vivienda es claro que a través de una adecuada información anual por parte de los establecimientos de crédito respecto del comportamiento de cada obligación hipotecaria, la posibilidad

de solicitar su reestructuración se orienta fundamentalmente a aliviar la situación de los deudores de manera que las modificaciones a las condiciones originalmente pactadas se aadecuen a los parámetros establecidos por la ley para este tipo de créditos, bajo la premisa esencial de que exista real capacidad de pago para continuar atendiendo la obligación.

De otra parte y de conformidad con la Sentencia de la H. Corte Constitucional C-955/00, la reestructuración del crédito solicitada dentro de los dos primeros meses de cada año, si se dan las condiciones objetivas para ello, deberá ser aceptada y efectuada por la institución financiera.

Para tal efecto, este Despacho considera que para solicitar la reestructuración de una obligación de este tipo, deberá verificarse la totalidad de los siguientes supuestos:

1. Acreditar capacidad de pago por parte del deudor, de manera que la primera cuota después de la reestructuración en ningún caso represente más del treinta por ciento (30%) de los ingresos familiares, de conformidad con el Decreto 145 de 2000.
2. Que el saldo de la obligación a la fecha de solicitud de la reestructuración no exceda el setenta por ciento (70%) del valor del inmueble o el ochenta por ciento (80%) tratándose de vivienda de interés social. El valor del inmueble se establecerá mediante avalúo técnico realizado por profesionales, personas naturales o jurídicas, inscritos en el Registro Nacional de Avaluadores conformado por la lista de las entidades autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con Decreto 422 de 2000.
3. Que el plazo contemplado para reestructurar la obligación no supere treinta (30) años, contados a partir de la fecha del desembolso del crédito.
4. Que el reporte de endeudamiento con el sector financiero permita concluir que el deudor está en capacidad de cumplir con la obligación hipotecaria de vivienda.
5. Que la entidad no haya presentado demanda ejecutiva en contra del deudor por la obligación respecto de la cual se solicita la reestructuración.
6. Que no existan embargos sobre la garantía a la fecha de solicitud de la reestructuración.
7. Que el deudor no se encuentre incursa en un trámite concursal.

8. Que la solicitud de reestructuración del crédito sea firmada por todos los obligados, así como los documentos a través de los cuales se instrumente la misma.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA DE COLOMBIA**CIRCULAR EXTERNA 002 DE 2001**

(enero 11)

Señores

**REPRESENTANTES LEGALES Y REVISORES FISCALES
DE ENTIDADES VIGILADAS**

Referencia: Modificación a la Circular Externa No 085 de 2000, disposiciones aplicables a los créditos de vivienda

Apreciados señores:

Mediante Circular Externa No 085 de 2000 esta Superintendencia actualizó el régimen aplicable a los créditos de vivienda a largo plazo y desarrolló los preceptos establecidos en los artículos 20 y 21 de la ley 546 de 1999. En este sentido, la circular en mención desarrolló íntegramente el Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Circular Básica Jurídica o Circular Externa 007 de 1996.

Con el propósito de que el tema tratado en el numeral 2.2.1 letra h. del mencionado instructivo consulte lo establecido en la Ley 633 de 2000 (reforma tributaria) y que las instrucciones impartidas en los numerales 12 y 13 reflejen adecuadamente los temas desarrollados en los mismos, la Superintendencia Bancaria considera necesario sustituir los mencionados numerales tal como se establece en el anexo.

Consecuencia de lo anterior, la presente Circular Externa modifica en lo pertinente la Circular Externa 007 de 1996, anexa las páginas que sufren cambio y rige a partir de su publicación.

Cordialmente,

PATRICIA CORREA BONILLA**1.2.2 Cálculo y divulgación del valor en pesos de la UVR**

Según dispone el artículo 2 de la Resolución Externa N°. 13 de 2000 de la Junta Directiva del Banco de la República, “el Banco de la República calculará y divulgará mensualmente, para cada uno de los días del período de cálculo e informará con idéntica periodicidad, el valor en moneda legal de la UVR” de acuerdo con la metodología prevista en dicha resolución, cuya divulgación le corresponde al Banco de la República.

De igual forma, el valor de la mencionada unidad puede consultarse permanentemente en la página *web* de dicha autoridad (www.banrep.gov.co).

1.2.3 Informe del valor de reajuste

Con el objeto de determinar que la tasa de interés efectiva cobrada durante cada período para los créditos en UVR no sobrepase la tasa de usura, el Decreto 234 de 2000 señala que la UVR se reajustará con la inflación ocurrida durante el año, es decir, de los doce meses inmediatamente anteriores a cada período, y no con variaciones de cada mes anualizadas.

Dicha disposición asigna a la Superintendencia Bancaria la función de informar mensualmente el valor de reajuste en cada período de la inflación registrada durante los doce meses inmediatamente anteriores, de acuerdo con las certificaciones publicadas por el DANE. Esta función es cumplida por la Superintendencia mediante la expedición de Cartas Circulares mensuales.

2. UNIFORMIDAD DE LOS DOCUMENTOS CONTENTIVOS DEL CRÉDITO DE VIVIENDA INDIVIDUAL A LARGO PLAZO

A efectos de desarrollar el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, este Despacho se permite instruir respecto de las condiciones mínimas que deben incorporar los documentos contentivos de los créditos individuales de vivienda y sus garantías, a saber:

2.1 Contratos de mutuo o pagarés

2.1.1 Condiciones uniformes

Todo contrato de mutuo o pagaré debe contener como mínimo las siguientes estipulaciones:

- a. Identificación de las partes intervenientes en el negocio.
- b. El monto del crédito expresado en UVR y su equivalencia en pesos, o el monto adeudado en pesos, cuando se trate de obligaciones denominadas en moneda legal.
- c. La destinación del crédito. Debe indicarse que el crédito se destinará a la adquisición de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual. Para efectos de que el crédito quede clasificado como crédito hipotecario de vivienda, el destino sólo puede ser la compra de vivienda, entendiéndose por tal, la financiación que se otorga a personas naturales que buscan una solución de vivienda para su núcleo familiar

y/o al mejoramiento de la misma, tratándose de vivienda de interés social.

- d. Plazo de la obligación. Podrá pactarse entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) como máximo, según elección y capacidad de pago verificada del deudor, indicando la forma de pago en número de cuotas mensuales y la fecha de la primera cuota.
- e. La tasa de interés remuneratoria del crédito. Cuando se trate de créditos pactados en UVR la tasa de interés remuneratoria de los créditos de vivienda individual a largo plazo y de los créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda no podrán exceder los topes máximos establecidos por la Junta Directiva del Banco de la República, y se aplicará sobre la UVR. Cuando se trate de créditos pactados en moneda legal, la tasa nominal fija de los mismos no podrá exceder la suma de la variación de la UVR de los últimos 12 meses vigente al perfeccionamiento del contrato, más el tope máximo establecido por la Junta Directiva del Banco de la República para la tasa remuneratoria.
- f. El sistema de amortización aplicable a la deuda que se contrae, previa y expresamente aprobado por la Superintendencia Bancaria.
- g. Los seguros necesarios para garantizar el cubrimiento de los riesgos de incendio y terremoto a los que está expuesto el inmueble financiado, así como los seguros definidos en los manuales de crédito de las instituciones financieras, particularmente el seguro de vida deudores. En todo caso se deberá indicar la libertad que tiene el deudor de asegurar el bien con la compañía de seguros que escoja y la cobertura y demás condiciones exigidas en cada caso por el establecimiento de crédito.
- h. Impuestos y gastos a cargo del deudor. Deberá indicarse clara y detalladamente aquellos que se causen al momento del perfeccionamiento del contrato. **Para el efecto, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el numeral 54 del artículo 530 del Estatuto Tributario, tal como fue adicionado por el artículo 46 de la Ley 633 de 2000, los pagarés que instrumenten cartera hipotecaria se encuentran exentos del impuesto de timbre.**

El bien inmueble que se financia de acuerdo con el numeral 4 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 constituye la garantía adecuada reconocida en el ordenamiento jurídico colombiano para este tipo de crédito. Por lo tanto, se debe contar con una debida valoración de la misma con el objeto de cumplir tres funciones básicas así:

- a. A la entidad vigilada que concede el crédito, le permite conocer el valor del bien hipotecado a su favor y establecer de manera idónea el nivel de cobertura de las garantías vinculadas a sus operaciones activas de crédito.
- b. Al beneficiario del crédito le permite comparar el precio de compra y el monto del préstamo con el de mercado y, por último,
- c. Al tenedor de títulos hipotecarlos, si fuere el caso, le suministrará información útil para establecer si su inversión está adecuadamente respaldada por bienes inmuebles debidamente valorados.

El avalúo de los bienes inmuebles que garantizan los créditos hipotecarios deberá realizarse de manera independiente y objetiva por las personas pertenecientes al Registro Nacional de Avaluadores conformado por la lista de las entidades autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con Decreto 422 de 2000.

11. CRÉDITO A CONSTRUCTORES -Subrogación de obligaciones

El crédito otorgado al constructor de vivienda para financiar la fase de construcción debe ser subrogado al adquirente de la unidad, de tal manera que en una sola operación formalice el mutuo debidamente aprobado al subrogatario, cuando sea del caso, la hipoteca sobre el bien financiado en forma individual y el levantamiento de la hipoteca de mayor extensión a favor de la entidad vigilada.

Adicionalmente, el contrato de crédito suscrito entre la entidad financiera y el constructor deberá contener una cláusula especial en la cual se precise que la hipoteca en mayor extensión que afecta el inmueble se cancelará proporcionalmente a medida que se vayan enajenando las unidades de vivienda y se haya recibido el pago de la prorrata correspondiente.

12. SUPUESTOS PARA SOLICITAR REESTRUCTURACIÓN DEL CRÉDITO

La reestructuración de un crédito de conformidad con el numeral 12 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, se define como el “negocio jurídico de cualquier clase, que tenga como objeto o efecto modificar cualquiera de las condiciones originalmente pactadas en beneficio del deudor”.

Para el ejercicio por parte de los deudores de la prerrogativa prevista en el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, norma cuya exequibilidad fue condicionada por la Sentencia N° C-955/2000 proferida por la H. Corte Constitu-

cional, la entidad acreedora al momento de hacer la evaluación de la solicitud de reestructuración de una obligación de este tipo, deberá verificar que se cumplan los siguientes requisitos para que resulte viable la reestructuración:

- a) Que la primera cuota del crédito una vez reestructurado, que esté dispuesto a pagar el deudor, en ningún caso represente más del treinta por ciento (30%) de los ingresos familiares, de conformidad con el Decreto 145 de 2000.
- b) Que el saldo de la obligación a la fecha de solicitud de la reestructuración no exceda el setenta por ciento (70%) del valor del inmueble o el ochenta por ciento (80%) tratándose de vivienda de interés social.

El valor del inmueble se establecerá mediante avalúo técnico realizado por profesionales, personas naturales o jurídicas, inscritos en el Registro Nacional de Avaluadores conformado por la lista de las entidades autorizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, de conformidad con Decreto 422 de 2000.

- c) Que el plazo contemplado para reestructurar la obligación no supere treinta (30) años, contados a partir de la fecha del desembolso del crédito.
- d) Que el reporte de endeudamiento con el sector financiero permita concluir que el deudor está en capacidad de cumplir con la obligación hipotecaria de vivienda.
- e) Que la entidad no haya presentado demanda ejecutiva en contra del deudor por la obligación respecto de la cual se solicita la reestructuración.
- f) Que no existan embargos sobre la garantía a la fecha de solicitud de la reestructuración.
- g) Que el deudor no se encuentre tramitando un proceso concursal.
- h) Que la solicitud de reestructuración del crédito sea presentada dentro de los dos primeros meses de cada año calendario y sea suscrita por todos los obligados, así como los documentos a través de los cuales se instrumente la obligación.

Lo anterior, debe entenderse sin perjuicio de la facultad que tiene la entidad acreedora de acordar con sus deudores reestructuraciones de un crédito en cualquier momento, de acuerdo con la percepción de riesgo que en cada caso se tenga.

13. SANCIONES

El incumplimiento a las instrucciones previstas en este capítulo, dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

CONSTITUCIONALIDAD

SENTENCIA C-955 DE 2000

Referencia: expedientes D-2823 y D-2828

Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil (2000).

RESUELVE:

1. La Corte se declara INHIBIDA para resolver de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 550 de 1999, por ineptitud sustancial de la demanda.

2. Declarase EXEQUIBLE la Ley 546 de 1999, “*por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones*”, en cuanto, por los cargos formulados, el Congreso no incurrió en vicios de trámite.

3. Con las excepciones previstas en esta Sentencia, declarase EXEQUIBLE la Ley 546 de 1999, en cuanto, al establecer el marco de la actividad financiera en materia de vivienda, se ajustó a las prescripciones del artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución.

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

5. Declarase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 2 de la Ley 546 de 1999.

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

“...cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

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

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

7. Declarase EXEQUIBLE el artículo 4 de la Ley 546 de 1999.

8. Declaranse INEXEQUIBLES, en el inciso final del artículo 6 de la Ley 546 de 1999, las expresiones “a quien le corresponderá entre sus funciones, la de calcular y divulgar el valor diario de la Unidad de Valor Real”.

9. Declarase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 7 de la Ley 546 de 1999, excepto la expresión “*temporal*”, contenida en su numeral 7, que se declara INEXEQUIBLE.

La EXEQUIBILIDAD de este precepto se declara en el entendido de que las funciones confiadas al Consejo Superior de Vivienda son únicamente de asesoría.

10. Declarase EXEQUIBLE el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, en cuanto, al expedirlo, el Congreso no invadió la órbita de funciones del Gobierno.

11. Declaranse EXEQUIBLES los artículos 26, 27, 29, 31, 32 y 33 de la Ley 546 de 1999, en cuanto al expedirlos, el Congreso no invadió la órbita de funciones del Gobierno ni de otro órgano del Poder Público.

12. Declaranse EXEQUIBLES los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999, en cuanto, al expedirlos, el Congreso no invadió la órbita del Ejecutivo.

13. Declarase EXEQUIBLE, con las salvedades y condicionamientos aquí previstos, el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

La EXEQUIBILIDAD de este precepto se declara únicamente si se lo entiende y aplica bajo las siguientes condiciones:

-El numeral 2 sólo es EXEQUIBLE en el entendido de que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere no incluirá el valor de la inflación, será siempre inferior a la menor tasa real que se esté cobrando en las demás operaciones crediticias en la actividad financiera, según certificación de la Superintendencia Bancaria, y su máximo será determinado por la Junta Directiva del Banco de la República, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional, en sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y C-208 del 1 de marzo de 2000.

-Una vez se comunique el presente fallo, y la Junta Directiva del Banco de la República proceda a fijar la tasa máxima de interés remuneratorio, la norma legal, con el condicionamiento que precede, se aplicará de manera obligatoria e inmediata tanto a los créditos nuevos como a los ya otorgados.

Los créditos que se encuentren vigentes al momento de la comunicación de esta providencia y en los cuales hubieren sido pactados intereses superiores al máximo que se fije, deberán reducirse al tope máximo indicado, que será aplicable a todas las cuotas futuras.

-Los intereses remuneratorios se calcularán sólo sobre los saldos insoluto del capital, actualizados con la inflación.

-El numeral 6 sólo es EXEQUIBLE en el entendido de que las expresiones “*primera cuota*” se refieren no solamente a la primera del préstamo, sino también a la primera que se pague luego de una reestructuración del crédito, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 546 de 1999.

-El numeral 7 se declara EXEQUIBLE únicamente si se entiende que la Superintendencia Bancaria no podrá aprobar ningún plan de amortización en materia de financiación de vivienda en cuya virtud en las cuotas mensuales sólo se paguen intereses. En todas las cuotas, desde la primera, tales planes deben contemplar amortización a capital, con el objeto de que el saldo vaya disminuyendo, sin que ello se pueda traducir en ningún caso en incremento de las cuotas que se vienen pagando, para lo cual, si es necesario, podrá ampliarse el plazo inicialmente pactado.

-En las cuotas mensuales, si así lo quiere el deudor, se irá pagando la corrección por inflación a medida que se causa.

Bajo cualquiera otra interpretación, estos numerales se declaran IN-EXEQUIBLES.

14. Declarase EXEQUIBLE el artículo 18 de la Ley 546 de 1999.

15. En los términos de esta Sentencia, declarase EXEQUIBLE el artículo 19 de la Ley 546 de 1999.

16. Declarase EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que la reestructuración del crédito pedida por el deudor

dentro de los dos primeros meses de cada año, si hay condiciones objetivas para ello, debe ser aceptada y efectuada por la institución financiera. En caso de controversia sobre tales condiciones objetivas, decidirá la Superintendencia Bancaria. Bajo cualquiera otra interpretación, el artículo se declara INEXEQUIBLE.

17. Declarase EXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 546 de 1999.

18. Declarase EXEQUIBLE el artículo 25 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que también son aplicables a los constructores los condicionamientos que en este Fallo se hacen sobre la constitucionalidad del artículo 17 de la misma Ley, pagarán también los intereses más bajos, y el Gobierno, al desarrollar la Ley, deberá fijar condiciones especiales para sus créditos, en cuanto incidan en los costos de la construcción, todo lo cual deberá reflejarse en los precios de venta de las viviendas.

19. Declarase EXEQUIBLE el párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que de la tasa prevista deberá deducirse la inflación y, en lo sucesivo, cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para los efectos de fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las cuales deben ser las más adecuadas y favorables, a fin de que consulten la capacidad de pago de los deudores y protejan su patrimonio familiar, también bajo el entendido de que la tasa real de interés remuneratorio no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.

20. Declarase EXEQUIBLE, en lo relativo al cargo examinado, esto es, en cuanto no vulneró el artículo 338 de la Constitución, el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 546 de 1999.

21. Declarase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 38 de la Ley 546 de 1999, con excepción de las expresiones “según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional”, de su primer inciso, e “Igualmente, a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos”, de su párrafo, que se declaran INEXEQUIBLES.

22. Declarase EXEQUIBLE el artículo 39 de la Ley 546 de 1999, con excepción de las expresiones “dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, y”, del párrafo 2, que se declaran INEXEQUIBLES.

23. En los términos de esta providencia, declarase EXEQUIBLE el artículo 40 de la Ley 546 de 1999.

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

25. Declarase EXEQUIBLE el artículo 42, con excepción de las frases “siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley”, de su inciso primero; “cumplido lo anterior”, de su inciso 2; y, en el párrafo 3, las frases “que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario”, “dentro del plazo”, y “si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía”, que se declaran INEXEQUIBLES.

SENTENCIA C-1051 DE 2000

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

Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

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

RESUELVE

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

SENTENCIA C-1140 DE 2000

Referencia: expedientes D-2777, D-2782, D-2783, D-2792, D-2802, D-2809 y D-2811

Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil (2000).

RESUELVE:

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en lo relacionado con la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 6 -inciso final-, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28 -párrafo-, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Segundo.- La Corte se INHIBE de proferir Fallo de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, por ausencia de cargos.

Tercero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la aludida Sentencia, en lo referente a los cargos que sobre vicios de forma han sido formulados por los demandantes.

Cuarto.- Decláranse EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Quinto.- Decláranse INEXEQUIBLES los artículos 35, 36 y 37 acusados, y, por unidad normativa, la frase “*o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria*”.

SENTENCIA C-1377 DE 2000

Referencia: expedientes D-2917-2930 acumulados

Magistrada Ponente (E): Dra. Martha V. Sáchica Méndez

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

RESUELVE

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

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

(...)

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

“...cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

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

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

(...)

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

SENTENCIA C-1265 DE 2000

Referencia: expedientes acumulados D-2883, D-2885 y D-2889

Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil (2000).

RESUELVE

Primero. ESTESE a lo resuelto por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en relación con los artículos 1, 3, 17, 19, 20, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Segundo. ESTESE a lo resuelto por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000, en relación con los artículos 35, 36, 37, 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE, sólo en los términos de la presente Sentencia, el artículo 50 de la Ley 546 de 1999, salvo las expresiones “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, que se declaran INEQUIBLES.

La constitucionalidad de esta norma se declara únicamente bajo el entendido de que la Superintendencia de Industria y Comercio, al reglamentar lo concerniente a la integración y actualización de la lista de peritos avaluadores, sólo podrá referirse a la parte operativa y administrativa de la misma; no podrá añadir requisitos o exigencias adicionales a las de la ley para ser inscrito, e inscribirá a todo aquel que, cumpliendo los requisitos legales, así lo solicite.

También se condiciona la exequibilidad de este precepto en el sentido de que el trámite para la inscripción de los peritos avaluadores en la lista

deberá ser abierto y transparente, para garantizar el libre acceso de las personas al ejercicio de dicha ocupación.

Bajo cualquiera otra interpretación, la norma demandada se declara **INEXEQUIBLE**.

SENTENCIA C-1544 DE 2000

Referencia: expediente D-2999

Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil (2000).

RESUELVE:

Primero.- En relación con los artículos 3, 17, y en lo relativo a las expresiones acusadas de los artículos 39 y 41 de la Ley 546 de 1999, **ESTESE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, proferida por esta Corporación.

Segundo.- **SE INHIBE** la Corte de proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda.

SENTENCIA C-1411 DE 2000

Referencia: expediente D-2954

Magistrada Ponente (E): Dra. Cristina Pardo Schlesinger

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil (2000)

RESUELVE

Primero: En relación con los artículos 1º, 2º, 17, 25, 39, 40 y 41 de la Ley 546 de 1999, **ESTESE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000.

Segundo: En relación con el artículo 44 de la Ley 546 de 1999, **ESTESE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-1140 del 30 de agosto de 2000.

SENTENCIA C-050 DE 2001

Referencia: expediente D-3081

Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil uno (2001).

RESUELVE:

ESTESE A LO RESUELTO en las sentencias C-955 y C-1140 de 2000, proferidas por la Corte Constitucional.

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

SENTENCIA C-955-00

Referencia: expedientes D-2823 y D-2828

Demandas de inconstitucionalidad incoadas contra las leyes 546 del 23 de diciembre de 1999, “por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”, y 550 del 30 de diciembre de 1999, “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones, y se dictan disposiciones para armonizar el régimen vigente con las normas de esta Ley”

Demandantes:

Alejandro Baquero Nariño y Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. José Gregorio Hernández Galindo

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y previos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de constitucionalidad iniciado a partir de las demandas instauradas por los ciudadanos Alejandro Baquero Nariño y Humberto de Jesús Longas Londoño contra las leyes 546 del 23 de diciembre de 1999 y 550 del 30 de diciembre del mismo año.

.....

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

A. Ineptitud sustancial de la demanda incoada contra la Ley 550 de 1999. Necesidad de un mínimo de argumentación constitucional por parte del ciudadano que pide la inexequibilidad de una norma. Los motivos de inconveniencia o las discrepancias del actor con el sentido del precepto no son suficientes para abrir un proceso de inconstitucionalidad

La Corte proferirá fallo inhibitorio en lo relativo a la demanda que instaura el ciudadano Alejandro Baquero Nariño contra la Ley 550 de 1999, “por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones, y se dictan disposiciones para armonizar el régimen vigente con las normas de esta Ley”.

En efecto, no se encuentra en el extenso escrito del actor un solo cargo de inconstitucionalidad formulado contra la normatividad en mención ni contra ninguno de sus apartes. Se formulan, en cambio, consideraciones de conveniencia y en varios pasajes del escrito se relacionan los ataques correspondientes con los que el propio demandante entabla contra la UVR y la capitalización de intereses.

No se cumple, pues, uno de los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, que consiste en indicar, además de las normas constitucionales que se consideran infringidas, las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

En efecto, es doctrina de la Corte la de que, pese al carácter informal de la acción pública de inconstitucionalidad, que surge a la vez del derecho político, en cabeza de todo ciudadano, y del interés colectivo en la preservación del ordenamiento jurídico y de su estatuto básico, los jueces a quienes se encomienda la delicada función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta no pueden cumplir su tarea si no se les indica, al menos en sencillo esbozo, las razones en que se funda el ciudadano para pedir que una norma sea declarada contraria a los preceptos fundamentales. No es cosa baladí poner en tela de juicio una regla de Derecho, cuya vigencia no debería verse interrumpida por determinación del organismo jurisdiccional competente, a menos que ante él se perfile un razonamiento

mínimo orientado a demostrar su incompatibilidad con postulados o mandatos del Constituyente.

Desde ese punto de vista, la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y, en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad, que requieren un elemental soporte argumentativo expresado ante el juez para que se inicie, tramite y decida con fuerza de cosa juzgada y de modo definitivo si el preceptor acusado se aparta de la Constitución Política.

Si a primera vista el Sustanciador observa, al momento de resolver acerca de la admisión de la demanda, que ésta carece de todo motivo en que pueda basarse el actor para pedir su inexequibilidad, ha de rechazarla, o inadmitirla -ordenando al demandante que corrija su libelo-. Pero, en virtud de la prevalencia del Derecho sustancial y para preservar el derecho político del ciudadano, si tal apreciación inicial no arroja la clara e incontrovertible conclusión de la ineptitud de la demanda, será la Sala Plena de la Corte la que, al dictar sentencia, establezca sus alcances y su idoneidad, como en el presente caso ocurre.

Si el Despacho del Magistrado Sustanciador no rechazó esta demanda, lo hizo, en razón de los indicados principios superiores, por la circunstancia de que el demandante, en el mismo escrito, formulaba cargos contra la Ley 546 de 1999, sobre vivienda, cargos éstos que sí cumplían los requisitos legales. Un rechazo global del libelo habría implicado hacer nugatorio el derecho del ciudadano a que se estudiara la posible inconstitucionalidad, por él sustentada, contra la otra Ley que motivó su actuación ante la Corte.

B. Examen de la Ley 546 de 1999

1. Aspectos formales. La deliberación conjunta de las comisiones para el primer debate. La iniciativa del Gobierno

El proyecto de ley fue presentado ante la Cámara de Representantes el 8 de octubre de 1999 por los ministros de Hacienda y Crédito Público y Desarrollo, y fue publicado en la Gaceta del Congreso, Año VIII - N° 371 del 12 de octubre de 1999.

El 11 de octubre de 1999 se presentó mensaje de urgencia por parte del Gobierno Nacional, y mediante Resolución MD-1102 del 15 de octu-

bre, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes autorizó a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la misma para llevar a cabo sesión conjunta con la Comisión Tercera del Senado de la República.

El 2 de noviembre de 1999, el Gobierno envió el segundo mensaje de urgencia al Congreso.

Las comisiones tercera de Senado y Cámara, en sesión conjunta del 24 de noviembre de 1999, aprobaron el proyecto de ley con votación favorable unánime de los 15 senadores que integran la Comisión Tercera del Senado y la de 22 de los 27 representantes que conforman la de la Cámara. Uno de los representantes dejó constancia de su voto negativo.

El proyecto fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 16 de diciembre de 1999, con una votación de 139 votos afirmativos.

En el Senado de la República se aprobó el proyecto en segundo debate el 16 de diciembre de 1999, por 95 senadores, según consta en el Acta N° 32, publicada en la Gaceta Año VIII, N° 603 del 24 de Diciembre de 1999, páginas 54 a 60.

De acuerdo con certificación expedida por el Secretario General del Senado, la Plenaria no aceptó los impedimentos de los senadores para votar el proyecto de Ley 164/99, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Ahora bien, surgieron diferencias entre los textos aprobados en las plenarias, lo que hizo indispensable que se acudiera a la conciliación de los mismos.

El informe de la Comisión Accidental nombrada por la Presidencia para dirimir las discrepancias entre el Senado de la República y la Cámara de Representantes en torno al contenido del articulado, fue aprobado “mediante votación ordinaria con un quórum de 91 senadores”, en sesión extraordinaria del Senado de la República del 17 de diciembre de 1999, según consta en el Acta N° 33, publicada en la Gaceta Año VIII, N° 606 del 24 de diciembre de 1999, páginas 31 a 32; y por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 17 de diciembre de 1999, con el voto afirmativo de 138 representantes.

Uno de los demandantes sostiene que, al haber sesionado conjuntamente las comisiones tercera de ambas cámaras, se violó el artículo 154 de la Carta, según el cual los proyectos relativos a tributos deben iniciar su

trámite en la Cámara de Representantes, puesto que dicha circunstancia hacía imposible tener certeza acerca de que el proyecto hubiese sido presentado ante la aludida cámara.

Para la Corte el señalado argumento no goza de sustento constitucional, ya que no existe duda alguna en el sentido de que el proyecto de ley en referencia fue presentado por el Gobierno e inició su trámite en la Cámara de Representantes, pues ello consta en la respectiva acta de presentación del 8 de octubre de 1999. Ese mismo día, el Presidente de la Cámara de Representantes, “en consideración al asunto de que trata el proyecto de ley Nº 134/99”, lo envió a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo de su competencia (ver folios 31 a 33 del expediente que reposa en la Secretaría de la mencionada Comisión).

Debe tenerse en cuenta que no existe norma superior que establezca un trámite especial para la aprobación de normas tributarias, en cuya virtud se excluya respecto de ellas la eventualidad de las sesiones conjuntas. Los proyectos de ley que versen sobre disposiciones de ese carácter deben someterse para tal efecto a los ritos ordinarios.

Además, es pertinente señalar que si la materia central del proyecto de ley no es tributaria, como sucede en el caso **sub examine**, se sigue el trámite propio del conjunto normativo.

En otro aspecto, encuentra esta Corporación que la Ley 546 cumplió los requisitos y etapas previstos en la Carta para su aprobación, puesto que el proyecto fue publicado oficialmente por el Congreso; se surtieron los tres debates, según lo dispuesto en los artículos 157 y 163 de la Carta, normas que autorizan las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes para primer debate.

Entre el primero y los segundos debates medió un lapso superior a ocho días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 superior. Por su parte, las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado aprobaron en las mismas fechas el proyecto en referencia y el informe de la comisión de conciliación, lo que, según criterio de la Corte, se ajusta al trámite de urgencia previsto en la Constitución Política.

Al respecto, ha dicho esta Corporación:

“Si bien entre la aprobación del Proyecto Ley en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (CP art. 160), la deliberación conjunta de las respectivas Comisiones permanentes de las dos Cámaras para darle primer debate, de producirse como consecuencia del mensaje de urgencia del

Presidente de la República (CP art. 163), hace innecesario el cumplimiento de dicho término. En efecto, el periodo de reflexión querido por el Constituyente como conveniente para la maduración de la ley en formación, carece de sentido cuando las dos comisiones agotan conjuntamente el primer debate. En el esquema ordinario, expirado el término de los quince días, el proyecto se somete a primer debate en una de las dos Cámaras en la que debe concluir el iter legislativo. En el trámite de urgencia, si la iniciativa - sin excepcionar los proyectos de ley relativos a los tributos - se aprueba conjuntamente por las Comisiones respectivas en primer debate, lo que sigue es el segundo debate en cada una de las Cámaras, siempre que medie un lapso no inferior a ocho días. Es evidente que en el trámite de urgencia, la deliberación conjunta de las dos comisiones obvia el paso del proyecto de una Cámara a la otra, lo cual es uno de los efectos buscados mediante este procedimiento que busca reducir el tiempo que se emplea en el procedimiento legislativo ordinario.

38. El artículo 183 de la ley 5^a de 1992 se limita a contemplar la hipótesis examinada y a establecer en ese caso la simultaneidad del segundo debate en cada una de las Cámaras, sin esperar que transcurra el lapso de quince días. La norma legal armoniza correctamente el supuesto ordinario del artículo 160 con el extraordinario del artículo 163". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-025 del 4 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

La Corte declarará la exequibilidad de la Ley en relación con los mencionados cargos.

2. Naturaleza de la Ley examinada. Las leyes marco sobre la actividad financiera, bursátil y aseguradora. Delimitación de las competencias del Congreso, el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República

Emprende la Corte Constitucional el estudio y consideración de las demandas en referencia, que se dirigen contra la totalidad de la Ley 546 de 1999, "por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones".

Se hace preciso, ante todo, establecer cuál es la naturaleza de la Ley demandada, con el propósito de fijar claramente las reglas constitucionales a las que estaba sujeto el Congreso al expedirla.

Tanto del título dado por el legislador al ordenamiento expedido como de los antecedentes relativos a su origen y trámite se desprende sin lugar a dudas que se quiso poner en vigencia un estatuto de aquellos que la doctrina y la jurisprudencia han denominado "marco" o "cuadro" sobre la actividad financiera relacionada con la adquisición y construcción

de inmuebles a largo plazo, en especial en lo relativo a vivienda, es decir, el propio legislador ubicó la normatividad dictada en las previsiones del artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución Política.

Debe recordarse que la presentación del proyecto que dio lugar a la Ley en referencia por parte del Gobierno tuvo su origen en la Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999, proferida por esta Corte, mediante la cual fueron declaradas inexequibles todas las normas que, en el Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), estructuraban el denominado sistema UPAC, o de unidades de poder adquisitivo constante, utilizado no solamente para la financiación de vivienda a largo plazo sino para otro tipo de adquisiciones de inmuebles bajo la misma modalidad crediticia.

Es claro que toda esa normatividad, que correspondía en la nueva Carta Política a la ya mencionada figura de las “leyes marco”, se estimó contraria a la misma, por cuanto, a juicio de esta Corte, no podía estar consagrada en un decreto con fuerza de ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias (lo cual está prohibido expresamente por el artículo 150, numeral 10, **Ibídem**) y, además, rompía por completo el esquema señalado en los artículos 150 -numeral 19-, 189 -numerales 24 y 25- y 335 de la Constitución.

Del mundo jurídico desaparecieron, en virtud de la Sentencia, tanto las normas relativas al aludido sistema de financiación de vivienda, que estuvo ligado a la creación de las UPAC y al nacimiento de las corporaciones de ahorro y vivienda, como las referentes a compras de oficinas, locales, bienes comerciales, etc., objetos a los que se extendió posteriormente el sistema inicialmente concebido para vivienda, motivo por el cual lo resuelto por la Corte en el mencionado fallo afectó todas las formas de contratación que utilizaban esa modalidad de crédito, y también las que regulaban los créditos con destino a constructores. Es claro que las disposiciones declaradas inexequibles no distinguían entre los créditos por el tipo o clase de bien inmueble que se adquiriera, pero es lo cierto que, como lo indica su título, la Ley 546 de 1999, al menos en el enunciado general de las directrices que traza, quiso regular únicamente la actividad de financiación en cuanto a compra y construcción de vivienda a largo plazo, y tal escogencia por parte del legislador sobre la materia objeto de su actividad se encuentra dentro de su libertad de configuración, varias veces avalada por esta Corte.

La Corte fundamentó así la decisión de inconstitucionalidad:

“Una revisión de los temas abordados por la normatividad enjuiciada permite establecer que su contenido corresponde a una vía constitucional diferente de la que fue usada para ponerlas en vigencia:

Las disposiciones demandadas se refieren a la finalidad que tienen las corporaciones de ahorro y vivienda; el establecimiento de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante, UPAC; las estipulaciones de los contratos sobre constitución de depósitos de ahorro; el otorgamiento de préstamos; las obligaciones en moneda legal y su determinación mediante la aplicación de la equivalencia del UPAC; el deber de las corporaciones de ahorro y vivienda de informar al público sobre la equivalencia en moneda legal de las cantidades en UPAC; el cálculo para su liquidación; el concepto de tasa efectiva para los efectos legales del sistema de valor constante; las modalidades de captación del ahorro de valor constante; las cuentas de ahorro y los certificados de valor constante; los plazos de expedición de tales certificados; las normas aplicables a los depósitos ordinarios; las “cuentas de ahorro especial” y su tratamiento; las prohibiciones y limitaciones a las operaciones de crédito; la capitalización de intereses en este tipo de créditos, y disposiciones complementarias sobre la materia.

Así, pues, todas estas normas sobre las cuales recae el presente análisis constitucional, son la base jurídica del denominado sistema -UPAC-, el cual fue originalmente concebido para captar ahorros del público y otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo destinados a la adquisición de vivienda. Las disposiciones acusadas conforman un conjunto normativo destinado a desarrollar ese sistema y, en tal virtud, están intimamente atadas unas a otras, y ello se deduce de su contenido.

En efecto, en las disposiciones en cuestión y en las que las complementan se determina cuáles son los instrumentos de captación del ahorro de valor constante (la cuenta de ahorro de valor constante y el certificado de ahorro de valor constante); y se establece que para el fomento del ahorro destinado a la construcción deberá aplicarse la unidad de poder adquisitivo constante -UPAC-. También dicha normatividad señala lo que ha de entenderse por tasa efectiva de interés, para los efectos legales del sistema de valor constante, y la forma en que las corporaciones de Ahorro y Vivienda deben llevar a cabo la contabilidad de los recursos captados a través de los instrumentos propios del valor constante, y crea y regula las “cuentas de ahorro especial” de valor constante.

Son normas, en fin, que pertenecen al género de la regulación de las actividades financieras, de crédito y de captación, aprovechamiento e inversión de recursos integrantes del ahorro privado, y a la especie de disposiciones que, según los artículos 51 y 150, numeral 19, literal d), deben estar contenidas, en cuanto se refieren al sistema de financiación de vivienda a largo plazo, en norma legal dictada privativa y excluyentemente por el Congreso.

Por tanto, el Presidente de la República carecía de competencia para expedirlas; invadió la órbita propia del Congreso de la República; vulneró el artículo 113 de la Constitución y desconoció las reglas previstas en los artículos 51, 150, numeral 19, literal d); 189, numerales 24 y 25, y 335 *Ibidem*, y, por supuesto, ejerció una representación, a nombre del pueblo, por fuera de los requisitos constitucionales, quebrantando el principio medular del artículo 3 de la Constitución”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999).

La Corte, además, fue muy clara en la parte resolutiva del Fallo, al indicar lo que se declaraba inexistente:

“Tercero.- Declaránse **INEXEQUIBLES** en su totalidad los siguientes artículos del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), que estructuraban el sistema UPAC: 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999).

Ahora bien, en la Sentencia se contempló la vigencia ultra-activa de las normas que se declaraban inexequibles, con el objeto de dar tiempo al Gobierno y al Congreso para que, en la órbita de sus respectivas atribuciones, dictaran el marco normativo y su desarrollo en la materia que venía siendo regida por aquéllas -el sistema de valor constante-.

Se dispuso, en efecto que, si bien las normas en cuestión eran retiradas del ordenamiento jurídico por contrariar la Constitución, extenderían extraordinariamente su vigencia hacia el futuro hasta el 16 de junio de 2000, fecha de expiración de la legislatura ordinaria del Congreso que, para la fecha del Fallo, se encontraba en curso.

La ley acusada, entonces, pretendió sustituir parte de las disposiciones desaparecidas: las referentes a vivienda.

En la exposición de motivos del proyecto, el Gobierno Nacional manifestó:

“II. La exigencia constitucional de dictar una ley marco para el Sistema de Financiamiento de Vivienda de Largo Plazo”

Mediante sentencia C-700 de 1999 la honorable Corte Constitucional declaró inexequibles las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que regulaban el sistema de ahorro y vivienda basado en la unidad de poder adquisitivo constante UPAC. En dicha sentencia la Corte, afirmó que: “ni siquiera en virtud de decretos con fuerza de ley expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias, puede ahora el Presidente de la República dictar normas en el campo financiero, bursátil, de seguros o de ahorro, sin previamente le hayan sido señaladas las pautas, objetivos y criterios mediante ley del Congreso, que constituye el marco de su actividad reguladora”, en virtud de los mandatos superiores contenidos en el artículo 150 numeral 19 literal d), de la Constitución, en concordancia con el artículo 335 que reserva para tales efectos la institución de las leyes marco.

En efecto, la precitada sentencia precisa que la voluntad del constituyente fue de que se dictara una ley marco que trazara las pautas, directrices, objetivos y criterios referentes a las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. Esta sentencia precisa las competencias normativas del Congreso al atribuirle en forma exclusiva la reglamentación general y delimita la esfera de reglamentación del Gobierno Nacional, a quien correspondería desarrollar los lineamientos genéricos fijador por el legislador.

En consecuencia, y no obstante la autorización conferida al Gobierno Nacional por la Ley 510 de 1999, se considera procedente presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley marco para el nuevo sistema de financiación de vivienda

individual a largo plazo, que señala las normas generales y criterios a los cuales deberá sujetarse el Gobierno para su establecimiento”.

No puede dejarse de lado la circunstancia de que, previamente, la Corte Constitucional, mediante sentencias C-383 del 27 de mayo de 1999 y C-747 del 6 de octubre del mismo año, que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, declaró inexequibles, para los créditos que se habían otorgado con base en el desaparecido UPAC, la inclusión de la DTF y la capitalización de intereses.

Razonó así la Corte en los mencionados fallos:

“...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 disminuido 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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999).

“4.2. En torno a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los apartes acusados del artículo 121 del Decreto Ley 0663/93, se encuentra por esta Corporación que la “*capitalización de intereses*” en créditos concedidos a mediano o largo plazo, per se, no resulta violatoria de la Constitución, por lo que no puede declararse su inexequibilidad de manera general y definitiva para cualquier clase de crédito de esa especie.

4.3. Sin embargo, cuando se trate de créditos para la adquisición de vivienda, es evidente que la “*capitalización de intereses*”, si resulta violatoria del artículo 51 de la Constitución, pues, como ya se dijo en Sentencia C-383 de 27 de mayo de 1999, (Magistrado ponente, doctor Alfredo Beltrán Sierra), y hoy se reitera como fundamento expreso de la declaración de inexequibilidad de los apartes acusados del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, “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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999. M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

Lo dicho significa que, en cuanto a los demás objetos del sistema de financiación a largo plazo de compra o construcción de inmuebles, que podía considerarse regulado también en las normas declaradas inex-

equibles mediante Sentencia C-700 de 1999, nada se ha previsto dentro de la Ley acusada.

Es claro que estamos ante el ejercicio, por parte del Congreso, de la atribución contemplada en el numeral 19, literal d), del artículo 150 de la Constitución, a cuyo tenor corresponde a la rama legislativa “dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno” para “regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”.

Es decir, el Congreso -que, previa iniciativa del Gobierno, ha debido hacerlo desde las primeras legislaturas posteriores a la expedición de la Carta Política, como lo ordenaba el artículo transitorio 49 de la misma y lo recordó esta Corte en la Sentencia C-700 de 1999- estaba llamado a expedir una “ley cuadro” o “ley marco” sobre los asuntos en referencia, y fue su voluntad y la del Ejecutivo que ello se hiciera a través de la normatividad sobre la cual recae hoy las demandas que se estudian, en el campo de la vivienda.

Empero, se requiere un análisis de las disposiciones integrantes de la Ley 546 de 1999 para establecer -como se expondrá- si todas ellas tienen el carácter de normas “cuadro” y si corresponden, por ende, al objeto previsto en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución.

Uno de los demandantes acusa la totalidad de la Ley, entre otros motivos, por ese, esto es, por cuanto, en su criterio, aunque la indicada fue la presentación pública que se dio al trámite de la misma, asegura que el Congreso no lo hizo, ya que la ley dictada -en su sentir- no tiene en realidad el aludido carácter.

Antes de verificar si ello es o no así, resulta necesario delimitar, en términos abstractos, las competencias del Congreso y el Gobierno en el campo de la regulación materia de estudio -la que recae sobre las actividades financiera, bursátil y aseguradora-, y diferenciar también el objeto de las leyes “marco” a las que se refieren los artículos 150, numeral 19, literal d), y 335 de la Constitución Política y el asignado, también por la Carta, a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

En cuanto al primer aspecto, ha de insistirse en que, con toda nitidez, las normas constitucionales y la jurisprudencia han demarcado las órbitas

legislativa y gubernamental en cuanto al ejercicio de las funciones estatales previstas en el artículo 150, numeral 19, del Estatuto Fundamental.

Obsérvese inicialmente que tales campos de competencia no se confunden, y definitivamente no puede afirmarse que sea indiferente la normatividad básica al respecto, de modo que en los indicados temas no todo lo puede hacer el Congreso ni tampoco corresponde al Ejecutivo hacerlo todo. Hay -se repite- unas zonas bien demarcadas, propias de cada una de las ramas, y, como expresó la Corte en la Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999, no es dable a ninguna de ellas apropiarse de la esfera asignada a la otra, y, si una de las dos lo hace, actúa inconstitucionalmente, con la necesaria consecuencia de la invalidez e inefectividad de lo que, extralimitándose en sus atribuciones, haya producido.

Repárese también en que la diferencia entre lo que atañe al Congreso y al Gobierno, a la luz de los mencionados preceptos superiores (art. 150, numeral 19, literal d), y 335 C.P.), no está señalada a partir de una discriminación por materias. No. Se trata de los mismos asuntos -la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público-, pero la competencia está repartida entre el legislador y el Ejecutivo, según el momento en que obre cada uno respecto de los temas en cuestión: la fijación de políticas, orientaciones y criterios, en términos generales y abstractos, es del resorte exclusivo del Congreso; la concreción, en normas o medidas específicas, fundadas en la ley pero limitadas por el marco de la misma, está en cabeza del Gobierno, a no ser que, en razón de su contenido, la competencia para expedirlas o adoptarlas esté constitucionalmente asignada a la misma Rama Legislativa -evento en el cual la norma tendrá, por fuerza, que ser específica-, a la Junta Directiva del Banco de la República, o a otro órgano del Estado.

Esta Corporación, en torno a las características de las leyes marco, ha advertido:

“10. El legislador debe circunscribir su actuación a fijar la política, los criterios y los principios que guiarán la acción del ejecutivo al desarrollar la materia que constituye su objeto.

20. Estas leyes limitan la función legislativa del Congreso en cuanto que dicho poder se contrae a trazar las normas generales, a enunciar los principios generales y a dar las orientaciones globales a que debe ceñirse el ejecutivo en la adopción de regulaciones y medidas en los campos específicos de la actividad estatal que constitucionalmente se reservan a esta clase de estatutos normativos; de ahí que su materia escape a la regulación de la ley ordinaria.

30. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido.

40. En virtud de esta clase de leyes, se deja al Congreso el señalamiento de la política general y al ejecutivo su regulación particular y su aplicación concreta.

50. Revisadas las materias que la reforma de 1968 reservó a este tipo de leyes, como rasgo común todas ellas se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo; a fenómenos económicos que por su condición esencialmente mutable, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por tanto, resulta inadecuado y engorroso manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública.

60. Al Gobierno incumbe concretar la normatividad jurídica que dichas materias reclaman y lo hace por medio de decretos que deben ajustarse a los parámetros o "marcos" dados por el legislador en la respectiva Ley". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón).

"...el Congreso de la República tiene a su cargo, mediante leyes que la doctrina ha denominado "marco" o "cuadro", dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

(...)

No es propio de la ley orgánica que contiene el reglamento del Congreso fijar régimen salarial alguno, sino señalar las disposiciones a las que debe sujetarse el trámite de los asuntos a cargo de la Rama Legislativa, tanto en el campo de la aprobación o improbación de los proyectos de ley y de acto legislativo como en lo referente al control político, a las elecciones que el Congreso y sus cámaras deben efectuar y al ejercicio de las demás funciones y competencias a su cargo.

(...)

Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del

Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: “Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.

Adicionalmente, al incluirse normas como las mencionadas en la ley orgánica del reglamento del Congreso, aparece desvirtuado el artículo 151 de la Constitución, que circunscribe tal tipo de leyes a establecer el régimen de la actividad legislativa propia de aquél.

Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley.

(...)

Lo que se quiere significar es que, en esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998).

Insiste la Corte en que mediante las leyes denominadas “marco” el Congreso debe limitarse a expedir las normas generales, objetivos y criterios a los que habrá de sujetarse el Gobierno para regular, de manera concreta, mediante decretos, las materias previstas en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución.

No puede el legislador sustituir al Ejecutivo en el desempeño de la función que a éste corresponde, y por tanto las normas específicas, de tipo administrativo, contenidas en la ley, que deberían haberse dejado a la determinación del Presidente de la República, son inconstitucionales.

En esta doctrina han insistido tanto la Corte Suprema de Justicia, en relación con el numeral 22 del artículo 76 de la anterior Carta Política, como la Corte Constitucional durante la vigencia de la Constitución de 1991.

La Corte Suprema, en uno de sus más contundentes fallos sobre el particular, al definir la distribución de competencias entre Congreso y Gobierno cuando se trata de la institución de las “leyes marco”, declaró inexequibles numerosos artículos de la Ley 47 de 1981, sobre zonas fran-

cas, por haber entrado en el detalle que correspondía al Gobierno (Sentencia del 15 de julio de 1982. M.P.: Dr. Luis Carlos Sáchica Aponte).

Dijo entonces esa Corporación esbozando una doctrina que esta Corte ha acogido:

“Las mal llamadas “leyes-cuadros” se distinguen por su técnica y por su materia. Aquella se concreta a que el legislador debe en este tipo de leyes limitarse a fijar la política, los criterios, los principios que dirigirán la acción del Ejecutivo en determinado campo de su gestión. Por esto, la materia de estas leyes debe ser específica y expresamente determinada por la Constitución, para sustraerla a la regulación detallada y potencialmente extensiva propia de los códigos y a veces de la ley ordinaria, y tal materia debe ser de aquellas que, por razones de orden técnico y de oportunidad, exijan una gran facilidad y variabilidad de decisión, como la que es propia del Ejecutivo y, en cambio, no se consigue en el arduo trámite legislativo, que es lo que justifica esta modalidad de reparto de competencias entre Legislativo y Ejecutivo en el manejo de esta clase de asuntos”.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998, dictada a propósito de unas objeciones presidenciales, declaró inexistentes las normas del proyecto de Ley número 248/97 Senado y 50/96 Cámara, por la misma causa, es decir, por la invasión de la órbita del Ejecutivo por parte del Congreso al determinar aspectos que solamente a aquél correspondían, según la Constitución, en materia de salarios y prestaciones de los empleados públicos al servicio de las cámaras legislativas.

Dijo la Corte:

“Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se

orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: "Inmiserirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

Adicionalmente, al incluirse normas como las mencionadas en la ley orgánica del reglamento del Congreso, aparece desvirtuado el artículo 151 de la Constitución, que circunscribe tal tipo de leyes a establecer el régimen de la actividad legislativa propia de aquél.

Ello no quiere decir, como ya lo ha destacado la jurisprudencia de la Corte, que el límite trazado por la Constitución entre los dos momentos de actividad de regulación estatal en las aludidas materias se encuentre demarcado de manera absoluta, ni que, por lo tanto, carezca el Congreso de competencia para formular algunas precisiones necesarias a la política general que adopta en la respectiva ley marco, particularmente si el asunto objeto del mismo ha sido reservado por la Constitución a la ley". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-196 del 13 de mayo de 1998).

A propósito del tema financiero, al que se refieren las demandas, la Corte reiteró los criterios que se acaban de mencionar en la Sentencia C-700 de 1999, en la que se expuso:

"La Constitución de 1886, cuyo texto, reformado en 1968, introdujo la atribución constitucional propia del Presidente de la República en materia de ahorro y crédito, y de intervención en la banca estatal y en el manejo e inversión de los recursos captados del público, fue derogada expresamente, con efecto inmediato, por el artículo 380 de la nueva Constitución. Esta, en la materia, modificó el esquema de funcionamiento de todas las ramas del poder público y, en lo que toca con el Presidente de la República, le quitó algunas atribuciones con el objeto de devolver al Congreso sus antiguos poderes.

En el asunto objeto de estudio, no se remite a duda que el Constituyente quiso sustraer a la influencia y decisión exclusivas del Ejecutivo la regulación de los importantes temas que venían siendo de su privativo resorte, y, por el contrario, entregar al Congreso, por la vía de las leyes "marco", la autoridad suficiente para sujetar, mediante pautas y criterios legislativos -formales y orgánicos-, la futura actividad administrativa del Presidente de la República.

Afirmó la Corte que ni siquiera en virtud de decretos con fuerza de ley expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias puede ahora el Presidente de la República dictar normas en el campo financiero, bursátil, de seguros o de ahorro, sin que previamente le hayan sido señaladas las pautas, objetivos y criterios mediante ley del Congreso, que constituya el marco de su actividad reguladora. Y ello en virtud de perentorios mandatos superiores".

Entonces, para que el articulado ahora sometido a examen esté avenido a los preceptos constitucionales, debe contemplar el marco al que tenga que ajustarse el Gobierno al regular en concreto el nuevo sistema de financiación a largo plazo para la construcción y adquisición de inmuebles con destino a vivienda. En otras palabras, el carácter propio de la ley, de conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución,

en armonía con el 335 **Ibídem**, implica que ella consagre apenas las grandes pautas o directrices y de ninguna manera los mandatos específicos, que, en tanto no sean de la órbita exclusiva del propio legislador ordinario, de la Junta Directiva del Banco de la República o de otro órgano estatal, corresponden al Gobierno.

Es aquí donde resulta relevante, para los fines de la presente revisión constitucional, definir también el campo de actividad del Banco Emisor -particularmente de su cabeza, la Junta Directiva-, para establecer qué corresponde a ella, qué puede y en qué medida disponer el Congreso y cuál es el escenario de actuación gubernamental en asuntos financieros y crediticios.

No es nuevo el tema para esta Corte y, por el contrario, ha sido abordado varias veces por la jurisprudencia, en la cual debe destacarse el énfasis puesto a la autonomía de la Junta Directiva del Banco y a los definidos terrenos propios de las competencias legislativa y gubernamental.

Téngase presente que el órgano directivo del Banco, según el artículo 372 de la Constitución, es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley.

El Congreso, según la misma norma, debe dictar la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones. Y el artículo 150, numeral 22, confía a la Rama Legislativa la atribución de “expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva”.

El Congreso, en efecto, expidió la Ley 31 de 1992, por la cual, entre otras, “se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones”.

”Para la Corte es claro -se expresó en Sentencia C-489 del 3 de noviembre de 1994- que si, de conformidad con lo dicho, a la ley compete la asignación de las funciones que habrá de ejercer el Banco de la República, la autonomía de éste no lo convierte en un ente omnímodo, sustraído a toda norma o directriz, ya que, por el contrario, se halla obligado a cumplir su tarea dentro de prescripciones básicas que para él resultan obligatorias, lo cual es muy distinto de admitir que el legislador esté facultado para desplazar a dicha entidad, adoptando en lugar suyo y por vía específica las medidas que a su Junta Directiva corresponden como autoridad monetaria, cambiaria o crediticia, o para establecer límites o condicionamientos en relación con tales funciones en cada caso concreto”.

Agregó el Fallo: “Las leyes de que se trata deben fijar, **por vía general y abstracta**, el ámbito de funciones del Banco” (Resaltado en el original).

Y concluyó:

“De ello resulta que, si bien está a cargo del Congreso una función normativa general de las aludidas materias, son inconstitucionales las disposiciones de la ley que, desconociendo el sistema expuesto, invaden la órbita de autonomía del Banco de la República y asumen en **concreto** las atribuciones reguladoras de la moneda o el crédito, pues, como ya lo dijo esta Corte en Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell), la formulación de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio son de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado. Por supuesto, tampoco con el Congreso, cuyo campo de legislación en la materia está circunscrito al establecimiento de ordenamientos generales que delimitan la actividad del Banco de la República y de su Junta Directiva”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-489 del 3 de noviembre de 1994).

A ello debe añadirse que, por supuesto, también está vedado al Congreso equivocar o confundir las funciones del Gobierno y las del Banco y atribuir al uno tareas propias del otro, o dar lugar, mediante leyes, a que se pierdan de vista las fronteras establecidas en la Constitución.

Pero es claro también que las funciones del Banco y de la Junta han de ser ejercidas en coordinación con la política económica general, y -claro está- según lo que prescribe la Constitución.

Al estudiar la constitucionalidad de los artículos 3, 5, 6 y 18 de la Ley 35 de 1993, la Corte Constitucional hizo las siguientes precisiones, que resultan de especial interés para el análisis del presente proceso:

“Toda interpretación constitucional sobre el ejercicio de funciones públicas debe partir del supuesto de que cada organismo, entidad o servidor estatal tan sólo puede desempeñar aquellas que le han sido expresamente asignadas por el ordenamiento jurídico, lo cual no significa que se sostenga la existencia de divisiones rígidas y absolutas en cuya virtud resulte imposible que dos o más instituciones concurran, cada una circunscrita al ámbito propio de sus competencias y dentro de un criterio de razonable cooperación, para el desarrollo de actividades complementarias tendientes a realizar objetivos señalados en la normatividad constitucional. De ahí que, según las voces del artículo 113 de la Carta, “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Así las cosas, el intérprete de la Carta Política debe dar aplicación a toda su preceptiva, integrando los diferentes elementos normativos, con miras a alcanzar un entendimiento sistemático y coherente del conjunto, en vez de propiciar la sobrevaloración de unos mandatos sobre otros, pues, al hacer nugatorios los preceptos de disposiciones integrantes de la Constitución, ésta resulta vulnerada.

Consecuente con esta doctrina, la Corte Constitucional no puede admitir que la atribución de responsabilidades a la Junta Directiva del Banco de la República implique, de suyo, la exclusión absoluta del Congreso y del Ejecutivo en el campo de la orientación de la economía, particularmente en uno de sus aspectos vitales cual es el de la actividad financiera". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-560 del 6 de diciembre de 1994).

Allí mismo se definieron los límites existentes entre la cuestión crediticia propiamente dicha y la referente a la regulación de las actividades financiera, bursátil y aseguradora:

"Las atribuciones de intervención y regulación estatal de las actividades financiera, bursátil y aseguradora. La necesidad de preservar la confianza pública en el sistema financiero.

La jurisprudencia de esta Corte ha sido constante en afirmar la autonomía administrativa, patrimonial y técnica del Banco de la República. También ha reiterado que su Junta Directiva, como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, no puede ser desplazada en el cumplimiento de sus funciones por el Congreso ni por el Ejecutivo.

Como lo señaló la Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994, "el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar". Allí se dijo que la previsión de las regulaciones que menciona el artículo 371 de la Constitución en lo que atañe con el manejo monetario y crediticio es de competencia exclusiva de la Junta Directiva del Banco, porque la Carta no autorizó compartir tales facultades ni con el Presidente de la República, ni con otra autoridad u organismo del Estado.

En la Sentencia C-489 del 3 de noviembre último la Corte destacó que, si bien al legislador corresponde expedir las normas a las que habrá de someterse el Banco en el desempeño de sus funciones (artículos 150, numeral 22, 371 y 372 de la Constitución), debe hacerlo por vía **general y abstracta**. Le están vedadas, entonces, las atribuciones de sustituir a dicho ente en el ejercicio **concreto** de los actos que le corresponden, adoptando de manera específica las medidas de competencia privativa de su Junta Directiva, y de establecer límites o condicionamientos en relación con ellas en cada caso particular.

No obstante, es preciso diferenciar el tipo de funciones del que se viene tratando, que aluden a la adopción de medidas de regulación económica tanto en el campo crediticio como en el cambiario y en el monetario, de las que corresponde ejercer al Estado respecto de las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, atribuciones éstas que la Constitución Política no ha confiado a la Junta Directiva del Banco Central sino que, mediante el sistema de **ley marco**, ha dejado en cabeza del Congreso y del Presidente de la República, encargando al primero las responsabilidades de expedir normas o pautas generales y de señalar objetivos y criterios, y encomendando al segundo el ejercicio concreto de la función interventora, con arreglo a la ley.

Así lo disponen con meridiana claridad los artículos 150, numeral 19, literal d), y 189, numeral 25, de la Constitución Política.

En este sentido, la Corte debe reiterar lo expuesto en sentencias C-021 del 27 de enero y C-489 del 3 de noviembre de 1994. Como allí se dijo, no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno, a él asignada por la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades en referencia". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-560 del 6 de diciembre de 1994).

Para la Corte, entonces, en la Ley 546 de 1999 será preciso distinguir, analizado su contenido, aquellas disposiciones que trazan reglas generales destinadas a su desarrollo por el Gobierno, en el ámbito de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, inversión o aprovechamiento de recursos captados del público (arts. 150, numeral 19, literal d), y 335 de la Constitución), de las que tendrá a cargo, en la órbita de sus atribuciones constitucionales, como autoridad monetaria y crediticia, la Junta Directiva del Banco de la República.

Y será preciso también resolver la inquietud de uno de los demandantes acerca de la mayor o menor sujeción de la normatividad expedida al carácter general, inherente a la "ley marco", en los términos que se dejan expuestos.

Desde luego, no es posible responder, de manera global y tomado el conjunto normativo en sí mismo, al interrogante que formula el actor -¿es esta o no una "ley marco"?-, ya que, por la misma característica anotada, es indispensable analizar, de modo singular o particular, todos y cada uno de sus artículos; algunos pueden corresponder al anotado requerimiento constitucional y es posible que otros no, pero no se puede afirmar, en cuanto al todo, que sea o no "ley cuadro".

Obsérvese que, en cambio, sí resulta factible afirmar el carácter orgánico o estatutario de determinada ley que se ocupe de los temas previstos en los artículos 151 y 152 de la Constitución, pero sobre la base de verificar si en el trámite correspondiente el Congreso ha cumplido todos los requisitos formales que la propia Constitución señala.

Así, podría la Corte dictaminar de manera plena y definitiva que no es ley estatutaria aquella que no ha sido aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, o que no ha sido tramitada en el curso de una sino de dos legislaturas, sin necesidad de cotejar cada uno de sus preceptos en cuanto al alcance de los mandatos que consagran.

Pero la “ley cuadro” es, desde el punto de vista de su trámite, una ley ordinaria, de modo que se la distingue sólo por su contenido.

Pero también ha dicho la Corte que una ley del Congreso no necesariamente tiene que ser “ley marco” en su totalidad, o corresponder exclusivamente a esa clase de leyes. En un estatuto dedicado de manera predominante a una determinada materia -en este caso la vivienda- puede haber artículos que sean “marco” y otros que no lo sean, o, en otras palabras, una ley no tiene que ser ciento por ciento “marco”, siempre que respete el principio de unidad de materia previsto en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

En el caso que nos ocupa, no todo lo referente a vivienda toca simultáneamente con la actividad financiera y, en consecuencia, en lo que escapa a ese ámbito no es aplicable el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución.

Debe recordarse:

“...el Legislativo no tiene por estas razones vedada su posibilidad de estatuir normas marco dentro de leyes más amplias o comprehensivas. Se admite la posibilidad de que ellas sean aprobadas junto con otras que se hallen dentro del mismo haz normativo pero que no tengan dicha calidad, lo cual no es prohibido por la Constitución.

Por otra parte, que el legislador, en la norma marco, establezca reglas detalladas cuando se trate de materias reservadas por la Constitución a la ley, en nada invade la órbita del Gobierno, que es administrativa.

No puede olvidarse, sobre este último punto, que, de todas maneras, las pautas generales que dicte el Congreso en las leyes marco hacen parte del ejercicio de su función legislativa. Es decir, las materias que con arreglo a la Constitución son de reserva de la ley, que no pueden transferirse al Ejecutivo ni delegarse en él, y ni siquiera ser objeto del mecanismo de las facultades extraordinarias (Art. 150, numeral 10, C.P.), no pueden tampoco dejar de hacer parte del marco que el Congreso de la República debe trazar en las materias previstas en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, para pasar a la órbita gubernamental. El marco, en esos ámbitos, es legal y el único que puede establecerlo es el Congreso, ya que solamente es permitido que se contenga en leyes en sentido formal y orgánico. La potestad reglamentaria, que se amplía en tratándose de asuntos objeto de regulación mediante la figura que contempla el numeral 19 del artículo 150 de la Carta, corresponde al Gobierno, pero éste ejerce una función sometida al marco de la ley, puramente administrativa, y no le es posible modificar, derogar, ampliar ni restringir lo que el legislador haya dispuesto al sentar las bases generales que orientan la actividad estatal en la materia respectiva. El Presidente de la República apenas puede -y debe- concretar tales directrices, en su campo, que es el administrativo, pues el desarrollo de las leyes marco no le confiere atribuciones de legislador, con el objeto de adecuar las pautas generales a las variables circunstancias de la economía y al manejo de situaciones objeto de su decisión.

Es evidente, entonces, que la Carta Política resultaría violada si se “deslegalizan” por esta vía asuntos que son de competencia exclusiva del Congreso y que jamás pueden ser modificadas por el Gobierno Nacional sin grave peligro para la seguridad jurídica y para la debida estructura de las jerarquías normativas, según la separación funcional que establece el artículo 113 de la Constitución”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-428 del 4 de septiembre de 1997. Ms.Ps. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa).

A juicio de la Corte, deben ser “marco”, en los términos del artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución y de la Sentencia C-700 de 1999, los artículos que toquen con la **actividad** financiera o de intermediación, es decir, con la operación y gestión de las instituciones financieras en lo relativo a los créditos de largo plazo para adquisición y construcción de inmuebles destinados a vivienda, y lo referente a la intervención del Estado en esas actividades (art. 335 C.P.), pero escapan a tal concepto los artículos que resulten tan específicos que constitucionalmente correspondan a la órbita de funciones del Gobierno y los que, por su materia, estén confiados a la decisión exclusiva de la Junta Directiva del Banco de la República.

Por tanto, en el presente caso, la Corte entra a verificar, en cada artículo de la Ley acusada, si, en la materia prevista por el numeral 19, literal d), del artículo 150 de la Constitución, se limita o no a consagrar las pautas, directrices, principios, objetivos y finalidades que son propios de este tipo de legislación, o si, por el contrario, ha entrado en detalles que debió el legislador dejar en manos del Ejecutivo, o en áreas pertenecientes al rango de lo estrictamente monetario o crediticio, que ha debido no tratar en tanto son de la competencia privativa del Emisor.

En el fondo, al pronunciarse la Corte en torno al carácter general o específico de las disposiciones acusadas, o sobre la reserva material por el contenido crediticio o monetario de las normas, estará decidiendo si el Congreso invadió o no la órbita funcional del Ejecutivo o del Banco de la República. Y ello sólo puede hacerse mediante el cotejo de cada artículo.

La Ley 546 del 23 de diciembre de 1999 contiene nueve capítulos, a saber: I.- Disposiciones generales; II.- Recursos para la financiación de vivienda; III.- Titularizaciones; IV.- Régimen tributario de los bonos hipotecarios y de los títulos representativos de cartera hipotecaria; V.- Régimen de financiación de vivienda a largo plazo; VI.- Vivienda de interés social; VII.- Mecanismos de solución de conflictos; VIII.- Régimen de transición; IX.- Otras disposiciones.

Los capítulos que aluden al aspecto financiero o al bursátil son el I, el II, el III, el V, el VIII y el IX. Los capítulos IV, VI y VII no incluyen propiamente preceptos legales que puedan encasillarse en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, puesto que se refieren a un régimen tributario especial, a planes y subsidios para vivienda de interés social, y a mecanismos de solución de conflictos en materia de vivienda.

Procede la Corte al análisis, bajo la anotada perspectiva, de cada uno de los enunciados acápitones.

Capítulo I

El artículo 1 está destinado a señalar el ámbito de aplicación de la Ley. Si se atiende a su tenor, el conjunto normativo en estudio está dirigido a trazar las normas generales y los criterios a los que debe atenerse el Ejecutivo para regular un sistema especializado de financiación de vivienda a largo plazo, ligado al índice de precios al consumidor, y para determinar condiciones especiales para la vivienda de interés social, urbana y rural.

Como todo ordenamiento, en éste debía señalarse los confines de sus mandatos, que, según puede verse, no eran otros que los propios de una ley marco sobre financiación de vivienda a largo plazo.

El párrafo, fijando ya una primera pauta que hace parte del marco, confiere autorización a cualquier entidad, inclusive diferente de los establecimientos de crédito, para otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana o en UVR, siempre que los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses ni se impongan sanciones por prepagos totales o parciales.

Corresponde la norma al carácter general propio de las leyes marco, y desde ese punto de vista no viola la Constitución, aunque la Corte estima necesario, con arreglo al artículo 335 ***Ibídem***, condicionar la exequibilidad en varios sentidos:

-Quienes otorguen créditos de vivienda no pueden hacerlo sin previa autorización específica del Estado -hoy a través de la Superintendencia Bancaria-. Por tanto, no toda entidad, carente de permiso, podría actuar en tal sentido sin violar el aludido mandato de la Carta; a juicio de la Corte, el legislador no puede dejar en manos de cualquier persona o entidad el manejo del crédito en el delicado campo de la financiación de vivienda. Las instituciones que lo hagan deben estar perfectamente identificadas y

controladas por el Estado, que está llamado constitucionalmente a intervenir en ellas.

Al respecto, se repite:

“La de intervención económica resulta ser una atribución de indispensable ejercicio por parte del Estado.

Según expresó esta Corporación en Sentencia T-461 del 26 de octubre de 1994, la ausencia de una autoridad que, con conocimiento de causa y sobre estimativos técnicos fundados, defina el rumbo del sistema financiero en su conjunto representaría la entronización del caos en dicha actividad, implicaría la pérdida de la confianza pública en su manejo y conduciría a la ruptura de las necesarias políticas estatales en lo concerniente a la dirección y estabilización de la economía.

No puede olvidarse que el señalamiento expreso de las facultades de intervención a cargo del Presidente de la República, dentro de los marcos legales, corresponde a toda una concepción sistemática, estructurada a partir de varias normas constitucionales.

El artículo 333 de la Constitución establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero advierte que la libertad a ellas reconocida habrá de ejercerse dentro de los límites del bien común.

La libre competencia económica, si bien es un derecho de todos a la luz del mismo precepto, supone responsabilidades, por lo cual la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social.

Así, en materias como las que tratan las normas demandadas, la Corte estima indispensable recalcar que, a la luz de la preceptiva constitucional vigente y siguiendo el criterio de la prevalencia del interés público en ella consagrado, no puede permitirse que aspectos tales como los límites de endeudamiento de las instituciones financieras, los topes de los créditos que ellas otorgan, las clases y requisitos de las garantías exigidas a los deudores, o los niveles de patrimonio mínimo de quienes ejercen la gestión financiera, queden librados a la más absoluta discreción de los entes participantes o dependan en forma exclusiva de las fuerzas del mercado y del incontrolado juego de la oferta y la demanda. La presencia estatal activa, técnicamente orientada y razonablemente dirigida, dentro de unas políticas globales que preserven el sano y armónico desenvolvimiento de la actividad crediticia, resulta insustituible como garantía para el público y como factor que incide en la solidez del sistema económico en su conjunto.

Asuntos de especial trascendencia económica como los niveles de riesgo en la colocación de los dineros confiados a las instituciones financieras, ya por los particulares, ora por las entidades del Estado, deben ser objeto de la permanente vigilancia del Ejecutivo, pues las operaciones de inversión que se efectúen con tales recursos no interesan solamente al establecimiento crediticio que las lleva a cabo, sino primordialmente a los depositantes, asegurados e inversionistas (artículo 1º de la Ley 35 de 1993), y, en general, afectan la integridad del componente financiero de la economía y, por tanto, el interés público. Por ello deben marchar dentro de los cauces que trace el Gobierno con arreglo a la ley, bajo la perspectiva de garantizar la solidez operacional de todo el conjunto sometido a control, la adecuada inversión de los fondos captados del público y la transparencia del mercado.

El artículo 334 del Estatuto Fundamental confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, es diáfano al declarar que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias.

Todo lo dicho encaja dentro de los principios básicos que inspiran al Estado Social de Derecho (artículo 1º C.P.), que mal podría dejar expósta la confianza pública en el manejo ordenado, serio y transparente del sistema financiero, ni permitir que los recursos provenientes del ahorro privado afrontaran contingencias susceptibles de ser evitadas y controladas merced a la vigilancia de la autoridad pública responsable de conducir y orientar la economía nacional". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-560 del 6 de diciembre de 1994).

-En los referidos préstamos debe garantizarse la democratización del crédito; ello significa que las posibilidades de financiación, en particular cuando se trata del ejercicio del derecho constitucional a la adquisición de una vivienda digna (artículos 51 y 335 C.P.) deben estar al alcance de todas las personas, aun las de escasos recursos. Por lo tanto, las condiciones demasiado onerosas de los préstamos, los sistemas de financiación que hacen impagables los créditos, las altas cuotas, el cobro de intereses de usura, exentos de control o por encima de la razonable remuneración del prestamista, la capitalización de los mismos, entre otros aspectos, quebrantan de manera protuberante la Constitución Política y deben ser rechazados, por lo cual ninguna disposición de la Ley que se examina puede ser interpretada ni aplicada de suerte que facilite estas prácticas u obstaculice el legítimo acceso de las personas al crédito o al pago de sus obligaciones.

Ello implica también que, por la especial protección estatal que merecen las personas en cuanto al crédito para adquisición de vivienda, las tasas de interés y las condiciones de los préstamos no pueden dejarse al libre pacto entre las entidades crediticias y sus deudores, entre otras razones por cuanto la práctica muestra que siendo éstos débiles frente a aquéllas, los contratos que celebran han venido a convertirse en contratos por adhesión en los que la parte necesitada del crédito es despojada de toda libertad para la discusión y acuerdo en torno a los términos contractuales. Entonces, esas tasas y condiciones contractuales son intervenidas por el Estado; están sujetas a la fijación de topes por la Junta Directiva del Banco de la República, que a su turno está obligada a establecerlos y a impedir desbordamientos o alzas desmedidas que rompan el equilibrio financiero y la estabilidad de los deudores en la ejecución y cumplimiento de sus obligaciones. En otros términos, no son tasas que puedan comportarse como las demás, según las leyes del mercado, sino que en ellas deben

intervenir las autoridades monetarias y crediticias, tal como lo exigen las normas constitucionales vigentes y, aparte de este Fallo, las sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y 208 del 1 de marzo de 2000, proferidas por esta Corte, que son obligatorias para el Estado y para los particulares (Decreto 2067 de 1991).

Además, el desarrollo de la relación contractual entre la institución prestamista y el deudor está vigilada por el Estado a través de la Superintendencia Bancaria, organismo por cuyo conducto el Presidente de la República ejerce la función señalada en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución Política.

El artículo 2 señala los objetivos y criterios de la Ley, el primero de los cuales -bajo cuya directriz básica, dado su origen superior, deben interpretarse y aplicarse todos los demás- consiste en “hacer efectivo el derecho a la vivienda digna”.

El numeral segundo hace explícito el propósito de “proteger y fomentar el ahorro destinado a vivienda, manteniendo la confianza del público en los instrumentos de captación y en los establecimientos de crédito emisores de los mismos”.

La protección y el fomento del ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda constituye también objetivo esencial dentro de la política económica del Estado y desarrolla cabalmente los preceptos constitucionales, si bien debe entenderse enmarcado en los postulados del Estado Social de Derecho (art. 1 C.P.), en el mandato de democratización del crédito (art. 335 C.P.), y en el entendido de la permanente intervención estatal en las actividades de las entidades financieras, cuya libertad de empresa no es absoluta pues está supeditada a una función social que implica obligaciones, responsabilidades y restricciones (arts. 333, 334 y 335 C.P.) y a la intervención y vigilancia estatales (art. 335 C.P.).

En la misma norma legal acusada se señala al Estado el objetivo de mantener la confianza del público en los instrumentos de captación en los establecimientos de crédito emisores de los mismos.

Eso supone que, en desarrollo de la función presidencial contemplada en el artículo 189, numeral 24, de la Constitución, la Superintendencia Bancaria tiene a su cargo la delicada tarea de hacer efectivas las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias, las obligaciones y cargas de las instituciones financieras, y sus compromisos específicos con deudores y ahorradores; para lo cual, de oficio o a petición de las personas

afectadas, está en el deber de iniciar y adelantar las investigaciones necesarias y de imponer las sanciones contempladas en la ley.

La Corte ha señalado:

“Es natural que en el cumplimiento del papel que le es propio, el Superintendente Bancario goce de un margen de apreciación suficiente para evaluar la conveniencia y oportunidad de muy diversas operaciones financieras que precisamente se someten a su consideración en guarda de la solidez y armonía de la estructura económica, que necesariamente afecta el interés colectivo.

La ausencia de una autoridad que, con conocimiento de causa y sobre estimativos técnicos fundados, defina el rumbo del sistema financiero en su conjunto representaría la entronización del caos en la actividad financiera, implicaría la pérdida de la confianza pública en el manejo de ésta y conduciría a la ruptura de las necesarias políticas estatales en lo concerniente a la dirección y estabilización de la economía.

Esa perspectiva resulta abiertamente contraria a los mandatos constitucionales. El artículo 333 de la Carta señala que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, pero dentro de los límites del bien común; que la libre competencia económica, si bien es un derecho de todos, supone responsabilidades; y que la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social. El artículo 334 *Ibídem* confía al Estado la dirección general de la economía, mientras el 335, específicamente relacionado con las actividades financiera, bursátil, aseguradora y con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, advierte con claridad que ellas sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-461 del 26 de octubre de 1994).

En ese contexto, la tercera pauta señalada en la norma que se estudia, consistente en proteger a los usuarios de los créditos de vivienda, tiene especial importancia como “marco”, cuya observancia plena, estricta y oportuna se impone al Gobierno, mediante la expedición de normas que la desarrollem y a través de la función eficiente y ágil de la Superintendencia Bancaria, que a la luz de este precepto ya no puede afirmar que carezca de facultades para investigar y sancionar a los intermediarios financieros que abusen de los deudores o que desobedezcan o distorsionen las disposiciones legales o las sentencias judiciales, en especial las de constitucionalidad.

Para la Corte es claro que la Superintendencia puede y debe impartir las órdenes pertinentes a las entidades que vigila, con miras a aplicar el ordenamiento jurídico en el Estado Social de Derecho.

Ha señalado el legislador (numerales 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo examinado), en reglas que se avienen a la Constitución en cuanto establecen el marco necesario sobre la materia regulada, que el Gobierno Nacional está

obligado a propender al desarrollo de mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo; a velar para que el otorgamiento de los créditos y su atención consulten la capacidad de pago de los deudores, con el fin de evitar que se repita uno de los motivos centrales del fracaso del sistema UPAC; a facilitar el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y justicia; a promover la construcción de vivienda a un mayor número de familias; y a “priorizar” -en la terminología de la norma- los programas y soluciones de vivienda de las zonas afectadas por desastres naturales y actos terroristas.

Desde el punto de vista de su papel como norma marco, que establece postulados generales y fija límites al Ejecutivo, y también por el aspecto de su contenido, que se somete a los principios fundamentales de la Carta Política, este precepto es constitucional. A la inversa, son inconstitucionales las disposiciones que el Ejecutivo dicte contrariando las pautas en él señaladas. Será declarado exequible, en el entendido de las premisas que deja sentadas la Corte en los precedentes párrafos.

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

No obstante, cuando ya se considera el contenido mismo de la definición, se encuentra que confiere al CONPES -Consejo Nacional de Política Económica y Social- una facultad que no le corresponde, pues según el artículo 372 de la Constitución, la autoridad monetaria y crediticia, es decir, la llamada a establecer la metodología para el cálculo de la unidad de cuenta alrededor de la cual funcionará el sistema de financiación de vivienda a largo plazo, es únicamente la Junta Directiva del Banco de la República, la cual, eso sí, deberá hacerlo dentro de las pautas y reglas señaladas en la ley y en las sentencias que la Corte Constitucional ha proferido sobre el tema, entre ellas la presente. Otorgar al CONPES la competencia para el mencionado efecto significa dejar en cabeza de un organismo integrante de la Rama Ejecutiva una atribución de la privativa competencia de la Junta Directiva del Emisor.

Así, pues, serán declaradas inexequibles las expresiones “cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social -CONPES-. Si el CONPES llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, ésta modificación no afectará

los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado”.

Por la misma razón, es inconstitucional el inciso segundo del artículo 3, según el cual “el Gobierno Nacional determinará la equivalencia entre la UVR y la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC-, así como el régimen de transición de la UPAC a la UVR”. Todo ello corresponde exclusivamente a la Junta Directiva del Banco de la República, que en sus decisiones al respecto deberá consultar las normas de la Ley así como los fallos C-383, C-700 y C-747, proferidos por esta Corte, y lo que se define en la presente Sentencia.

Se advierte, en todo caso, que la inconstitucionalidad que se declara tendrá efecto hacia el futuro, particularmente en lo que toca con la conversión de la UPAC a la UVR, ya que las equivalencias fijadas por el Gobierno lo fueron con base en la norma acusada, que entonces se hallaba en pleno vigor y no había sido objeto de decisión de constitucionalidad por esta Corte. Ello, sin perjuicio de los reclamos que puedan tener lugar ante los estrados judiciales por las reliquidaciones efectuadas, al compararlas con lo resuelto por la Corte Constitucional en las sentencias C-383 y C-700 de 1999.

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

El artículo 4 está destinado a prever la integración del sistema especializado de financiación de vivienda. Es propio de la ley marco, pues se trata de un elemento de política general de vivienda que, según la Constitución, compete al legislador, y es simultáneamente base necesaria de la posterior regulación a cargo del Ejecutivo. Es exequible.

El artículo 5 obliga a las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda a convertirse en bancos comerciales y les otorga para ello un plazo de 36 meses, que estima la Corte deben contarse a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Ley, para realizar los ajustes que implica tal adecuación.

También ordena a los establecimientos bancarios que posean participación accionaria en corporaciones de ahorro y vivienda que se conviertan en bancos comerciales a enajenar su participación en el término máximo de 5 años.

Es del resorte del legislador, mediante ley marco, el señalamiento relativo a la naturaleza de los entes que ejerzan las actividades propias de la intermediación financiera, tal como resulta de los artículos 150, numeral 19, literal d), y 335 de la Constitución.

Igualmente, corresponde al legislador, de conformidad con el artículo últimamente mencionado, establecer quiénes, cómo y dentro de qué condiciones y características pueden ejercer las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, en cuanto se trata de actividades de interés público. La ley, directamente, debe regular la materia y señalar la forma de intervención del Gobierno, promoviendo la democratización del crédito. Por este aspecto, entonces, el mencionado artículo será declarado exequible.

El artículo 6 crea el Consejo Superior de Vivienda, organismo asesor del Gobierno Nacional en todos los aspectos que se relacionen con la materia, e indica su conformación. Puesto que se trata de establecer un organismo dentro de la administración nacional, modificando además una disposición legal precedente (la de la Ley 3 de 1991), correspondía al legislador expedir esta norma. Podía hacerlo, además, como parte del marco indispensable para la regulación del sistema de financiación de vivienda a largo plazo. Es exequible, en cuanto ley marco, con la salvedad de su último inciso en las expresiones que atribuyen a la Secretaría Técnica del Consejo la función de “calcular y divulgar el valor diario de la Unidad de Valor Real”, que serán declaradas inexequibles por significar palmaria intromisión en las atribuciones de la Junta Directiva del Banco de la República.

A este respecto ha de observar la Corte que la norma, contrariando la Constitución, quiso trasladar al Ejecutivo la integridad de la función que, según aquélla, ha sido asignada al ente directivo del Emisor, la cual tiene que ver con la definición del valor de las unidades de cuenta creadas por la ley, que reflejan las variaciones en la inflación, y que son trascendentales para la determinación del monto de las deudas y para la actualización de los saldos de las mismas.

Buscó así dejar en cabeza del CONPES la atribución de estipular la metodología del cálculo de la UVR; en la del Gobierno la de determinar la equivalencia entre ella y el UPAC (art. 3) y en la Secretaría Técnica del Consejo de Vivienda -que es el Ejecutivo también, según el Decreto 2704 del 30 de diciembre de 1999, en el cual se había dispuesto que “temporalmente” ella sería ejercida conjuntamente por los ministros de Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Económico- el cálculo y divulgación del valor diario de la UVR.

Todo ello, por supuesto, rompe la necesaria separación funcional consagrada en el artículo 113 de la Constitución y desconoce la autonomía técnica del Banco de la República (art. 371 C.P.) y su carácter de autoridad en los terrenos monetario y crediticio (art. 372).

En cuanto a las funciones del Consejo, enunciadas en el artículo 7, materia de examen, solamente pueden ser de asesoría o apoyo al Gobierno para el cumplimiento de las que a él competen, por lo cual debe quedar claro que no puede el Consejo expedir normas, menos todavía si ellas hacen parte de la órbita funcional de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia, o si buscan sustituir a los organismos de control y vigilancia.

Bajo esa perspectiva, las funciones en mención son constitucionales, siempre y cuando se interpreten y apliquen en el sentido de que, dado su papel asesor, las recomendaciones que formula el Consejo Superior de Vivienda, como resultado de sus estudios, no obligan al Gobierno y menos al legislador, ni a la Junta Directiva del Banco de la República.

El numeral 7 del artículo demandado estatuye que el Consejo Superior de Vivienda tendrá la función de “recomendar a la Junta Directiva del Banco de la República la intervención temporal en los márgenes de intermediación de los créditos destinados a la financiación de vivienda”.

La expresión “temporal” será declarada inexistente, siguiendo los criterios que acogió la Corte en la Sentencia C-208 del 1 de marzo de 2000 (M. P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell), mediante la cual se declaró inconstitucional la parte del literal e) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992, en cuanto pretendía circunscribir a situaciones excepcionales y por un término no superior a 120 días en el año la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República para señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito puedan cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas o pasivas.

En efecto, la referencia a la temporalidad de esa atribución, hecha por la ley, contraría abiertamente los preceptos constitucionales que señalan a la Junta Directiva del Banco como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, sin ninguna restricción en el tiempo para el ejercicio de sus funciones (artículos 3, 71 y 372 C.P.).

Y es claro que, como en el expresado fallo se anotó, para la Corte resultan lesivas de la autonomía del Banco las disposiciones legales orientadas a limitarlo en su capacidad de discernimiento y de valoración técnica de las situaciones concretas de carácter económico y social que debe tener en cuenta para la fijación de las tasas máximas de interés.

Además, la Corte, en esta materia, debe reiterar por una parte la autonomía de la Junta Directiva del Banco, que sin perjuicio de la coordinación con el Gobierno debe tener la iniciativa de la aludida intervención en las tasas de interés e intermediación -por lo cual las recomendaciones del Consejo no pueden ser sino sugerencias no vinculantes para el Emisor, y no son requisito necesario para que intervenga las tasas de interés para créditos de vivienda-, y por la otra la eventual responsabilidad en cabeza de dicha Junta si permite que las tasas se desborden, causando daño a la economía y perjuicio a los deudores. Para que tales conceptos -autonomía y responsabilidad de la Junta- puedan tener cabal realización, a la luz de la Carta Política, es indispensable que no se le superponga otro órgano o cuerpo administrativo o asesor que deba trazarle pautas, criterios u oportunidades de acción, los que únicamente las normas constitucionales, interpretadas y aplicadas por esta Corte, y la ley, con un sentido general, pueden indicarle en los términos de los artículos 150, numeral 22, y 372 de la Constitución.

El numeral 7 impugnado, con la excepción de la palabra "temporal", será declarado exequible en los términos precedentes.

Capítulo II

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

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

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

La Corte encuentra que el Congreso en dichas normas establece las reglas generales que en la materia deberá desarrollar el Presidente de la República. Bajo esa perspectiva, a la cual se circscribe ahora la Corte, las disposiciones en referencia son constitucionales, si bien la exequibilidad de las mismas es relativa. Por su aspecto material serán examinadas posteriormente por esta Corporación en otros procesos.

Capítulo III

Los artículos 12 al 15 de la Ley acusada se refieren al régimen de titularización de cartera hipotecaria.

Según el artículo 12, los establecimientos de crédito y las entidades descritas en el artículo 1 pueden emitir títulos representativos de créditos otorgados para financiar la construcción y adquisición de vivienda, incluyendo sus garantías o títulos representativos de derechos sobre los mismos y sobre las garantías que los respaldan, cuando tengan como propósito enajenarlos en el mercado de capitales.

El artículo 13 contempla los derechos de los tenedores de títulos hipotecarios. El 14 estipula el objeto de las sociedades titularizadoras. El 15 autoriza al Gobierno Nacional para que directamente o por intermedio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras participe en el capital de una o más sociedades titularizadoras.

En cuanto normas que regulan la actividad financiera de los establecimientos de crédito, de las entidades del sector solidario, de las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, de las cooperativas financieras, de los fondos de empleados y del Fondo Nacional del Ahorro, todas las cuales están autorizadas para otorgar créditos de vivienda, las aludidas disposiciones están dentro de la competencia del Congreso y gozan de la generalidad exigida por el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución, a la vez que desarrollan el 335 *Ibídem*.

En lo que se relaciona con el aspecto analizado, los aludidos artículos serán declarados exequibles.

Capítulo IV

El artículo 16, único integrante de este Capítulo, no es en sí mismo una norma marco, y mal podría serlo por cuanto su objeto consiste en contemplar una exención tributaria y un régimen tributario especial relativo a los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda.

Bien es sabido que, al tenor del artículo 338 de la Constitución, en tiempo de paz solamente el Congreso puede establecer tributos de nivel nacional, y le corresponde a la ley, de manera directa, contemplar, entre los varios elementos de cada gravamen, sus sujetos pasivos. Por tanto, la consagración de exenciones y la previsión de regímenes tributarios especiales corresponden privativa e íntegramente al Congreso; no pueden compartirse con el Ejecutivo, y las exenciones no pueden hallarse contenidas en decretos reglamentarios ni en aquellos que desarrollan las directrices de las leyes cuadro ni en actos administrativos en ninguna de sus categorías.

Por tanto, en cuanto aquí se incluyeron tales exención y régimen tributario especial directamente en la ley, con el objeto de complementar las disposiciones estrictamente financieras sobre vivienda, sin invadir la órbita de funciones del Gobierno, no fue violada la Constitución, y así lo declarará la Corte, sin perjuicio de que, por su contenido material, el artículo del que se trata sea impugnado mediante acción ciudadana, en cuyo evento esta Corporación decidirá en su momento.

Capítulo V

Este Capítulo está destinado a señalar el régimen de financiación de vivienda a largo plazo.

En esta parte de la Sentencia se lo examinará desde el punto de vista de las atribuciones del Congreso al dictar las reglas generales propias de la ley marco, pero la Corte volverá más adelante sobre su contenido, en cuanto sobre él han recaído otros cargos de las demandas.

Según el artículo 17, que se refiere a las condiciones de los créditos de vivienda individual, el Gobierno Nacional las establecerá, de acuerdo con los criterios que en esa misma norma se enuncian.

Desde el punto de vista que se viene analizando, es decir, en cuanto, con las salvedades que más adelante se destacan, en el precepto se consagran pautas generales, criterios y objetivos que deben ser observados por el Gobierno, es constitucional, pues en efecto los términos en que ha sido concebido son lo suficientemente generales y amplios, como corresponde a las normas marco.

Los artículos siguientes (18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 y 25) también corresponden, en su sentido y en su forma, a la exigencia de generalidad de las normas marco en materia financiera, pues consagran directrices relacionadas con los desembolsos de los créditos, los intereses de mora aplicables a los mismos, los documentos en que habrán de constar los contratos, el deber de información a cargo de las instituciones crediticias, la posibilidad de los deudores de constituir patrimonio de familia inembargable, los derechos notariales y los gastos de registro, la cesión de créditos y las referencias a los créditos para la construcción de vivienda.

Sin perjuicio de posteriores análisis por otros conceptos, en este aspecto serán declarados exequibles.

Capítulo VI

El Capítulo VI de la Ley alude a la vivienda de interés social.

El artículo 26 introduce reglas mínimas para los planes de ordenamiento territorial, los cuales deberán contemplar zonas amplias y suficientes para la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del Gobierno, de tal manera que se garantice la solución del déficit habitacional en ese rango de vivienda.

En el segundo inciso de la misma norma se amplía el plazo para la adopción de planes de ordenamiento territorial en los municipios, los distritos y la Isla de San Andrés, y se prorrogan por tres (3) meses los plazos

contemplados en la Ley 505 de 1999, con excepción de los previstos en el artículo 10 de dicha Ley.

El inciso 3 dispone que el Gobierno establecerá estímulos en materia de asignación de recursos para vivienda, equipamiento e infraestructura vial y de servicios que no constituyan transferencias, dirigidos a los municipios y distritos que hayan adoptado su plan de ordenamiento territorial antes del 30 de junio del año 2000.

El artículo 27 contempla los criterios para la distribución regional de los recursos del subsidio para vivienda de interés social.

El artículo 29 estatuye que, de conformidad con el numeral segundo del artículo 359 de la Constitución Política, durante los cinco años siguientes a la vigencia de la Ley se asignará, de los recursos del presupuesto nacional, una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil millones de pesos expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la vivienda de interés social subsidiable. Agrega que la partida presupuestal en referencia no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales.

El segundo inciso de este artículo ordena:

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

El artículo 31 dispone que los derechos notariales y gastos de registro que se causen con ocasión de la constitución o modificación de gravámenes hipotecarios a favor de un participante en el sistema especializado de financiación de vivienda, para garantizar un crédito de vivienda individual de interés social no subsidiable, se liquidarán al cuarenta por ciento (40%) de la tarifa ordinaria aplicable. Si en razón de su cuantía pueden ser objeto de subsidio directo, el artículo prevé que tales gravámenes se liquiden al diez por ciento (10%) de la tarifa ordinaria aplicable.

El inciso 3 dice que, para efectos de los derechos notariales y gastos de registro, la constitución del patrimonio de familia (art. 22), se considerará en todos los casos como un acto sin cuantía.

El artículo 32 destina el 20% de los recursos provenientes de las inversiones forzosas con que cuenta FINAGRO a la financiación de vivienda de interés social rural.

El artículo 33 establece que los beneficiarios de subsidio de vivienda que hayan perdido la misma por imposibilidad de pago, pueden obtener de nuevo el subsidio de vivienda por una vez más, previa solicitud a las instituciones encargadas de su asignación.

Ninguna de las normas que se acaban de enunciar corresponde a la índole de pautas o criterios “marco” relativos a la actividad de los establecimientos financieros y de intervención, es decir, no son de aquellas disposiciones legales a las que se refiere el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución. No buscan establecer directrices en materia financiera sino reglas concretas referentes a planes de ordenamiento territorial, distribución de recursos para el subsidio de vivienda de interés social, destinación de recursos presupuestales con ese objeto, derechos notariales, gastos de registro en cuanto a vivienda de interés social y destinación forzosa de recursos de FINAGRO para la financiación de esa misma clase de vivienda en el nivel rural.

Son, pues, preceptos propios de un régimen de vivienda aunque no están llamados a regular la actividad de las instituciones financieras, y guardan íntima relación con el desarrollo legal de los artículos 13, incisos 2 y 3, y 51 de la Carta Política.

Que no sean “marco” no los hace inexcusables. Ya se ha dicho que en un mismo ordenamiento expedido por el Congreso pueden coexistir normas de la aludida categoría con otras que no lo sean.

Las normas que se han citado, del Capítulo VI de la Ley, son todas de competencia del Congreso, de conformidad con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 51, 150, 288, 334 y 359 de la Constitución, es decir que no hay en ellos, por el aspecto considerado -la posible intromisión del Congreso en asuntos del resorte del Ejecutivo o de otros órganos del poder público- motivo alguno de inconstitucionalidad.

Los artículos 28, 30 y 34, acusados por el mismo motivo, si bien tocan todos con aspectos financieros (obligación de los establecimientos de crédito de destinar recursos a la financiación de vivienda de interés social, garantías para bonos hipotecarios con tal destinación, y aplicación de las normas de la Ley a los créditos de vivienda de interés social), gozan

de la generalidad exigida a las leyes “cuadro” y, por ende, en cuanto al cargo, serán declarados exequibles.

Capítulo VII

En el Capítulo VII el legislador pretendió regular lo atinente a la solución de los conflictos o diferencias que se presenten entre las entidades financieras que otorguen créditos para construcción o adquisición de vivienda y sus deudores.

No se trata evidentemente de disposiciones que puedan ser clasificadas como “marco” en materia financiera, ya que no establecen reglas generales, criterios ni objetivos a los cuales deba atenerse el Presidente de la República para los fines previstos en el numeral 19, literal d), del artículo 150 de la Constitución.

Son, por el contrario, normas completas, que consagran en toda su extensión y de manera específica preceptos materialmente legislativos mediante los cuales se introduce la cláusula compromisoria respecto de la relación jurídica existente entre entidades financieras prestamistas y deudores hipotecarios; se señala el procedimiento arbitral y se fijan las reglas referentes a costas y gastos en el curso de los mismos.

No se puede decir que mediante estas disposiciones haya usurpado el Congreso la función propia del Ejecutivo por ser demasiado concretas, y en tal sentido serán declaradas exequibles, sin perjuicio de posteriores análisis por el aspecto material, si son demandadas.

Capítulo VIII

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

Desde luego, esas disposiciones deben ser examinadas, en relación con el cargo, para establecer si se ajustaron a la Constitución, limitándose a consagrar reglas generales, principios y criterios.

Debe observarse inicialmente que en algunos de los artículos fueron fijados términos que, al momento de proferir el presente fallo, ya vencieron.

Pero, siguiendo su reiteradísima jurisprudencia, la Corte Constitucional resolverá acerca de las normas acusadas, tomando en consideración que están produciendo efectos, tanto en lo referente a reliquidación de las obligaciones como en materia de abonos y reclamos, y también en lo relativo a posibles investigaciones respecto de entidades financieras por haber incumplido o vulnerado sus mandatos.

Es claro que, en consecuencia, no carece de objeto la determinación de exequibilidad o inexequibilidad que adopte esta Corporación.

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

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

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

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

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

Esto hace que, en cuanto al cargo enunciado se refiere, las normas del Capítulo VIII, con las salvedades que se indican inmediatamente, sean declaradas exequibles, como lo serán, advirtiendo eso sí que pueden ser

estudiadas por la Corte, en este u otros procesos, en relación con cargos distintos.

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

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

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

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

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

Ello, aunque pudiera parecer contrario a la distribución de competencias que en este Fallo se ha defendido, entre el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República, no lo es en realidad, puesto que la norma no está facultando al Ministerio de Hacienda para que fije la metodología de cálculo de la UVR, como sí lo hizo el artículo 3 que se declarará

inexequible en ese punto, ni tampoco para determinar materialmente el aludido valor. Si bien se estudia el precepto, lo único confiado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el tema de la reliquidación es aplicar, mediante referencia temporal, una metodología señalada con anterioridad a la expedición misma de la Ley, cuando se creó la UVR mediante Decreto 856 de 1999, aplicable inicialmente a los TES (Títulos de Tesorería Clase B de que trata el Decreto 2599 de 1998, destinados a financiar apropiaciones del presupuesto general de la Nación), y posteriormente, por adopción legal, a los créditos de vivienda.

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

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

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

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

Capítulo IX

Los artículos 50 a 58 contienen disposiciones varias sobre avalúos y avaluadores, régimen especial de negociación en bolsa de valores que se ofrecen en el país para realizar operaciones sobre bonos hipotecarios y títulos hipotecarios, registro en centrales de riesgo, fomento a la competencia, comisión congresional de seguimiento sobre el cumplimiento de la ley, protección especial para los adquirentes de vivienda individual, incentivos para la financiación de vivienda de interés social subsidiable y vigencia de la Ley.

Igualmente, por artículo transitorio 57, se extendió hasta el 31 de enero de 2000 lo que había dispuesto el artículo 14 del Decreto Legislativo 2331 de 1998 respecto de daciones en pago.

Todas estas disposiciones son de competencia del legislador. Mediante ninguna de ellas se invadió la órbita propia del Ejecutivo ni el ámbito de otra rama u órgano del poder público.

Se declarará su constitucionalidad en cuanto al cargo, sin perjuicio del análisis material que pueda asumir la Corte en virtud de demandas específicas.

3. Las unidades de valor real

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

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

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

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

En otros términos, la Ley consagró una forma de contabilizar determinadas obligaciones contraídas con el sistema financiero para la construcción o adquisición de inmuebles destinados a vivienda, con el propósito de sostener en el tiempo el valor real de lo adeudado, librando así al acreedor de las contingencias propias de la pérdida de poder adquisitivo de

la moneda. Y ello sin perjuicio del interés que cobran las entidades financieras, como resulta del artículo 17 de la Ley, según se verá más adelante.

Como lo expresó el economista Eduardo Sarmiento Palacio en su concepto presentado a la Corte, “el préstamo se ajusta de acuerdo con la corrección monetaria en términos de la inflación y se le adiciona una tasa de interés que es establecida por las CAV. De esta manera, los usuarios tienen que cubrir el préstamo original más el ajuste de la inflación más la tasa de interés”.

Como lo dijo la Junta Directiva del Banco de la República dentro de este mismo proceso, se trata simplemente de una “medida contable”.

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

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

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

inflación significaría cobrar al deudor lo que no debe por concepto del puro ajuste de los saldos a su cargo.

La Corte proclama una vez más que la función del Banco Central y de su Junta Directiva está enmarcada por los postulados del Estado Social de Derecho, a la luz de los cuales sólo se adecúa a la Constitución un sistema de financiación de vivienda en el que, bajo estricta regulación e intervención estatal, se preserve el equilibrio económico entre los contratantes, protegiendo especialmente a los deudores para que no pierdan sus inmuebles por la imposibilidad de pagar los créditos que les han sido otorgados.

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

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

En síntesis, no se considera inconstitucional la UVR ni el artículo 3 que la contempla, siempre que refleje verdadera y exclusivamente la inflación.

Además, como se estudiará inmediatamente, el sistema que en esa figura se funda no es constitucional si permite que la inflación, ya cobrada mediante ella, se vuelva a cobrar en los intereses.

4. Los intereses remuneratorios

Como antes se resaltó, el artículo 17 de la Ley 546 de 1999 fijó los criterios generales a los que está sujeto el Gobierno Nacional al establecer las condiciones de los créditos de vivienda a largo plazo.

Tales créditos, según la norma, estarán denominados exclusivamente en UVR, aunque según su parágrafo, las entidades a las que se refiere el artículo 1 de la Ley están autorizadas para otorgar créditos de vivienda denominados en moneda legal colombiana, siempre que tales operaciones de crédito se otorguen con una tasa fija de interés durante todo el plazo del préstamo, los sistemas de amortización no contemplen capitalización de intereses y se acepte expresamente el prepago, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna.

Expresamente ordena el mismo parágrafo que a estas operaciones se apliquen todas las disposiciones previstas en la Ley para los créditos destinados a financiación de vivienda individual. Y, por tanto, les son aplicables todos los condicionamientos que más adelante se explican, contenidos en esta Sentencia, al fallar sobre la exequibilidad del precepto.

En cuanto a la fijación del “marco” que habrá de ser desarrollado por el Gobierno, hay que advertir que -según se expresó en otro aparte de este mismo Fallo-, el Ejecutivo podrá dictar decretos al respecto en aquellos asuntos que sean de su competencia. No así en la que constitucionalmente corresponde a otros órganos del Estado, como la Junta Directiva del Banco de la República. Esta, como lo previene el artículo 372 de la Constitución, es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, “conforme a las funciones que le asigne la ley”, no el Gobierno, y en consecuencia, en aspectos tales como la determinación del valor de la UVR y la fijación del interés remuneratorio máximo al que se aludirá en esta Sentencia, nada tiene que reglamentar el Ejecutivo; la Junta debe actuar en desarrollo de las pautas trazadas por la ley y según las condiciones de exequibilidad que la presente Sentencia señala.

En lo referente a cada uno de los criterios enunciados en el artículo 17 acusado, se tiene lo siguiente:

a) Se aviene a la Constitución el señalado en el numeral 1 del artículo 17, que exige que los créditos de los que se trata deben estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual. Tal es el objeto de la Ley, y al delimitar su ámbito, circunscribiéndolo a vivienda, el legislador define el marco que traza, de acuerdo

con los artículos 51, 150 -numeral 19, literal d)- y 335 de la Constitución Política.

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

Que los créditos tengan una tasa de interés remuneratoria no contraviene la Constitución, pues es lícito que el prestamista obtenga un rendimiento. Pero esta Corte estima que sí resulta abiertamente opuesto a la Carta Política que esa tasa de interés no tenga límite alguno y que en ella se vuelvan a incluir los puntos del aumento de la inflación.

En efecto, en lo que hace al primer aspecto, debe insistir la Corte en que, por ser el del acceso a la vivienda digna un derecho de rango constitucional que el Estado debe hacer efectivo (art. 51 C.P.), y por haberse establecido como objetivo prevalente en la Constitución de 1991 la democratización del crédito (art. 335 C.P.), según los lineamientos del Estado Social de Derecho (art. 1 C.P.), las tasas de interés aplicables a los créditos de vivienda deben ser intervenidas por el Estado; no pueden ser pactadas por los contratantes en un plano de absoluta autonomía por cuanto su determinación según las fluctuaciones del mercado hace posible que las instituciones financieras, prevalidas de su posición dominante, impongan a sus deudores tasas y márgenes de intermediación excesivamente altos, haciendo nugatorios sus derechos constitucionales a la vivienda y al crédito, y que se produzca un traslado patrimonial a favor de tales entidades que implique la ruptura del equilibrio que debe existir en esas relaciones contractuales, y por el cual deben velar las autoridades competentes.

Es un hecho públicamente conocido que los deudores de las entidades crediticias no pactan en realidad con ellas las tasas de interés, ni las discuten, y que, por el contrario, en una posición de absoluta indefensión, los intereses les son impuestos, de modo que deben optar, sin remedio, entre aceptarlos y no tomar el préstamo, ya que suscriben contratos por adhesión. Es allí donde aparece la función interventora del Estado, que está llamado a fijar topes a las tasas de interés que se cobran y a velar porque esos topes se respeten.

La Corte expresó al respecto:

“...la Constitución de 1991 señala como uno de los valores fundamentales, conforme a los cuales se organiza el Estado Colombiano, el de la justicia, para cuyo efecto declara que la pacífica convivencia de los asociados ha de realizarse en un “orden justo”, que, al propio tiempo, implica que la actividad de las autoridades y de los particulares ha de adelantarse conforme a los principios democráticos.

(...)

En ese mismo orden de ideas, la Constitución actual autodefine al Estado Colombiano como “Estado Social de Derecho”, lo que explica la existencia, en el ordenamiento constitucional, de normas dirigidas a ese propósito, entre ellas, el artículo 51, en el cual se consagra el derecho a la adquisición y conservación de una vivienda digna, por lo que imperativamente allí se dispone que, corresponde al Estado fijar “*las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho*”, así como se dispone que para el efecto promoverá “*sistemas adecuados de financiación a largo plazo*”.

(...)

“...el otorgamiento y la aceptación de créditos por las entidades financieras para la adquisición y conservación de vivienda, mediante contratos de mutuo con garantía hipotecaria, no se rigen de manera absoluta por el principio de la autonomía de la voluntad sin limitación alguna, sino que ellos son contratos que han de obedecer a la intervención del Estado, esto es, que son contratos de los que la doctrina denomina “*dirigidos*”, en los que, en aras del interés público y las finalidades sociales, se restringe la autonomía de la voluntad”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-846 del 6 de julio de 2000. M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

Por ello, tal como se encuentra redactada la norma del artículo 17, numeral 2, de la Ley 546 de 1999, es inconstitucional, puesto que al permitir el cobro de un interés remuneratorio que se libra a los vaivenes del mercado y que en teoría “convienen” las partes pero en el que se impone siempre la voluntad de una de ellas (la más fuerte en la relación contractual), el legislador no cumplió el cometido señalado por la Constitución por cuanto, en este aspecto, no estableció las directrices ni los criterios que han de ser aplicados en los créditos, y por ende dejó consagrado un sistema falto de toda idoneidad para hacer efectivo el derecho que garantiza el artículo 51 de la Constitución Política.

Como lo manifestó la Decana de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, doctora Consuelo Corredor Martínez, en su concepto remitido a la Corte, en este punto de la tasa de interés, la Ley 546 de 1999 usa la capacidad regulatoria del Estado sobre el sistema financiero de la vivienda sólo en parte, pues se reserva el derecho de fijar el valor periódico de la UVR y la forma de calcular su reajuste periódico con base en el IPC, pero “renuncia a su capacidad de intervención en la determinación de la tasa de interés remuneratoria y, al contrario, deja la decisión en manos del mercado y en particular de la

entidad financiera, otorgando además una garantía mínima de protección al usuario en el sentido de que 'dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito' y deja una insólita posibilidad 'a menos que las partes acuerden una reducción de la misma', la cual por supuesto es imposible de practicar por sugerencia o solicitud del deudor individual".

La experta consultada observa al respecto que, para el caso del UPAC, hasta 1991, la tasa de interés remuneratoria fue controlada por el Estado, de lo cual deduce con razón que "dentro de estos parámetros es posible afirmar que los montos globales a pagar por efecto de las tasas de interés remuneratorias, cobradas sobre la UVR, pueden ser iguales o superiores a las del sistema UPAC".

En fin, los usuarios, con una norma tan indefinida, quedan sometidos -sin consideraciones ni defensa- a las leyes del mercado, como si la Constitución Política no se hubiera resuelto por el Estado Social de Derecho, y en la práctica en manos de las entidades del sector financiero, que les habrán de imponer las tasas de interés que quieran.

Los anteriores elementos de juicio se complementan con lo expuesto ante la Corte Constitucional por la Sociedad Colombiana de Economistas, que en su concepto manifestó:

"A todo lo anterior debe agregarse un hecho fundamental que ha estado ausente en el análisis del Gobierno y del sector financiero: la vivienda no es un negocio. En lo primario, no genera renta por sí misma. Es un derecho social, es decir, es un bien mérito. En particular la vivienda social. Por lo tanto, la adquisición de vivienda no genera rentabilidad *per se*, por lo que el costo del dinero destinado a financiamiento de vivienda debe obedecer a otros parámetros más asequibles al bolsillo de los colombianos y no pretender que sea precisamente la línea de crédito más costosa en la historia del país y una de las actividades más acosadas de cargas onerosas...".

Para la Corte, la total falta de restricción en la fijación de las tasas de interés en materia de vivienda vulnera el principio de orden justo que contempla como valor primordial el Preámbulo de la Constitución, y lesiona el patrimonio de los deudores, pues en niveles excesivos, como los que se vienen cobrando, tales intereses se convierten en confiscatorios, en total contradicción con los artículos 34 y 58 de la Constitución Política.

La Corte coincide con el Defensor del Pueblo, quien, en su intervención dentro de este proceso, expresó que, si bien la Ley 546 de 1999 estableció límites y parámetros para la UVR, no señaló los límites a la tasa de interés remuneratoria, con lo cual se puede presentar un desbordamiento

to de la misma, de tal forma que en el futuro la financiación resultará inadecuada e injusta, violando principios constitucionales.

Más adelante añade el Defensor del Pueblo:

“Un aspecto en el que el país debe avanzar es el debate sobre la eficiencia de la banca y, asociado a esto, los márgenes de intermediación. Precisamente, la diferencia entre los intereses activos y pasivos, o margen de intermediación, es un indicador de la eficiencia relativa del sector bancario nacional. Los tipos de interés generalmente reflejan la capacidad de respuesta de las instituciones financieras a la competencia y a los estímulos de precios, así como también a tasas obligatorias de reserva y créditos selectivos y controles de los intereses. En Colombia, según el FMI, este margen era de 8,8 puntos en 1990 y de 10,8 puntos en 1996, nivel que ha venido creciendo hasta llegar a la coyuntura actual, en la que el conjunto del sector financiero está captando recursos a una tasa de 10,37% efectivo anual (nivel de la DTF) y los está colocando a una tasa máxima permitida de 26,09% (más allá de la cual se considera usura). Esto indica que el margen de intermediación es de 16 puntos, uno de los más altos del mundo, aun si se compara con los márgenes de naciones en vías de desarrollo como Chile (3,9 puntos), Venezuela (8 puntos) o Costa Rica (9 puntos). En los países desarrollados este nivel normalmente no supera los 5 puntos, llegando incluso al extremo de Canadá, donde el margen es de 1,7 puntos.

El elevado margen de intermediación del sistema financiero colombiano indica una pérdida de eficiencia y una competencia imperfecta. Las consecuencias de esta realidad se traducen en un mayor valor del dinero, en detrimento de los distintos actores de la economía, en especial las familias.

Ahora bien, el margen específico de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda está, a la fecha, en 13 puntos, toda vez que el promedio de captación es de 10,99% y el colocación 23,90%, según la Superintendencia Bancaria. Un elevado margen en este tipo de créditos explica, en parte, el problema de la financiación de vivienda en el país”.

Los intereses desbocados, sin control ni medida, rompen el equilibrio mínimo entre las partes y hacen imposible que el deudor cancele la obligación contraída, tal como aconteció con el UPAC, y puede ocurrir con la UVR si el precepto en estudio se mantiene en su tenor textual sin interpretarlo, como lo hará la Corte, conforme a la Constitución.

Por otra parte, el empresario financiero, mediante esa remuneración desmedida, cuando ya ha sido resarcido mediante la unidad de cuenta UVR por el deterioro que sufriría en su valor el dinero prestado, como efecto de la inflación, resulta enriqueciéndose sin causa y empobreciendo injustificadamente al deudor, lo cual hace que la norma legal acusada, al prever simplemente “un” interés remuneratorio, dejado al querer de las instituciones prestamistas, “pactándolo” en cada contrato por adhesión, permite la usura y el atropello por parte del intermediario, dejando expósito al deudor, y hace impracticables un sistema “adecuado” de financiación

de vivienda a largo plazo (art. 51) y la democratización del crédito (art. 335 C.P.) en todas las modalidades de los préstamos de vivienda.

En el otro aspecto relativo al alcance del numeral 2 del artículo 17 examinado, en el sentir de la Corte resulta inconstitucional la consagración de un sistema que permite el doble cobro de la inflación y que, como se viene diciendo, no estipula criterio alguno para delimitar el incremento o la variación del interés remuneratorio, con grave perjuicio para el deudor, bien que se trate de constructor o de adquirente de vivienda por préstamo individual, y con el efecto inadmisible, si se tiene en cuenta el artículo 51 de la Constitución, de hacer impagables los créditos, lo cual a su turno afecta a las entidades financieras acreedoras, a las que interesa que se les devuelva lo prestado.

No se olvide que la actividad de intermediación financiera, en el Estado Social de Derecho, supone responsabilidades; y tiene una función social que implica obligaciones, lo que sencillamente significa que su libertad, lejos de ser absoluta o de hallarse exenta de controles e intervenciones, está marcadamente restringida y dirigida por el Estado.

Tampoco puede desconocerse el carácter de interés público de dicha actividad, aunque sea desempeñada por particulares, de modo que el Estado debe intervenir en ella según lo disponen los artículos 334 y 335 de la Constitución.

Más aún, la ley -y en lo que a ella corresponde, la Junta Directiva del Banco de la República- se encuentran obligadas a “delimitar (subraya la Corte) el alcance de la libertad económica” cuando así lo exija, entre otros factores, el interés social, que indudablemente está afectado en el tipo de créditos de los que trata la Ley 546 de 1999.

Debe tenerse en cuenta que, cobrada como está en las UVR (y lo estaba en las UPAC) la corrección monetaria, como forma de conservar el poder adquisitivo del dinero prestado aun a pesar del proceso inflacionario, el interés que se cobre por parte de las entidades financieras no puede reflejar de nuevo como uno de sus componentes el resarcimiento por inflación o por depreciación de la moneda, pues ello significaría doble cobro de la inflación, lo que carecería de toda justificación tanto desde el punto de vista jurídico como bajo la perspectiva económica, por lo cual el interés que se cobre dentro del sistema de financiación de vivienda, para construcción y para adquisición de inmuebles destinados a vivienda, no puede ser sino remuneratorio, es decir, debe pagar únicamente el servicio

del crédito y los costos de administración. Ello, en el curso de la relación jurídica en cuestión, resulta lícito y justo, pero la remuneración no puede ser desproporcionada ni irrazonable, ni estar exenta del control estatal ni de los límites que los organismos competentes introduzcan, y menos llevar a la ruina a los deudores.

En toda tasa de interés debe distinguirse entre lo que, dentro de su cuantía, está llamado a indemnizar al acreedor por la depreciación de la moneda, lo que corresponde a los costos de su actividad y lo que de manera específica tiene que ver con su ganancia en la operación respectiva, que, para ser constitucional en Colombia, debe ser racional y proporcionada, no usuraria.

Para la Corte, una cosa es que el prestamista sea resarcido por la depreciación que sufre la moneda cuando es afectada por la inflación (corrección monetaria o ajuste por inflación), y ello está claramente previsto en las normas acusadas con la formulación de la UVR -lo cual, se repite, es legítimo-, y otra muy distinta -que debe ser rechazada por injusta y por inconstitucional- que el prestamista ya indemnizado por concepto de inflación la cobre otra vez en los intereses.

Ante la Corte expresó el experto economista Humberto Camargo:

“Cobrar en un crédito de 30 años (puesto que el largo plazo comienza a los 5 años) simultáneamente interés y corrección monetaria, es decir doble tasa de inflación más adehalas, no resulta razonable, lícito ni económico, puesto que si con un plazo de 15 años la UPAC obligó a los deudores a pagar más de 20 veces el valor del préstamo al cobrarles similares magnitudes, la UVR que es la misma UPAC pero duplicando la inflación, que dicho sea de paso no ha disminuido aunque el computador del DANE haga milagros, con una tasa de interés en constante aumento, como lo estamos viviendo, obligará a los deudores a sufragar más de 40 veces el monto del crédito” (negrillas y subrayado en el texto original).

El economista Alvaro Montenegro, también consultado por la Corte, distingue entre la tasa de interés nominal y la tasa de interés real:

“En principio, el mercado determina la tasa de interés nominal. Sin embargo, el hecho de que ésta sea determinada por el mercado no implica que sea justa, porque en la práctica, por poder monopólico o influencias, se pueden manipular ambos componentes, el real y el que supuestamente representa la inflación, como sucedió en el pasado con las altas tasas de interés cobradas en los préstamos hipotecarios (16-18 por ciento) y la vinculación de la corrección monetaria a la DTF. Aunque no existe consenso entre los economistas acerca de una única tasa de interés real, en términos históricos las tasas reales en el mundo han estado entre el cinco y el diez por ciento. En este sentido la ley actual de vivienda 546 de 1999 puede atentar (la Corte Constitucional considera que atenta) contra el artículo 51 constitucional, que habla de sistemas adecuados de financiación, en razón de que no evita ni prohíbe que las tasas reales se puedan elevar a niveles

exagerados, dado que las deja al mercado” (aclaración entre paréntesis, fuera del texto original).

El mismo experto añade:

“Básicamente, la tasa de interés nominal puede cobrarse de dos maneras: o se cobra completa sobre el saldo adeudado, o primero se aplica la tasa de inflación al saldo y luego a este saldo ajustado se aplica la tasa de interés real, da lo mismo. En el primer caso se debe cobrar sobre el monto del saldo adeudado en pesos, como en un crédito tradicional BCH. En el segundo caso, el saldo se ajusta o expresa en Uvrs y sobre esto se cobra el interés real. Pero aunque este procedimiento es financieramente correcto, es justo solamente si la corrección monetaria verdaderamente refleja la inflación y la tasa de interés del préstamo refleja la tasa de interés real libre de manipulación” (subraya la Corte).

Por lo tanto, concluye:

“Es aceptable el interés sobre la UVR siempre y cuando se trate de interés real y no nominal. El sistema UPAC original limitaba el interés real que se podía cobrar por encima de la corrección a un máximo de 7.5%; luego, dicho tope se elevó un poco, pero siempre se mantuvo un tope en la versión original del sistema. La liberación de las tasas reales del sistema, junto con las cuotas supermínimas y la inclusión de la DTF en la corrección, fueron la causa del exagerado costo de los créditos hipotecarios. Si hubiera suficiente competencia no sería necesario poner topes a la tasa de interés. Sin embargo, en años recientes la competencia se redujo a medida que las corporaciones se compraban unas a otras”.

(...)

“Es razonable cobrar simultáneamente corrección e interés sobre un préstamo de largo plazo si y sólo si dicha corrección refleja la pérdida en el poder adquisitivo y dicha tasa de interés es la tasa de interés real y no una tasa de interés inflada o manipulada” (subraya la Corte).

A su turno, el economista Eduardo Villate Bonilla, en relación con este tema, conceptuó ante la Corte:

“La tasa de interés real está definida como aquella que se cobra por encima de la inflación o sobre el capital expresado en unidades que se reajustan con la inflación...”.

(...)

“Es importante recordar que el crédito hipotecario a largo plazo requiere unas condiciones de protección especiales para que las tasas reales de interés no superen ciertos límites, porque de otra manera se convierte en impagable, tal como se ha demostrado dolorosamente en la reciente crisis colombiana”.

A la pregunta, formulada por esta Corte, acerca de si aparecía viable económicamente que con el nuevo sistema los deudores hipotecarios pudieran pagar sus créditos, el economista Eduardo Sarmiento Palacio conceptuó:

“Dentro de las condiciones prevalecientes, la tasa de interés de los préstamos resulta doce puntos por encima de la inflación. Esta cifra es mucho mayor que la rentabilidad del capital y mucho mayor que el rendimiento de los arriendos. Los usuarios quedan expuestos a erogaciones muy superiores al aumento del ingreso y a un aumento de los pasivos con respecto a los activos. En el fondo, se está induciendo a la comunidad a adquirir un bien por encima de su costo de oportunidad. Por lo demás, el sistema se torna vulnerable. En cualquier momento que se presente una caída de la actividad económica que ocasione la reducción de los salarios o la baja de los precios de la construcción, los deudores se encontrarían ante la imposibilidad de cumplir las obligaciones y entregar masivamente las propiedades, tornando insolvente el sistema. En este sentido, se mantienen las condiciones que llevaron a la crisis actual”.

(...)

“Una vez corregida la práctica de calcular la corrección monetaria con el DTF y la capitalización de intereses, subsiste el problema del margen de intermediación. Nada se gana estableciendo la corrección monetaria en términos de la inflación cuando los bancos pueden establecer en donde quieran el margen de intermediación. Por este camino no se puede conformar un sistema justo e insolvente. La dificultad se presenta en todos los niveles, pero es especialmente crítica en la financiación de largo plazo. En este caso no existe la competencia del ahorro que lleve a los intermediarios financieros a establecer los márgenes en niveles competitivos. Por el contrario, disponen de una amplia disponibilidad para fijarlos en el nivel que les reporta la máxima ganancia monopólica”.

La Sociedad Colombiana de Economistas expuso lo siguiente:

“La tasa de interés que se cobra sobre el capital es una herramienta suficiente para considerar la remuneración del capital en cualquier crédito. Como lo ha sido históricamente para la humanidad en todas sus edades. Al ser la tasa de interés equivalente a la tasa de crecimiento de la productividad neta de la economía en su conjunto, ya ha involucrado previamente conceptos como la inflación y devaluación, como en el caso de la utilidad neta de las compañías al final del año, así como también es el resultado del PIB al final de cada período, el cual, como es de todos conocido, en el más óptimo de los casos no llega al 8-10%, después de agregarle y quitarle todos los movimientos de la economía en su conjunto. Por tal razón, conceptuamos que introducir la corrección monetaria al capital y en no pocos casos al mismo interés capitalizado es una distorsión monstruosa del concepto económico del capital y de la tasa de interés, tal como se conceptúa en el mundo entero”.

La Corte Constitucional acoge en este punto la tesis formulada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 18 de septiembre de 1995 (expediente 4256. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Esteban Jaramillo Schloss), en la que se manifestó:

“...necesario es comenzar advirtiendo que al reconocerse intereses corrientes sobre determinada suma adeudada, se incluye como componente de la respectiva tasa la depreciación monetaria pues bien sabido es que, por norma general y así lo exigen las reglas del mercado de capitales en un país donde impera la libre competencia económica según los términos del Art. 333 de la C.N., el tomador del dinero debe pagar al prestamista institucional, por sobre el denominado costo financiero estricto, un precio justo que al segundo le permita cubrir sus expensas operativas, crear reservas para hacerle

frente a riesgos en los que la depreciación monetaria juega sin duda un papel preponderante y obtener, en fin, un razonable aprovechamiento empresarial.

En efecto, 'el interés legal comercial asimilado al corriente bancario (884 del C. de Co.) -tiene dicho la entidad pública rectora de la actividad financiera en Colombia- es certificado por la Superintendencia Bancaria de conformidad con las ponderaciones de los promedios de las tasas que han venido cobrando los establecimientos bancarios, conforme a la oferta y la demanda existente de fondos prestables, así como factores de tiempo, riesgo, inflación y devaluación propios de las condiciones financieras y monetarias del mercado. En este orden de ideas el interés corriente bancario surge de la conjugación de los factores antes señalados, en una fórmula financiera que permite establecer la tasa de interés aplicable a un período determinado (concepto 900055703-3 del 01 de noviembre de 1990). Así pues como en el cálculo del monto de este tipo de intereses, se tienen en cuenta fenómenos como la inflación y la devaluación, este interés no es compatible con la corrección monetaria, pues equivaldría a un doble reconocimiento del mismo hecho. El interés bancario corriente involucra un porcentaje de corrección monetaria y otro de tasa pura'. (Superintendencia Bancaria, Oficio 93003771-2 del 9 de marzo de 1993)" (subraya la Corte Constitucional).

En la tasa de interés nominal, esto es, la que se dice que se está cobrando, no está comprendida solamente el rendimiento que percibe el rentista por el servicio de prestar, sino que están incluidos los siguientes elementos:

-La indemnización del acreedor por la disminución del poder adquisitivo de la moneda como consecuencia de la inflación, de manera que en los puntos del interés nominal están incluidos los de la inflación.

-Los gastos administrativos y de operación efectivos en que incurra el ente financiero.

-La remuneración a que tiene derecho la entidad prestamista, en desarrollo de su negocio, es decir, lo que gana por el préstamo, que no puede ser sino proporcional y adecuado al servicio que presta, y que debe estar intervenida por el Estado en los préstamos de vivienda, como se ha dicho.

Si de la tasa de interés nominal deducimos los puntos correspondientes a la inflación, queda una tasa real. Para la Corte, la tasa real debe incluir la rentabilidad más costos administrativos, los que obviamente deben ser probados y aparecer en los registros contables.

Como en los préstamos de vivienda en UVR, en el sistema de la Ley examinada, el saldo del capital prestado es actualizado al ritmo de la inflación, en dicha unidad de cuenta ya está comprendida la inflación. Incluirla de nuevo en los intereses es cobrarla doble, lo cual, de acuerdo con lo expuesto, es inconstitucional. Luego, para que la norma no sea

declarada inexistente, debe entenderse que la tasa remuneratoria sólo es la tasa real, esto es, la nominal menos la inflación.

En otro aspecto, para que la norma acusada se entienda ajustada a la Constitución, es indispensable que, según resulta de la Sentencia C-747 de 1999, la tasa de interés remuneratorio por préstamos de vivienda, calculada sobre los saldos insoluto, no sea compuesto sino simple, y debe sumarse a los puntos de la inflación, no multiplicarlos, pues eso significaría que se la cobrara doblemente.

Ahora bien, como en esta Sentencia se define que la tasa de interés remuneratorio no puede quedar descontrolada ni sujeta a las variables propias del mercado, y las de intermediación de vivienda vienen siendo las más altas, deben reducirse significativamente por la Junta Directiva del Banco de la República para hacer posible la realización del derecho a una vivienda digna (art. 51 C.P.) y para que sea verdadera la democratización del crédito (art. 335 C.P.). Entonces, la Junta, en su condición de autoridad monetaria y crediticia, mediante acto motivado en que se justifique su decisión, deberá fijar la tasa máxima de interés remuneratorio que se puede cobrar por las entidades financieras en este tipo de créditos. Ella, a su turno, será siempre inferior a la menor de todas las tasas reales que se estén cobrando en el sistema financiero, según certificación de la Superintendencia Bancaria, sin consultar factores distintos de los puntos de dichas tasas, e independientemente del objeto de cada crédito, y a la tasa menor se le deberá descontar la inflación para que no se cobre doblemente.

Se trata, no de porcentajes ocasionales o eventuales cobrados en casos de excepción por ciertas entidades financieras, sino de tasas ofrecidas en igualdad de condiciones a todas las personas y aplicables normalmente a los créditos que otorgan en el giro habitual de sus negocios.

Desde luego, no se entienden incorporadas como tasas de referencia con el objeto previsto en este Fallo las que extraordinariamente otorgue un intermediario financiero en forma especial a su clientela, ni las que el mismo intermediario o las empresas pacten mediante convención o acuerdo con sus trabajadores, para los créditos que les pueda otorgar en calidad de tales.

En todo caso, las tasas aplicables a vivienda -se repite- serán las menores del mercado.

La interpretación que se prohíja no admite la comparación del crédito de vivienda con otros créditos que puedan considerarse similares a éstos,

pues la financiación de vivienda, por su protección constitucional y su finalidad social, debe estar sujeta a reglas especiales que signifiquen una sustancial diferencia, en las tasas de interés, respecto de todos los demás créditos.

La tasa, así fijada por el Banco de la República, previa certificación de la Superintendencia Bancaria, de manera inmediata a la comunicación de esta Sentencia, será obligatoria para los futuros créditos y también para los vigentes, que si pactaron tasas superiores, deben de inmediato reducirse a la tasa máxima que la Junta Directiva del Banco Emisor fije, con la necesaria repercusión en el monto de las cuotas futuras, todas las cuales estarán regidas por la norma en el sentido de que, ya disminuida la tasa de interés, permanecerá fija durante toda la vigencia del crédito, a no ser que las partes acuerden reducirla.

Sólo en esos términos se entiende constitucional el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999. De lo contrario, es inexequible, y así lo declarará la Corte.

5. El cobro de intereses sobre la UVR

El numeral 2, objeto de consideración, manifiesta que la tasa de interés remuneratorio será “calculada sobre la UVR”.

Esta parte de la disposición es exequible siempre y cuando se entienda que lo que debe ser objeto de actualización son los saldos insoluto, a medida que se paguen las cuotas por el deudor, amortizando en ellas desde el principio a capital, como en esta Sentencia se prevé.

Por otra parte, en las cuotas mensuales, si así lo quiere el deudor, se irá pagando la corrección por inflación a medida que se cause, evitando así que se lleve al capital. Para el efecto, el deudor puede dirigirse a la entidad financiera y solicitarle que le cotice en las facturas correspondientes los ajustes por inflación en la medida en que se van causando. Y puede, desde luego, modificar estas instrucciones en la oportunidad anual que para pedir reestructuración de su crédito contempla el artículo 20 de la Ley acusada.

En caso de que el deudor no lo exprese así, los saldos ajustados por la inflación incluirán la corrección ya causada pero no pagada en las cuotas.

6. La exequibilidad de otras reglas sobre la tasa de interés en los créditos de vivienda

-Es exequible que los intereses en este tipo de créditos se cobren en forma vencida y que no puedan capitalizarse.

Lo primero, por cuanto, como lo dice el economista Guillermo Silva Sánchez, en respuesta dirigida a esta Corte sobre los aspectos técnicos del crédito, “el cobro de interés por anticipado constituye una forma de usura, pues se cobra sobre una suma superior a la entregada”, lo cual significa, en términos constitucionales, que el legislador, consciente de la ruptura del equilibrio entre las partes y del injustificado traslado patrimonial del deudor al acreedor si el pago anticipado de intereses fuese admitido, lo prohibió explícitamente, y para ello goza de atribuciones constitucionales.

En efecto, como se ha dicho en el presente Fallo, el crédito en general en un Estado Social de Derecho está sujeto al control y a la intervención del Estado (art. 335 C.P.), y el crédito de vivienda en particular goza de especial protección con miras a garantizar el verdadero ejercicio del derecho contemplado en el artículo 51 de la Carta.

Las normas que en esta materia se dictan por el legislador son de orden público, en razón de los intereses generales que buscan proteger, y su indudable carácter imperativo impide que las partes estipulen en contrario, pues si así se admitiera resultarían inútiles todas las previsiones de la ley en el marco de relaciones jurídicas en que, como acontece con las que se examinan, una parte goza de mayor poder efectivo que la otra.

La ley en tales casos viene a imponer restricciones a la parte dominante dentro del contrato, para equilibrar las fuerzas y producir los efectos queridos por el orden jurídico, impidiendo las estipulaciones en contrario.

El segundo aspecto, relacionado con la prohibición de capitalizar los intereses, no es sino una consecuencia asumida por la ley, del principio de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.), ya que dicha modalidad financiera en los créditos para vivienda fue declarada inexequible mediante Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999 (M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

-Es exequible la norma del numeral 2 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 en cuanto exige que la tasa de interés sea fija durante toda la vigencia del crédito de vivienda, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma, y que se exprese única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva.

Para la Corte es claro que, según lo dicho en los párrafos anteriores, el legislador bien puede establecer esta clase de reglas imperativas, con miras a mantener la estabilidad en la relación jurídica y en garantía de la debida certidumbre por parte de los deudores respecto de la tasa de interés que están pagando. Es a todas luces en su defensa que el numeral acusado plasma el carácter invariable de la tasa de interés a lo largo de la ejecución del contrato, pues nítidamente establece que esa inmutabilidad de la tasa impide que se la aumente durante la vigencia del crédito, pero no que se la disminuya, lo cual es perfectamente posible cuando las condiciones del mercado hayan variado o las circunstancias del deudor así lo exijan, siempre, desde luego, que las partes en el contrato consientan en ello.

El precepto debe ser entendido y aplicado en armonía con la parte final del artículo 20 de la Ley 546 de 1999, y con el condicionamiento que a él introduce esta Corporación. Allí se indica que, con base en la información clara y comprensible que deberán recibir los deudores de créditos individuales hipotecarios, en la cual está comprendido el tema de los intereses a pagar anualmente, los que se cobrarán con las cuotas mensuales en el mismo período, podrán solicitar a los establecimientos de crédito acreedores, durante los dos primeros meses de cada año calendario, la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su real capacidad de pago, pudiéndose, de ser necesario, ampliar el plazo inicialmente previsto para su cancelación total. Lo cual condicionará esta Corte, en punto de su exequibilidad, en el sentido de que las entidades financieras no pueden negarse a la reestructuración solicitada si se dan las condiciones objetivas para ello.

En todo caso, si hubiere controversia en torno a tales condiciones objetivas, debe decidir la Superintendencia Bancaria.

Lo dicho es aplicable entonces al acuerdo sobre reducción de intereses en todos los créditos vigentes y, por supuesto, en los nuevos, ya que tanto la norma del artículo 17, numeral 2, como la del 20, demandados, otorgan tratamiento uniforme en estos aspectos a todos los deudores hipotecarios de créditos para vivienda.

Desde luego, las tasas de interés ya pactadas en contratos vigentes tendrán que modificarse por vía general con arreglo a la presente Sentencia, si habían contemplado intereses superiores a los que surgirán del ejercicio que de su competencia haga la Junta Directiva del Banco de la República, al indicar, previa certificación de la Superintendencia Bancaria, cuál es la tasa máxima que se puede cobrar en este tipo de créditos, que

será siempre inferior a la menor o más baja de todas las que se estén cobrando en el sistema financiero.

7. El plazo de amortización

No encuentra la Corte reparo alguno en lo relativo a la exequibilidad del numeral 3 del artículo 17, que señala como característica de los créditos objeto de su regulación la de tener un plazo de amortización comprendido entre cinco años como mínimo y treinta como máximo. Está dentro de la competencia del legislador, al dictar los principios, objetivos y criterios a que se refiere el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución, señalar los límites aplicables a los plazos de los créditos en este renglón de la actividad financiera.

Obviamente, esos plazos pueden ser modificados por las partes, tal como lo expresa esta Sentencia, en los casos de reestructuración de los créditos (art. 20 de la Ley 546 de 1999) y en los eventos en que, al cumplir lo aquí fallado, sin aumentar las cuotas que se vienen pagando, se vaya amortizando a capital desde la primera.

8. La garantía mediante hipoteca

Tampoco es inconstitucional, a juicio de la Corte, que los préstamos, según lo previene el numeral 4 del artículo 17 impugnado, estén garantizados con hipotecas de primer grado constituidas sobre las viviendas financiadas. El legislador está facultado para señalar todo lo concerniente al régimen de garantías de las obligaciones, y las reales se justifican en créditos como los aquí previstos para neutralizar el riesgo que corre el acreedor, al colocar altas sumas de dinero destinadas a la financiación de vivienda.

9. Relación entre el monto del préstamo y el valor de la vivienda

El numeral 5 del artículo 17 no viola la Constitución cuando exige que los préstamos para vivienda no excedan el porcentaje que, de manera general establezca el Gobierno Nacional sobre el valor de la respectiva unidad de habitación, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable.

En primer lugar, la ley traza un marco con arreglo al artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución, al que debe sujetarse el Ejecutivo para concretar la relación que debe existir entre lo que se presta y el valor de la vivienda financiada con el crédito. La norma es al respecto suficientemente general, pero plasma un principio indispensable para la

razonabilidad del sistema, ya que impide que las personas contraigan obligaciones muy superiores a su verdadera capacidad de pago y que financien la adquisición del bien por la totalidad de su valor, comprometiendo todos los recursos individuales y familiares en el mismo objeto y precipitando situaciones de futura imposibilidad de cumplimiento de la obligación que se contrae.

Por otro lado, el criterio que señala el legislador estimula el ahorro previo de la persona o de la familia y permite que la contratación del crédito se haga por una suma inferior, asegurando así la viabilidad del pago.

Como la propia norma lo advierte, el principio contemplado en el numeral que se estudia debe aplicarse sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable.

10. Relación entre la cuota del préstamo y los ingresos familiares

Indica el numeral 6 del artículo 17 demandado que en los créditos de vivienda individual la primera cuota del préstamo no podrá representar un porcentaje superior al que establezca, por reglamento, el Gobierno Nacional.

Se trata de una norma “marco”, que da lugar a la actuación administrativa del Presidente de la República, quien deberá dictar el decreto por el cual indique el porcentaje de los ingresos familiares que delimitará el monto de la primera cuota de los préstamos.

Es una disposición que protege simultáneamente al deudor y a la entidad financiera: al primero por cuanto consulta su capacidad de pago, impide que en la amortización por vivienda se distraigan los dineros destinados a otras necesidades de la familia y delimita desde el principio, mediante norma de orden público, la cuota que debe pagarse; a la segunda, toda vez que esta regla facilita que la atención del crédito sea viable.

Está dentro de las atribuciones del legislador contemplar esta clase de preceptos, orientados a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda digna, asegurando, como lo ordena el artículo 51 de la Constitución, elementos adecuados para tal fin.

La alusión a la primera cuota es lógica, ya que ella es el punto de referencia que se debe tomar en cuenta para las siguientes y, además, es en el momento de celebrar el contrato o de reestructurar el crédito que pueden las partes considerar el nivel de ingresos familiares del deudor.

La Corte condicionará la exequibilidad de este numeral, relacionándolo con el artículo 20, para que se entienda que las expresiones “primera cuota” se refieren no solamente al primer pago que haga el deudor en el comienzo de la ejecución del crédito, sino también al primero que efectúe después de haber sido reestructurado el mismo, en los términos del inciso segundo de dicho precepto, el cual precisamente busca que, si hay lugar a ello, dentro de los dos primeros meses de cada año calendario, por solicitud del deudor, que debe ser aceptada por la institución financiera, si median condiciones objetivas, se ajuste el plan de amortización a la real capacidad de pago de aquél, siendo posible incluso que, si se necesita, se amplíe el plazo inicialmente previsto para la cancelación total del crédito. Sólo en estos términos se entiende exequible el indicado numeral 6. Bajo cualquier otro entendido será declarado inexequible.

11. Los sistemas de amortización

La Corte considera que se acomoda a la Constitución el numeral 7 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, a cuyo tenor los sistemas de amortización en los créditos para vivienda tendrán que ser expresamente aprobados por la Superintendencia Bancaria.

En efecto, el artículo 335 de la Carta Política, al referirse a la actividad financiera la califica como de interés público y encomienda a la ley la misión de regular la forma de intervención del Gobierno en ella y promover la democratización del crédito.

Por otra parte, el artículo 189, numeral 24, de la Constitución le ordena al Presidente de la República ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que adelanten la actividad financiera, y es evidente que, como lo ha repetido la jurisprudencia de esta Corporación, los mecanismos a través de los cuales operan los intermediarios y las modalidades de su gestión, especialmente en créditos sujetos a la protección y atención especial del Estado -como el de vivienda- están supeditados a verificación, control, orientación y restricción a cargo de la Superintendencia Bancaria, organismo que cumple, desde luego en los términos de la ley, la aludida función presidencial.

Ahora bien, los planes de amortización en la clase de créditos objeto de análisis están llamados a realizar los principios constitucionales referentes a la vivienda y al crédito y las reglas básicas que estipula la ley marco.

En consecuencia, no cualquier plan puede ser aprobado por la Superintendencia, que deberá velar por el acatamiento a esos postulados.

Así, la Corte entiende que se vulneraría el artículo 51 de la Constitución, en el que se exige al Estado prever sistemas adecuados de financiación a largo plazo, si se permite en tales planes que los deudores paguen en sus cuotas solamente intereses, ya que al no amortizar nada a capital no disminuye la base sobre la cual se liquidan los réditos.

Por tanto, el numeral en cuestión solamente es constitucional si se condiciona en el sentido de que ningún plan de amortización en materia de financiación de vivienda puede permitir que en las cuotas mensuales sólo se paguen intereses. Desde la primera cuota ellos deberán contemplar la amortización a capital para que el saldo vaya disminuyendo, y será sobre los saldos insoluto, actualizados según evolucione la inflación, que se cobren los intereses remuneratorios en los términos de esta Sentencia.

Desde luego, para no causar perjuicio a los usuarios, esta amortización al capital desde la primera cuota no se podrá traducir bajo ninguna circunstancia en aumento de las cuotas que vienen pagando, para lo cual, si es del caso, podrá ampliarse el plazo inicialmente pactado.

12. Posibilidad de prepago de los créditos sin sanción

El numeral 8 del artículo acusado autoriza que los créditos puedan prepagarse total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna. Dice también que, en caso de pagos parciales, el deudor tendrá derecho a elegir si el monto abonado disminuye el valor de la cuota o el plazo de la obligación.

Esta regla no corresponde a nada distinto del cumplimiento de la Sentencia C-252 del 26 de mayo de 1998 (M.P.: Dra. Carmenza Isaza Mejía) y del acatamiento al principio de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

13. Información adecuada, completa y oportuna sobre el deudor y la previsible evolución del crédito

El numeral 9 del artículo 17 impugnado dispone:

“Para su otorgamiento, el establecimiento de crédito deberá obtener y analizar la información referente al respectivo deudor y a la garantía, con base en una metodología técnicamente idónea que permita proyectar la evolución previsible tanto del precio del inmueble, como de los ingresos del deudor, de manera que razonablemente pueda con-

cluirse que el crédito durante toda su vida, podría ser puntualmente atendido y estaría suficientemente garantizado”.

A juicio de la Corte, se trata de una disposición que encaja en la órbita de atribuciones del legislador, y resulta acorde con el artículo 51 de la Constitución, en cuanto, por su razonabilidad, contribuye con certeza a la previsión de un sistema adecuado de financiación de vivienda, a la vez que otorga transparencia y seguridad a las operaciones crediticias.

No se encuentra en el texto transrito vicio alguno de inconstitucionalidad.

14. Exigencia de seguros. Redenominación de obligaciones en UVR

El numeral 10 del artículo 17, materia de demanda, exige que los créditos de vivienda individual a largo plazo estén asegurados contra los riesgos que determine el Gobierno Nacional.

Es esta una pauta necesaria para preservar la garantía que se otorga y la conservación del patrimonio del deudor. Corresponde al sentido de una ley “marco” en la materia y no desconoce precepto alguno de la Constitución, pues resulta apenas natural que el legislador señale las cargas de los contratantes y adopte las medidas preventivas, razonables y proporcionales, que estime adecuadas para estructurar la política que traza, en este caso la de vivienda.

El párrafo del artículo 17 ya ha sido examinado en su primera parte, y la Corte lo halla constitucional.

También lo es el segundo inciso de dicho párrafo, toda vez que se trata simplemente de otorgar a los deudores de los establecimientos de crédito la posibilidad de que sus obligaciones puedan redenominarse en moneda legal colombiana si, al momento de entrar en vigencia la Ley, ya estaban vigentes pero denominadas en UPAC.

15. Desembolsos

El tenor del artículo 18, que establece la forma en que habrán de producirse los desembolsos de los créditos otorgados a la luz de los preceptos que se examinan, señala la posibilidad de que ello se haga en moneda legal -regla general- o, a solicitud del deudor, en bonos hipotecarios expresados en UVR. En ambas formas se respeta la normatividad constitucional, pues en la primera se utiliza la moneda colombiana determinada por el legislador (art. 150, numeral 13, de la Carta Política) y en la

segunda se otorgan títulos que actualizan, según la inflación, el valor de lo prestado, lo cual no quebranta las normas del ordenamiento jurídico por las mismas razones expuestas en torno a la figura de la UVR.

Que los términos de los bonos hipotecarios en los cuales puede representarse el desembolso sean establecidos por las superintendencias Bancaaria y de Valores, en las áreas de sus respectivas competencias, es algo que puede y debe consagrarse el legislador para someter la emisión y colocación de los títulos correspondientes y la actividad que en esta materia cumplen las instituciones financieras a unas reglas mínimas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 150, numeral 19, literal d); 189, numeral 24, y 335 de la Carta Política.

También es constitucional, en cuanto se ajusta al objetivo de protección especial y consulta la naturaleza de los créditos, que la parte final de la norma exija que los destinados a la financiación de vivienda de interés social tengan que ser desembolsados en moneda legal colombiana, con la autorización -que repite lo ya dicho en términos generales por el parágrafo del artículo 17- de otorgar ese tipo de créditos en moneda legal colombiana. Respecto de lo cual debe anotarse por la Corte que ello no modifica la sujeción de los mismos a las disposiciones de la Ley y a las condiciones que en relación con su exequibilidad se contemplan en la presente Sentencia.

16. Intereses de mora

Dice el artículo 19 acusado que en los préstamos de vivienda a largo plazo no se presumen los intereses de mora, lo cual significa que, para poder ser cobrados, deben pactarse. Y cuando se pacten, la norma legal -que es de orden público- determina para ellos un monto máximo: no podrán ser superiores a una y media veces el interés remuneratorio pactado y solamente podrán cobrarse sobre las cuotas vencidas.

No cabe duda de que allí el legislador está en ejercicio de su competencia para formular las directrices básicas propias de una ley de vivienda, otorgando a ésta y a las personas que la adquieren la protección especial que resulta de las normas constitucionales.

Desde luego, ha de observarse que el interés remuneratorio pactado -tomado por la norma como base para la fijación del tope máximo del interés moratorio- sigue las reglas del artículo 17 de la Ley y los condicionamientos plasmados en este Fallo respecto del mismo: se trata del interés convenido, pero a su vez, si, en los contratos vigentes, era superior al que

resulte de la definición general que en desarrollo de esta providencia fije la Junta Directiva del Banco de la República, debe ajustarse de inmediato, con la necesaria repercusión en los intereses de mora, si se hubiesen acordado, en los términos del precepto que se analiza.

La Corte considera que, en cuanto norma especial de protección, es acorde con los principios y mandatos constitucionales la segunda parte del artículo en estudio, según la cual los créditos de vivienda no podrán tener cláusulas aceleratorias que consideren de plazo vencido la totalidad de la obligación hasta tanto no se presente la correspondiente demanda judicial.

Igualmente se aviene a la Constitución, como norma de carácter imperativo, la regla final del artículo, a cuyo tenor el interés moratorio incluye el remuneratorio.

Estos dos principios hacen parte del sistema de regulación de la actividad financiera según los artículos 150, numeral 19, literal d), y 335 de la Constitución, y desarrollan a cabalidad el artículo 51 *Ibídem*. Se busca lograr un equilibrio entre las partes, brindando protección especial y seguridad jurídica al deudor hipotecario.

Así, pues, en los aspectos aquí examinados, y con los condicionamientos expuestos, se declarará la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 546 de 1999.

17. Homogeneidad contractual

De acuerdo con la función de vigilancia y control que corresponde al Presidente de la República en los términos de la Ley, según el artículo 189, numeral 24, de la Constitución, tal como lo resalta la Corte en otros apartes de la presente providencia, es ajustado a la Constitución que el artículo 20 objeto de proceso ordene a la Superintendencia Bancaria -por cuyo conducto cumple el Presidente la indicada atribución- establecer condiciones uniformes para los documentos contentivos de las condiciones del crédito y sus garantías, mediante las cuales se formalicen las operaciones activas de financiación de vivienda individual a largo plazo. Ello confiere seguridad jurídica a las partes y, en el caso del deudor, le hace posible conocer desde el comienzo las reglas del contrato, que de conformidad con el principio de igualdad, no serán distintas de las contempladas para todas las demás personas en sus mismas condiciones.

El inciso 2 del artículo 20 tiene gran importancia, en cuanto garantiza a los usuarios del crédito de vivienda la certidumbre, desde el momento en que se inicia la relación jurídica y de manera permanente a lo largo de la vigencia del préstamo, acerca de las condiciones económicas del mismo, de los intereses que se le cobran, de la manera como están estructuradas sus cuotas mensuales y de la amortización que, en los términos de esta Sentencia, van efectuando.

En efecto, exige el legislador -y ello es propio de una ley marco de vivienda, en cuanto fija requerimientos esenciales relativos al crédito sobre ella- que durante el primer mes de cada año calendario los establecimientos financieros remitan a sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda una información clara y comprensible, que incluya como mínimo una proyección de lo que serán los intereses por pagar en el período anual y los que se cobrarán en cada cuota mensual, todo de conformidad con las instrucciones que anualmente imparta la Superintendencia Bancaria.

Se deduce de lo dicho que, a partir de la disposición en comento, ha debido desaparecer el fenómeno de la ignorancia generalizada entre los usuarios en torno al desenvolvimiento de sus relaciones financieras con la entidad crediticia y respecto al estado actual de sus obligaciones. En buena parte, la crisis del sistema UPAC y las dificultades para el afianzamiento del nuevo esquema de financiación de vivienda han obedecido a la desinformación del público, y en particular de los deudores, sobre la normatividad en vigor y en relación con la forma como en cada caso se liquidan y discriminan los distintos pagos incluidos en las cuotas periódicas que tienen a su cargo.

De allí que, considerando la Corte que esta disposición no solamente respeta las normas fundamentales sino que resulta indispensable para la efectividad de las mismas en la materia de que se trata, proceda a declararla exequible, advirtiendo que, en su ejecución, las entidades financieras están llamadas a transmitir a quienes solicitan créditos las características de éstos, la forma en que, según la opción a que alude esta Sentencia, pagarán la corrección por inflación y los intereses, lo relativo a la amortización de capital, según el sistema correspondiente aprobado por la Superintendencia Bancaria, y los montos de las cuotas. Los deudores de créditos vigentes también tienen derecho a recibir esa información, precisa, detallada, clara y comprensible, pues la norma legal no discrimina, de tal manera que, como ella indica, a la proyección correspondiente se acompaña

ñen los supuestos que se tuvieron en cuenta para efectuarla y, de manera expresa, los cambios en tales supuestos y las implicaciones que toda modificación tendrá en los montos proyectados.

Se trata, en últimas, de conseguir que se configuren unas condiciones de transparencia y flujo de información en virtud de las cuales entidades y usuarios conozcan a la vez sus respectivas obligaciones y derechos, y simultáneamente que los deudores gocen de los indispensables conocimientos y documentos respecto de sus créditos, para formular, si lo consideran pertinente, las reclamaciones a que haya lugar.

Es justamente ese último propósito el que aparece claramente complementado por la posibilidad, destacada en el artículo, de que, debidamente informados, los deudores puedan solicitar y obtener la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su real capacidad de pago.

Eso significa, por una parte, que los planes de amortización no son inmodificables durante la vida del crédito, y, por la otra, que la oportunidad de reestructuración, llamada a hacer posible y efectivo el pago de la obligación, se tendrá periódicamente -dentro de los dos primeros meses de cada año calendario-, evitando situaciones insalvables e irreversibles desde el punto de vista financiero, que conduzcan a las circunstancias de incumplimiento forzado, que constituyeron una de las causas primordiales de la crisis que mediante la Ley 546 de 1999 se ha pretendido conjurar.

La Corte encuentra también exequible el aludido aparte del artículo, aunque considera necesario condicionar su exequibilidad a que, conocidas por la institución financiera las condiciones objetivas, acepte y efectúe la reestructuración solicitada. Desde luego -como ya se dijo-, la controversia en torno a si existen o no esas situaciones objetivas debe ser solucionada por la Superintendencia Bancaria, en ejercicio de sus funciones.

Por las mismas razones que se han expuesto en torno al artículo 20, es exequible el 21 de la Ley demandada, según el cual los establecimientos de crédito deberán suministrar información cierta, suficiente, oportuna y de fácil comprensión para el público y para los deudores respecto de las condiciones de sus créditos, en los términos que fije la Superintendencia Bancaria. Esta información puede ser pedida por cualquier deudor y ha de ser entregada por la entidad correspondiente en el momento en que se le solicite.

Pero, además, aun sin solicitud expresa, hay una obligación a cargo de las instituciones financieras (inciso 2 del artículo 21), de remitir dicha información, durante el primer mes de cada año calendario, a todos sus deudores de créditos individuales hipotecarios para vivienda. Con ello se acatan las disposiciones de los artículos 15 y 20 de la Constitución.

18. Créditos para la construcción de vivienda

Según el artículo 25 de la Ley 546 de 1999, demandado, a los créditos que se otorguen para financiar proyectos de construcción de vivienda les será aplicable lo dispuesto en el artículo 17, numerales 2 y 4, y el artículo 18 del mismo ordenamiento (referente a desembolsos). Añade que el Gobierno Nacional establecerá las demás condiciones para el otorgamiento y los desembolsos de estos créditos, así como los sistemas de subrogación en la medida en que se vendan las viviendas construidas.

Actúa el legislador con arreglo al artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución, pues traza pautas en materia financiera para uno de los renglones de mayor importancia dentro del sistema de vivienda, cual es el de la construcción.

Consagra la norma, inicialmente, una remisión al artículo 17 sobre condiciones generales de los créditos, que resulta coherente dentro del conjunto de la ley marco, y que no se entiende contraria a la Constitución Política. La Corte declarará su constitucionalidad, en el entendido de que también son aplicables a los constructores los condicionamientos que en este Fallo se hacen sobre la constitucionalidad de dicho precepto, y particularmente el relativo al interés máximo que podrá cobrarse en ese tipo de créditos.

Desde luego, el Gobierno, al desarrollar la Ley en los términos del artículo 189, numeral 24 de la Constitución, deberá fijar condiciones especiales para los créditos a constructores, en cuanto incidan en los costos de construcción.

Todo ello, necesariamente, deberá reflejarse en los precios de venta de las viviendas.

19. El interés en los créditos otorgados para vivienda de interés social

El párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999 establece que, para toda la vivienda de interés social, la tasa de interés remuneratoria no podrá

exceder de 11 puntos durante el año siguiente a la entrada en vigencia de aquélla.

La norma es exequible, en cuanto corresponde a un mandato de protección doble, de origen constitucional: recae sobre el derecho de toda persona a una vivienda digna (art. 51 C.P.) y además cobija a un amplio sector de la población carente de recursos y necesitada del apoyo estatal para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de su vivienda.

Si antes se ha expresado que las condiciones económicas de los créditos de vivienda en general, por recaer sobre un bien mérito, no pueden estar libradas a las fluctuaciones del mercado sino que deben ser intervenidas y controladas por el Estado, con mayor razón ello ocurre con la vivienda de interés social, según lo dispone el artículo 13 de la Constitución Política cuando ordena a aquél promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El precepto superior impone también al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica -entre otras- se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

El interés social tiene gran importancia en la Constitución Política, ya que es propio que se lo atienda con carácter preferente en un Estado Social de Derecho, en el que, de otra parte, se subraya como uno de los principios centrales del ordenamiento el de solidaridad (art. 1 C.P.).

La vigencia de un orden justo (Preámbulo y art. 2 C.P.) exige permanentemente que las personas de menores ingresos, tradicionalmente marginadas del desarrollo y afectadas en sus derechos básicos, obtengan reivindicación, así sea mínima, por parte del Estado, que debe buscar el equilibrio económico entre ellas y quienes poseen, manejan, invierten y aprovechan los recursos.

Y, al respecto, siendo la democratización del crédito objetivo prioritario señalado al sistema financiero por el artículo 335 de la Constitución, es apenas natural que la ley, llamada a regular la forma de intervención estatal en la materia, fije topes de obligatoria observancia que hagan asequibles a la población más pobre las posibilidades de financiación de su vivienda.

En armonía con los postulados constitucionales que se resaltan, debe recordarse que el Estado tiene a cargo la dirección general de la economía

y que debe intervenir, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como para asegurar que “todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” (art. 334 C.P.).

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, en los términos del artículo 333 de la Constitución, y la ley está llamada, de conformidad con el mismo mandato, a delimitar “el alcance de la libertad económica” cuando así lo exija el interés social.

El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, según las voces del artículo 366 de la Carta Política.

Unas altas tasas de interés para la vivienda de interés social hacen imposible el logro de estos objetivos y convierten en teórico el Estado Social de Derecho.

Será declarado exequible el parágrafo que se examina, aunque, como establece un límite temporal -un año que pronto culminará-, la exequibilidad debe condicionarse para dejar en claro que de la tasa prevista (11%) deberá deducirse la inflación y que, en lo sucesivo, cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para los efectos de fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las cuales deben ser las más adecuadas y favorables, a fin de que consulten la capacidad de pago de los deudores y protejan su patrimonio familiar, también bajo el entendido de que la tasa real de interés remuneratorio no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.

20. Las normas tributarias

El ciudadano Longas Londoño impugna los artículos 16, 48 -numeral 1- y 56 de la Ley 546 de 1999.

El primero de ellos contempla, como ya se dijo, una exención tributaria al impuesto sobre la renta y complementarios, para los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la Ley.

El artículo 48, por su parte, autoriza la creación de un Fondo de Reserva para la estabilización de la cartera hipotecaria, que será administrado por el Banco de la República. Las inversiones del Fondo se consideran como inversión social.

El numeral 1, al que se refiere el impugnador, dice, al indicar los recursos con los que contará el Fondo:

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

El artículo 56 adiciona el Estatuto Tributario en el sentido de que las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social no generarán rentas gravables por el término de cinco años contados a partir de la vigencia de la Ley.

A juicio del actor, estas normas presentan vicios de procedimiento y también vulneran la Constitución Política desde el punto de vista material.

El cargo por el aspecto formal, además del ya estudiado en cuanto a la iniciación del trámite por la Cámara, radica en que, según dice el demandante, las exenciones de impuestos deben tener la iniciativa del Gobierno Nacional (art. 154 C.P.), pero las previstas en los artículos 16 y 56 en mención no fueron introducidas en el proyecto inicial sino dentro del trámite congresional en el primer debate.

Estudiadas las pruebas que obran en el expediente, se encuentra que, si bien el proyecto de ley que originalmente presentó el Gobierno a consideración del Congreso de la República, publicado en la Gaceta número 371 del 12 de octubre de 1999 (página 4), no contenía las disposiciones tributarias en referencia, es preciso anotar que en la ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta número 482, los ponentes manifestaron:

“Con base en los comentarios y la información recabada por el Congreso durante los foros y reuniones con todos los sectores interesados en el tema, se propuso al Gobierno el otorgamiento de ventajas tributarias para que estos títulos tengan una más rápida penetración en el mercado, ventaja que contribuirá a estimular el ahorro a largo plazo, tan necesario para la estabilidad económica.

El Gobierno fue receptivo a esta solicitud y presentó una propuesta aditiva a su proyecto en la cual reconoce que el mantenimiento de valor de los títulos hipotecarios y de los bonos no constituye enriquecimiento para su tenedor e igualmente exime del impuesto sobre la renta los rendimientos financieros para las emisiones colocadas dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la ley, y por el plazo de redención total de los títulos y de los bonos, que en cualquier caso no podrá ser inferior a cinco años".

Idéntica afirmación se hizo en el informe ponencia para segundo debate (ver Gaceta del Congreso 533 del 10 de diciembre de 1999, página 6).

Por lo tanto, no encuentra la Corte Constitucional que por el aspecto indicado se haya incurrido en irregularidad alguna, y menos que deba tener lugar la declaración de inexequibilidad, pues en todo caso la iniciativa en la materia tributaria de que se trata corrió a cargo del Gobierno Nacional. No fue violado el artículo 154 de la Constitución.

En cuanto al aspecto material, que refiere el accionante al artículo 48, numeral 1, de la Ley impugnada, asegura que con su expedición fueron desconocidos los artículos 338 y 359 de la Constitución Política, ya que, en su sentir, no hay en la norma definición clara de sujetos activos y pasivos, hecho generador, bases gravables ni tarifas. Agrega que, de otra parte, estamos en presencia de una renta nacional con destinación específica, quebrantando también la equidad, la eficiencia y la progresividad requeridas en el sistema tributario, según el artículo 363 de la Constitución Política.

Finalmente sostiene que en leyes "marco", de sólo objetivos y criterios generales, no es de recibo que se incluyan normas que requieren un detalle legal más dispendioso y específico.

La Corte Constitucional, en relación con lo dicho, manifiesta:

El impuesto creado cumple cabalmente los requisitos exigidos al legislador en los artículos 338 y 359 de la Constitución.

En efecto, la norma acusada señala expresamente que se trata de un impuesto nacional, y establece su objeto. El sujeto activo del tributo es la Nación; son sujetos pasivos los establecimientos de crédito; la base gravable es el valor mensual de la remuneración de los encajes; el hecho gravable es el ejercicio de la actividad de intermediación financiera y la percepción de remuneración mensual por conceptos de encajes; la tarifa corresponde al cincuenta por ciento (50%) de la remuneración mensual de los

encajes; la vigencia del gravamen principia a partir del mes siguiente a la vigencia de la Ley y terminará el 31 de diciembre de 2002.

Es una renta nacional de destinación específica, pero no está prohibida por el artículo 359 de la Constitución Política puesto que, como la norma misma lo indica, las inversiones en el Fondo de Reserva para la Titularización de la Cartera Hipotecaria se consideran como inversión social, y lo son en criterio de esta Corte, ya que se trata, en últimas, de facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, objetivo social claramente previsto en el artículo 51 de la Constitución Política.

No considera la Corte que con este impuesto, que está destinado a una finalidad de interés colectivo y que se cobra a las instituciones que prestan recursos para la financiación de vivienda, se estén contrariando los principios de equidad tributaria y de eficiencia, y que no tienen un carácter regresivo como afirma el demandante.

Ahora bien, ya tiene establecido esta Corte que, mientras no se contrarie el principio constitucional de unidad de materia, una determinada ley no tiene que ser exclusiva y puramente “marco”. Es aceptable que, al lado de normas de esa naturaleza, se consagren disposiciones que no tengan el mismo carácter. Y nada en la Constitución indica que el legislador, al expedir una ley “marco”, tenga prohibido crear impuestos, tasas o contribuciones.

El numeral demandado debe ser declarado exequible.

21. El principio de igualdad y las reliquidaciones de créditos contraídos en UPAC. Razón de las actuaciones estatales orientadas a conjurar una crisis social de grandes proporciones. Exequibilidad del ejercicio de la función legislativa con miras a solucionar, al menos en parte, una grave situación social

El ciudadano Longas Londoño dirige también su demanda contra los artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46 y 47 de la Ley 546 de 1999, asegurando que vulneran los artículos 2, 13 y 90 de la Constitución, ya que introducen discriminaciones entre los antiguos deudores de UPAC, en contra de lo dispuesto por esta Corte en Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999.

En su concepto, de acuerdo con ese fallo y con el C-747 del 6 de octubre de 1999, la reliquidación de los créditos en UPAC debe cubrir a todos los que tuvieron créditos por este sistema y que se vieron perjudicados por el mismo; no importa si estuvieron vigentes los créditos a diciem-

bre 31 de 1999; o si fueron pagados antes, o si están al día, o si están en mora; o si tienen uno o más créditos. Todos, sin excepción -agrega-, fueron perjudicados por el sistema UPAC, y todos tienen derecho a la reliquidación de sus créditos y a la devolución y aplicación de los excesos pagados, en su totalidad, no en forma parcial como se determina en la Ley 546 de 1999.

Como ya se indicó, se hacía imprescindible que la ley marco de vivienda contemplara las reglas generales aplicables a la transición entre el sistema anterior de financiación y el nuevo, y los criterios para fijar la equivalencia entre la UPAC y la UVR.

En términos generales, los preceptos integrantes del Capítulo VIII de la Ley no contravienen la Constitución Política, con las salvedades que adelante se indican, ya que tienen por objeto fijar las pautas, criterios y objetivos con base en los cuales pueda tener solución el conflicto generado, respecto de miles de deudores hipotecarios, por la crisis del sistema UPAC.

En realidad, debe reconocerse que a las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, dictadas por esta Corte, y a la expedición de la Ley acusada antecedieron inocultables síntomas de perturbación social ocasionada por el aumento exagerado de las tasas de interés, por la vinculación de la DTF al cálculo de la unidad de poder adquisitivo constante y por la capitalización de intereses en las obligaciones contraídas con el sector financiero.

Es un hecho públicamente conocido, que por tanto no necesita prueba especial dentro de este proceso ni requiere ser sustentado en cifras, el de que las deudas en UPAC se hicieron impagables en la generalidad de los casos, en términos tales que se extendió la mora y que la cartera hipotecaria de difícil o imposible cobro creció desmesuradamente, conduciendo a la instauración de incontables procesos ejecutivos, de remates y de daciones en pago, con las naturales consecuencias negativas para la economía y para la estabilidad del crédito. A todo lo cual se agregó la pérdida o disminución del valor de los inmuebles, como una expresión más de la recesión que ha venido afectando al país en los últimos años.

El legislador encontró, entonces, una situación creada, de excepcional gravedad, de cuya solución dependía no solamente la buscada reactivación económica sino la atención inmediata de la crisis individual y familiar

causada por los aludidos factores, con inmenso perjuicio para miles de personas.

El Estado, a través de la Ley, se anticipó a reconocer su eventual responsabilidad, al menos parcial, en los motivos que llevaron al colapso, y asumió voluntariamente los costos inherentes al resarcimiento de los deudores perjudicados, quienes durante años efectuaron pagos por conceptos que esta Corte halló después inconstitucionales, y tanto él como las instituciones financieras se vieron enfrentados a la inminencia de un sinúmero de demandas legítimamente instauradas ante los jueces por los afectados, con miras a la reliquidación de sus créditos y a la devolución o abonos de las cifras ya canceladas en exceso.

En consecuencia, se concibió en la normatividad una figura (la UVR) que sustituyera el sistema UPAC, declarado inexcusable por esta Corte mediante Sentencia C-700 de 1999, y, toda vez que seguían vigentes más de ochocientas mil deudas hipotecarias contraídas a la luz de las normas precedentes, y estaban latentes los innumerables pleitos ejecutivos o de reclamo de las sumas pagadas, el legislador encontró indispensable la adecuación de tales obligaciones al esquema creado, la conversión de la UPAC a la UVR, la reliquidación de los créditos para dar cumplimiento a las sentencias de esta Corporación y del Consejo de Estado, los abonos a los deudores por la diferencia que arrojase la comparación entre las sumas que adeudaban y las que efectivamente cancelaron, la opción de readquisición de vivienda para quienes la habían perdido y la suspensión de los procesos ejecutivos iniciados, entre otras medidas que juzgó propicias, aunque pudieran no plasmar un resarcimiento completo, para impedir que los efectos de la perturbación social y económica se extendieran.

A juicio de la Corte, independientemente de la constitucionalidad de cada una de las normas del Capítulo individualmente consideradas, el conjunto de las disposiciones puestas en vigencia obedeció a una legítima actitud del legislador, quien quiso adelantarse, mediante reglas ordinarias, a la circunstancia de una posible declaración del estado de emergencia económica y social por el Presidente de la República (art. 215 C.P.).

Como reiterada jurisprudencia de la Corte lo ha manifestado, a los estados de excepción solamente puede acudir el Ejecutivo cuando la magnitud de la crisis actual o inminente hace inoperantes los mecanismos normales de los que gozan las ramas del Poder Público para mantener la estabilidad y el pacífico desenvolvimiento de las actividades económicas y sociales, sin sobresaltos.

Si la exigencia constitucional consiste en que los medios normales al alcance del Estado se agoten con antelación al uso de los poderes extraordinarios del Jefe del Estado, el Congreso de la República goza de atribuciones suficientes para consagrar las normas legales que ataquen las causas de los fenómenos que podrían configurar situaciones críticas y conducir a soluciones extraordinarias. Estas -repite la Corte- solamente se ajustan a la Constitución en circunstancias extremas, luego la oportuna acción legislativa encaja sin dificultad en los objetivos constitucionales enunciados desde el Preámbulo, consistentes en asegurar valores como la vida digna de las personas, la pacífica convivencia, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Obsérvese que es precisamente el legislador el encargado de desarrollar preceptos constitucionales como los contemplados en los artículos 51 y 335 de la Constitución, y que bien puede el Estado, por su conducto, proveer, mediante la apelación a los recursos del Tesoro Público, los mecanismos indispensables para la solución -aunque sea parcial- de las necesidades que se muestran como impostergables, tal como aconteció con la materia objeto de regulación por el estatuto que se revisa.

Anota la Corte que, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, la que deberá establecerse judicialmente en cada caso, se justifica que el mismo Estado, **motu proprio**, con miras a la prevalencia del bien común, aporte, sin que sea requisito un previo fallo judicial, algunos de los recursos necesarios para contener la perturbación del orden social.

Es esa la justificación de las normas legales enjuiciadas que ordenaron abonos en cabeza de los antiguos deudores del sistema financiero en virtud de contratos hipotecarios expresados en UPAC, hoy en UVR.

En todo caso, nada de lo que se expone en esta Sentencia puede entenderse en el sentido de impedir que quienes estimen haber sufrido daño en su patrimonio como consecuencia de los pagos efectuados por conceptos que la Corte declaró inexequibles en las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, acudan, como es su derecho (art. 229 C.P.), a los jueces para que diriman los conflictos existentes al respecto, sin perjuicio de la competencia que a la vez tiene la Superintendencia Bancaria para atender las quejas o reclamos que se formulen por las personas descontentas con sus reliquidaciones o abonos, para cristalizar así los propósitos de

la Constitución y de la ley en cuanto al restablecimiento de los derechos afectados.

De lo dicho se desprende, con las excepciones que en detalle se señalan más adelante, la exequibilidad de los artículos 38, 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley 546 de 1999, referentes a reliquidaciones y abonos, que son considerados por esta Corporación en abstracto, frente a la Carta Política, sin que en el presente Fallo pueda entrar la Corte a examinar el modo concreto en que las reliquidaciones hayan sido efectuadas ni acerca de la validez de cada una de ellas, como en numerosos escritos presentados dentro del proceso se solicitó.

Un análisis individual de las normas acusadas permite establecer:

-El artículo 38 es exequible, salvo las expresiones “según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional”, contenidas en el primer inciso, e “igualmente a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos”.

La exequibilidad surge, además de lo expuesto, del hecho de que la norma se limita a ordenar una conversión de las obligaciones expresadas en términos de un sistema desaparecido (el UPAC) al que en la nueva Ley se establece (el UVR), lo que no es contrario a los preceptos superiores, siempre que se entienda -claro está- que las reliquidaciones debían acatar con exactitud lo previsto en las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, de manera tal que los pagos efectuados por conceptos inconstitucionales (DTF o capitalización de intereses) debían ser devueltos o abonados a los deudores.

Sin embargo, no siendo este estrado el competente para calificar cómo haya sido efectuada cada reliquidación, la Corte se circunscribe a declarar, en los términos dichos, la exequibilidad de las normas objeto de ataque, y quienes algo tengan que reclamar por los aludidos conceptos tienen expedito el camino para solicitar a las instituciones financieras la revisión correspondiente, a la Superintendencia Bancaria la vigilancia respectiva, y a los competentes jueces de la República las soluciones que en justicia correspondan.

Ahora bien, la inexequibilidad de las expresiones “según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional” proviene de las mismas razones en este Fallo expuestas acerca de los fragmentos que en el artículo 3 de la Ley son declarados inexequibles.

En cuanto al párrafo, se acoge a la Constitución la facultad de las entidades financieras de redimir en forma anticipada los títulos valores denominados en UPAC, regla que también se explica en un régimen de transición, que debe permitir a los depositantes tal posibilidad, sin esperar al vencimiento de los términos inicialmente pactados.

En cambio, viola la Constitución la potestad que se otorga a las entidades financieras deudoras de denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, según su voluntad, en UVR o en pesos. Allí se pone de presente una vez más la posición dominante de la institución financiera, en esta ocasión ante sus depositantes, y la ruptura de la equidad y de la igualdad que deben gobernar las relaciones financieras, toda vez que, mientras las obligaciones se denominan sólo en UPAC y luego en UVR para los fines de la reliquidación, los pasivos de los establecimientos financieros pueden quedar libremente denominados en uno o en otro valor, según su conveniencia y sin consultar a los depositantes.

-El artículo 39, que consagra la obligación de los establecimientos de crédito de ajustar los documentos contentivos de las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo, desembolsados con anterioridad a la fecha de vigencia de la Ley a las disposiciones previstas en la misma, es apenas una consecuencia del cambio de sistema, el cual repercutió forzosamente en los contratos que se venían ejecutando.

No se viola la Constitución con el aludido mandato, toda vez que éste, por su carácter general e imperativo, ajusta al nuevo orden las relaciones jurídicas establecidas con anterioridad, y ello se encuentra incluido en la órbita de atribuciones del legislador.

Lo propio puede afirmarse en relación con el plazo concedido, de 180 días, que para la fecha de esta providencia ya ha expirado.

También resulta constitucional que, por ministerio de la ley, los pagares mediante los cuales se instrumenten las deudas así como las garantías de las mismas, cuando estuvieren expresadas en UPAC o en pesos, se entiendan por su equivalencia en UVR, previa -desde luego- la reliquidación en los términos precedentes.

El párrafo primero dispone que la reliquidación de los créditos no constituye una novación de la obligación y, por lo tanto, no causará impuesto de timbre. Al respecto, entiende la Corte que se desarrolla por parte del legislador la atribución de precisar cuál es el alcance jurídico de las operaciones que regula, introduciendo las precisiones y modificaciones

necesarias al orden jurídico a cuyo amparo las obligaciones fueron contraidas (art. 150, numeral 1, C.P.), para estructurar el sistema y asegurar la transición eficiente entre una y otra modalidad de crédito.

Además, en cuanto se consagra una exención tributaria, también ella es del resorte del Congreso Nacional.

El párrafo segundo preceptúa que quien a 31 de diciembre de 1999 se encontraba atendiendo un crédito de vivienda que estuviese a nombre de otra persona natural o jurídica, podrá requerir a las entidades financieras para que actualicen la información y se proceda a la respectiva subrogación, siempre y cuando se demuestre tener la capacidad de pago adecuada. Obtenida la subrogación, señala la norma que dichos créditos podrán ser objeto de los abonos previstos en la Ley.

No se presta a controversia que el propósito del legislador, en ese sentido conforme con la Carta Política, es el de hacer prevalecer el derecho sustancial (art. 228 C.P.), haciendo que salga a la luz una situación jurídica hasta ahora encubierta, consistente en que alguien pagaba en realidad un crédito pero aparecía como deudor otra persona natural o jurídica. Es claro que ese deudor puede reclamar los abonos reconocidos en la Ley a todo deudor en sus mismas circunstancias.

Que tal hecho se haga explícito es legítimo y bajo esa perspectiva la norma es exequible.

Pero no lo es el término de tres meses siguientes a la vigencia de la Ley, estipulado en el párrafo, pues sin ninguna justificación discrimina entre personas cobijadas por la misma hipótesis, rompiendo el principio de igualdad y obligando al sostenimiento de una situación jurídica ajena a la verdad.

Serán declaradas inexequibles las expresiones “dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, y”, contenidas en el párrafo segundo del artículo 39.

-El artículo 40, también impugnado en este proceso, se refiere a la inversión social para vivienda y estatuye que, con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional del que se trata, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos siguientes para abonar las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo, así como para contribuir a la formación del ahorro que permita estructurar la cuota

inicial de los deudores que hayan entregado a título de dación en pago sus viviendas, en los términos previstos en el artículo 46 (opción de readquisición de vivienda).

Se concretan en esta norma los postulados que ya fueron objeto del análisis genérico efectuado por la Corte en la presente providencia, relativos a la efectiva vigencia del Estado Social de Derecho y concernientes también a la asunción anticipada por parte del Estado de las responsabilidades inherentes a los acontecimientos que precipitaron la crisis del sector inmobiliario y de crédito financiero de vivienda en los años inmediatamente anteriores.

En la disposición cuestionada el ente estatal busca realizar el mandato superior del artículo 51, varias veces citado en este proceso, y se obliga a invertir sumas integrantes del patrimonio colectivo en el abono a obligaciones vigentes contraídas por las personas con establecimientos de crédito.

Ello no puede catalogarse como **subsidio**, pues no corresponde tal concepto a los antecedentes verídicos del establecimiento de la normatividad en tela de juicio, ni tampoco es posible que se lo catalogue como auxilio, de aquellos prohibidos por la Constitución en favor de particulares (art. 355 C.P.), sino que debe encasillarse en la función de respuesta del ente estatal frente a una circunstancia grave y crítica que amenazaba con descomponer, de manera inminente e incontrolable, el orden económico y social de la República.

Vale la pena anotar que el Estado, en ejercicio de la función legislativa, en ocasiones anteriores -como postula ahora la Corte- anticipó soluciones de carácter general, como ocurrió con la expedición de la Ley 201 de 1959, en la que, para evitar la discusión individual ante los jueces sobre la existencia de fuerza como vicio del consentimiento, en los contratos celebrados durante la denominada época de la violencia, dispuso que, en caso de perturbación del orden público que hubiere dado lugar a la declaratoria del estado de sitio por conmoción interior, se tendría como fuerza que viciaba el consentimiento cualquier aprovechamiento que del estado de anormalidad se hubiere hecho en la celebración de un acto o contrato que se tradujera en condiciones tan desfavorables que hicieran presumir que en circunstancias de libertad jurídica no se hubiere celebrado.

Era una medida que trataba de salir al paso de futuras situaciones de controversia que la ley podía regular sin necesidad de aguardar a que en la

práctica se incoaran las acciones judiciales. Así se hizo ahora, por la Ley que se demanda, ante la posibilidad de una avalancha de acciones judiciales, y aunque la solución legal -que es parcial- no impide que ellas se sigan incoando, hubo un acto legítimo del Congreso para evitar, hasta donde le era posible, la crisis social que se avecinaba.

Lo relacionado con la contribución estatal a la formación del ahorro que permita configurar la cuota inicial de los deudores que hayan entregado en dación en pago sus viviendas, en los términos del artículo 46 de la Ley, no obstante la apariencia de **subsídio** que presenta la redacción del artículo, obedece a la misma filosofía ya planteada y es sólo en ese sentido que se declarará su constitucionalidad, con apoyo en los preceptos que se desprenden del carácter **social** del Estado de Derecho colombiano.

El párrafo primero del artículo 40 que se estudia estatuye que los abonos a que se refiere solamente se harán “para un crédito por persona”, de tal manera que si alguien tiene un crédito individual a largo plazo para más de una vivienda, deberá elegir aquél sobre el cual se hará el abono e informarlo al o a los respectivos establecimientos de crédito de los cuales sea deudor, y si existiera más de un crédito para la financiación de la misma vivienda, el abono podrá efectuarse sobre todos ellos.

Dispone el artículo que, en caso de que el crédito haya sido reestructurado en una misma entidad, la reliquidación se efectuará teniendo en cuenta la fecha del crédito originalmente pactado.

El párrafo segundo, por su parte, en íntima conexión con el primero, estipula que quien acepte más de un abono en violación de lo dispuesto deberá restituir en un término de 30 días los abonos que hubiere recibido en desarrollo de lo dicho, y añade que, si no lo hiciere, incurirá en las sanciones penales establecidas para la desviación de recursos públicos.

De conformidad con el artículo, la restitución de las sumas abonadas por fuera del plazo antes señalado deberá efectuarse con intereses de mora, calculados a la máxima tasa moratoria permitida por la ley.

Es claro, según lo expuesto, que se trata de dineros públicos, entregados por el Estado para solucionar en forma anticipada una crisis social de grandes proporciones, y en esa medida podía el legislador fijar las condiciones de su asignación a particulares, y contemplar las sanciones penales por su eventual desviación.

Además, como el propósito central de estas normas consistió en hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, no se encuentra razón para que una persona tuviera que ser protegida en más de una unidad habitacional, sin perjuicio de los reclamos que por la vía judicial pueda formular el propietario de dos o más, si cree que fue lesionado en su patrimonio por la crisis que el legislador buscó conjurar.

-Los artículos 41 y 42 de la Ley acusada son constitucionales, como ya se dijo, desde el punto de vista de que trazan el marco del régimen de transición entre el antiguo y el nuevo sistema, pues en ellos, sin perjuicio de análisis posteriores que haga la Corte a propósito de otras demandas, se encuentran algunas reglas contrarias a la Carta Política.

Las expresiones “o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional”, del numeral 3, y “en los términos que determine el Gobierno Nacional”, del parágrafo 1 del artículo 41 se declararán inexequibles por las razones ya expuestas.

De otro lado, se ha roto el principio de igualdad al distinguir, para efectos de reliquidación y abonos, entre deudores al día y deudores morosos.

La Corte Constitucional, acerca del postulado de la igualdad, ha sostenido invariablemente que frente a situaciones idénticas se hace menester formular y aplicar las mismas soluciones.

Abundante ha sido la jurisprudencia en tal sentido, de la cual cabe recordar:

“En repetidas oportunidades, la Corte Suprema de Justicia y esta Corporación han precisado el alcance del derecho a la igualdad. El objeto de la garantía ofrecida a toda persona en el artículo 13 de la Carta no es el de construir un ordenamiento jurídico absoluto que otorgue a todos idéntico trato dentro de una concepción matemática, ignorando factores de diversidad que exigen del poder público la previsión y la práctica de razonables distinciones tendientes a evitar que por la vía de un igualitarismo ciego y formal en realidad se establezca, se favorezca o se acreciente la desigualdad. Para ser objetiva y justa, la regla de la igualdad ante la ley, no puede desconocer en su determinación tales factores, ya que ellas reclaman regulación distinta para fenómenos y situaciones divergentes.

La igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-094 del 27 de febrero de 1993).

“El artículo 13 de la Constitución consagra el principio de igualdad de todas las personas ante la ley. Este principio exige el mismo tratamiento para las personas que se encuentran cobijadas bajo una misma hipótesis y una diferente regulación respecto de aquellas que presentan características diversas, por las condiciones en medio de las cuales actúan, o por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en justificados criterios, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta.

Para que sea admisible el trato diferente y por lo mismo constitutivo de una **diferenciación constitucionalmente legítima**, deben existir los siguientes requisitos:

- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en diferente situación de hecho;
- En segundo lugar, que el trato diferente que se les otorga tenga una finalidad;
- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- En cuarto lugar; que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga-, sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden racionalidad interna;
- Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-330 de 12 de agosto de 1993. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

“La igualdad constituye fundamento insustituible del ordenamiento jurídico que se deriva de la dignidad humana, pues resulta de reconocer que todas las personas, en cuanto lo son, no presentan entre sí diferencias sustanciales. Todas, en su esencia humana, son iguales y merecen la misma consideración, con independencia de la diversidad que entre ellas surge por motivos accidentales como la raza, el sexo, el color, el origen o las creencias.

(...)

La Sala Plena, en Sentencia del 29 de mayo de 1992 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero), dejó en claro que el principio de igualdad, según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos, es objetivo, pues se predica de la identidad entre los iguales y de la diferencia entre los desiguales.

Según esa doctrina, la naturaleza de las cosas puede, en sí misma, hacer imposible la aplicación del principio de la igualdad formal, en virtud de obstáculos de orden natural, biológico, moral o material y según la conciencia social dominante.

Pero -debe insistir la Corte- tal distinción tampoco puede ser interpretada en el sentido de que desaparezca el sustrato mismo de la igualdad -que descansa en la identidad entre los seres humanos en lo que es de su esencia- siempre que haya diversidad accidental -por ejemplo, en el campo biológico o en el natural-, pues ello implicaría ni más ni menos que desconocer el fundamento mismo del postulado.

Ha de tenerse cuidado -entonces- en establecer con claridad que el trato diferente para fenómenos también diversos tiene que fundarse en motivos razonables que justifican la diferencia, con el objeto de no eliminar de plano la igualdad por una apreciación

exagerada de características distintas que no sean suficientes para enervar la siempre preponderante equiparación entre seres sustancialmente iguales.

En otros términos, las divergencias de trato para fenómenos desiguales tienen que ser proporcionales a la desigualdad misma sobre la cual recaen.

En últimas, lo que persigue la doctrina constitucional cuando rechaza con la misma energía la desigualdad como la igualdad puramente formal es lograr el equilibrio entre las personas frente a la ley y en relación con las autoridades. Las eventuales distinciones que buscan corregir o disminuir diferencias accidentales tienen un carácter excepcional frente al postulado genérico de la igualdad y tan sólo encuentran justificación en la medida en que a través de ellas se realice aquél". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-624 del 15 de diciembre de 1995. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

"Las discriminaciones introducidas por el legislador o las autoridades entre hipótesis análogas o iguales quebrantan el principio constitucional de la igualdad y violan el derecho fundamental correspondiente (artículo 13 C.P.) cuando carecen de justificación, esto es, de un motivo razonable y plausible para otorgar trato distinto a situaciones que se presentan bajo idénticas o similares características". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-005 del 18 de enero de 1996).

El legislador no escapa a esa obligación, impuesta claramente por el artículo 13 de la Constitución, que exige además que la igualdad no tenga un carácter puramente formal sino que se refleje en términos materiales y ciertos, de modo que "el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados".

De la misma manera, por si lo dicho fuera poco, el inciso final del precepto superior obliga al Estado a proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, entre otras, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta -como los deudores hipotecarios del UPAC ante las instituciones prestamistas-, y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

El Preámbulo de la Constitución procura la instauración de un orden jurídico, político, económico y social justo, y el artículo 1 de la Constitución proclama el Estado Social de Derecho -que no es simplemente una fórmula retórica-, mientras el 2, al justificar la existencia de las autoridades de la República señala que ellas han sido establecidas "para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (subraya la Corte).

Por tanto, las diferencias que los artículos demandados introdujeron en cuanto a las reliquidaciones de los créditos y en lo relativo a los abonos de los mismos son desde todo punto de vista injustificadas y arbitrarias.

Veamos:

-Los artículos 41 y 42, para efectos de las reliquidaciones y los abonos, distinguen injustificadamente entre los créditos que a 31 de diciembre de 1999 se encontraban al día y los que a esa misma fecha se hallaban en mora.

Tal diferenciación resulta contraria a la igualdad de trato que impone la Constitución, ya que las hipótesis -no obstante la mora de unos deudores y el cumplimiento de otros- eran las mismas. La verdadera fuente del derecho de todos ellos y de las obligaciones correlativas en cabeza de las instituciones financieras acreedoras (reliquidar y abonar o devolver lo pagado de más) era precisamente el efectivo traslado patrimonial de recursos a las entidades prestamistas, lo que causó el problema social que el legislador quiso solucionar. Tales obligaciones no desaparecían por el hecho de la mora, y como se trataba de cosas diferentes -una el derecho al abono y otra el estar o no en mora-, no podía tomarse la situación -estar al día o en mora- de cada crédito como factor para dilatar la reliquidación de unos de los deudores, ni tampoco para que, por vencimiento del plazo otorgado a los morosos para solicitar sus reliquidaciones, quedaran ellos sin los abonos que les correspondían.

En consecuencia, las palabras “que se encuentren al día el último día hábil bancario del año de 1999”, del numeral 1; “que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999”, del numeral 3, del artículo 41; y “siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley”, del inciso 1, y “cumplido lo anterior”, del inciso 2 del artículo 42 acusado, serán declaradas inexequibles.

La condonación de los intereses de mora, prevista en el inciso segundo de dicho artículo, no vulnera la Constitución, y así se declarará, siempre que se entienda que tales intereses condonables son solamente los causados hasta el 31 de diciembre de 1999, pues la norma no podía cobijar perdón de intereses de mora futuros.

Analizando el contenido del artículo 41, en los demás aspectos, se encuentra avenido a la Constitución.

En efecto, bien podía el legislador señalar reglas en cuya virtud los abonos dispuestos se hicieran sobre los saldos vigentes a 31 de diciembre de 1999, y ordenar que los beneficiarios de aquéllos fueran únicamente los deudores de créditos destinados a la adquisición o construcción de vivienda individual a largo plazo.

Tampoco choca con la preceptiva fundamental la metodología básica contemplada en la norma, en los términos ya expuestos.

El parágrafo 1 resulta acorde con el propósito de acatar lo decidido por esta Corte en la Sentencia C-383 de 1999, toda vez que, para la reliquidación de los saldos de los créditos otorgados en moneda legal, busca establecer una equivalencia entre la DTF y la UPAC, para comparar el comportamiento de la UPAC con el de la UVR, y obtener que esos créditos contraídos en pesos tengan la misma rebaja que los pactados en UPAC.

Es, a juicio de la Corte, una regla justa y proporcionada, si se tiene en cuenta que las situaciones en uno y otro caso eran las mismas, y si se observa que no fueron pocos los deudores afectados por la crisis del UPAC que, ante alternativas financieras ofrecidas por otras entidades, resolvieron pasar sus obligaciones a moneda legal, pero sufrieron los mismos perjuicios de los deudores que permanecieron obligados en unidades de poder adquisitivo constante.

El parágrafo 2 otorgó a las entidades financieras un plazo de tres meses para efectuar las reliquidaciones y estipuló que los intereses de mora a que hubiere lugar por concepto de cuotas de amortización, no atendidas durante ese término, serían descontados del valor que al deudor moroso le correspondiera por concepto del abono para la reducción del saldo de su crédito, una regla equitativa y proporcionada, ya que la reliquidación abarcaba, en los términos expuestos, la situación económica que se tenía el 31 de diciembre de 1999, y no circunstancias posteriores a esa fecha.

El parágrafo 3 dispone que, si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido y el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno los títulos que había recibido según el parágrafo 4.

Señala, además, que, en todo caso, si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciere efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al

Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma adeudada.

Aunque se llama la atención en el sentido de que la hipótesis de la cual proviene dicha regla -la mora del deudor- no puede entenderse como "incurrir en mora dentro del año siguiente" -como algunos escritos presentados a la Corte lo manifestaron- sino la de durar un año en la aludida situación, la consecuencia atribuida al incumplimiento por el legislador se ajusta a la Carta Política, por cuanto los abonos, provenientes de recursos públicos, de acuerdo con lo analizado, podían estar sujetos a condición resolutoria: el deudor está advertido de que se obliga a seguir atendiendo el crédito regular y puntualmente, so pena de perder el abono efectuado.

El artículo 42, excluida por virtud de esta Sentencia la discriminación que introducía entre deudores morosos y al día, extiende a aquéllos los beneficios de los abonos previstos en el artículo 40 y ordena abonar a sus obligaciones el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación de la deuda, efectuada de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 41, ya analizado.

El párrafo 1 del artículo 42 contempla la hipótesis de que el deudor que ha recibido abono incurra en mora de más de doce meses, y señala para ella la misma consecuencia prevista en el párrafo 1 del artículo 41, que como lo ha dicho la Corte en esta providencia, no es constitucional.

El párrafo 2 dispone que a las reliquidaciones contempladas en el artículo 42 les sean aplicables el numeral 1 del artículo 41 y lo previsto en los párrafos 1 y 2 del mismo precepto. Como tales normas serán declaradas exequibles, también ésta lo debe ser.

El párrafo 3 del artículo examinado contempla que los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaen procesos judiciales, que dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la Ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tienen derecho a solicitar suspensión de los mencionados procesos.

Agrega la norma que dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo, lo cual significa que no necesariamente es indispensable la solicitud por parte del interesado.

Dispone el precepto que, en caso de que el deudor acuerde dentro del plazo mencionado la reliquidación de su obligación, el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite.

Señala el parágrafo, finalmente, que si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía.

A juicio de la Corte, no hay quebranto de mandato constitucional alguno por el hecho de prever la suspensión de los procesos judiciales en cuanto a deudores cuyas obligaciones se encuentran vencidas, pues resulta apenas elemental que, si la situación general objeto de regulación no era otra que la de una extendida imposibilidad de pago, más por el colapso del sistema que por la consciente y deliberada voluntad de los deudores de permanecer en mora, las reliquidaciones de los créditos, así como los abonos y las compensaciones producidos a partir de aquéllas, deben repercutir en el trámite de los procesos, como lo dijo la Corte en la Sentencia SU-846 del 6 de julio de 2000 (M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

En ese orden de ideas, la suspensión de los procesos en curso, ya por petición del deudor, o por decisión adoptada de oficio por el juez, tiene por objeto que se efectúe la reliquidación del crédito y, producida ella, debe dar lugar a la terminación del proceso y a su archivo sin más trámite, como lo ordena la norma, que en tal sentido, lejos de vulnerar, desarrolla el postulado constitucional que propende al establecimiento de un orden justo (Preámbulo y artículo 2 C.P.) y realiza los principios de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.).

Empero, esos mismos propósitos del legislador, y por consiguiente las normas constitucionales que los contemplan, aparecen desvirtuados por el parágrafo que se estudia cuando supedita la suspensión del proceso a que el deudor decida acogerse a la reliquidación de su crédito dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la Ley. Por una parte, ese término es inconstitucional por las razones atrás expuestas, y de otro lado, si las condiciones objetivas que deben dar lugar a la mencionada suspensión no dependen de haberse acogido o no a una reliquidación a la que todos los deudores tenían derecho, se trata de un requisito que rompe la igualdad y que injustificadamente condena a una persona, además de no recibir oportunamente el abono que le corresponde, a no poder efectuar la

compensación entre el abono y lo que debe, y muy probablemente a ser condenada en el proceso.

También contraviene el derecho a la igualdad, el debido proceso y el derecho a la administración de justicia la parte final del mismo parágrafo 3, a cuyo tenor, si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía.

En efecto, es evidente que se trata de situaciones jurídicas distintas, en cuanto la nueva mora, que al tenor del precepto se constituye en hipótesis de la reanudación del proceso, debe dar lugar a un proceso nuevo y de ninguna manera acumularse a la que había propiciado el anterior, terminado, según el mismo mandato legal, con las consecuencias que tiene la terminación de todo juicio.

El acreedor goza, por supuesto, del derecho a iniciar un nuevo proceso ejecutivo en contra de su deudor, pero mal puede retomarse el proceso expirado, en la etapa en que se encontraba cuando se produjo la suspensión, puesto que ello significa atribuir efectos ultra activos a situaciones previas ya definidas, combinándolas con hechos nuevos, en contra de una de las partes, con notorio desequilibrio en la relación procesal.

Serán declaradas inexequibles, en este parágrafo, las expresiones “que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario”, “dentro del plazo” y “si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía”.

En lo demás, como normas “marco”, estos dos artículos serán declarados exequibles.

Por no existir cargos en este proceso -al menos configurados en la forma que previene el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991-, la Corte no entrará en el análisis material del parágrafo 4 del artículo 41, ni en el de los artículos 43 a 49 de la Ley, que están cobijado de todas maneras por la declaración de exequibilidad relativa a su carácter de normas marco en materia de financiación de vivienda.

La parte motiva de esta providencia se encuentra indisolublemente vinculada a la resolutiva y, por tanto, es obligatoria.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

1. La Corte se declara **INHIBIDA** para resolver de fondo sobre la constitucionalidad de la Ley 550 de 1999, por ineptitud sustancial de la demanda.

2. Declarase **EXEQUIBLE** la Ley 546 de 1999, “por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”, en cuanto, por los cargos formulados, el Congreso no incurrió en vicios de trámite.

3. Con las excepciones previstas en esta Sentencia, declarase **EXEQUIBLE** la Ley 546 de 1999, en cuanto, al establecer el marco de la actividad financiera en materia de vivienda, se ajustó a las prescripciones del artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución.

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

5. Declarase **EXEQUIBLE**, en los términos de esta Sentencia, el artículo 2 de la Ley 546 de 1999.

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

“...cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

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

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

7. Declarase **EXEQUIBLE** el artículo 4 de la Ley 546 de 1999.

8. Declaranse **INEXEQUIBLES**, en el inciso final del artículo 6 de la Ley 546 de 1999, las expresiones “a quien le corresponderá entre sus funciones, la de calcular y divulgar el valor diario de la Unidad de Valor Real”.

9. Declarase **EXEQUIBLE**, en los términos de esta Sentencia, el artículo 7 de la Ley 546 de 1999, excepto la expresión “temporal”, contenida en su numeral 7, que se declara **INEXEQUIBLE**.

La **EXEQUIBILIDAD** de este precepto se declara en el entendido de que las funciones confiadas al Consejo Superior de Vivienda son únicamente de asesoría.

10. Declarase **EXEQUIBLE** el artículo 16 de la Ley 546 de 1999, en cuanto, al expedirlo, el Congreso no invadió la órbita de funciones del Gobierno.

11. Declaranse **EXEQUIBLES** los artículos 26, 27, 29, 31, 32 y 33 de la Ley 546 de 1999, en cuanto al expedirlos, el Congreso no invadió la órbita de funciones del Gobierno ni de otro órgano del Poder Público.

12. Declaranse **EXEQUIBLES** los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999, en cuanto, al expedirlos, el Congreso no invadió la órbita del Ejecutivo.

13. Declárase **EXEQUIBLE**, con las salvedades y condicionamientos aquí previstos, el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

La **EXEQUIBILIDAD** de este precepto se declara únicamente si se lo entiende y aplica bajo las siguientes condiciones:

-El numeral 2 sólo es **EXEQUIBLE** en el entendido de que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere no incluirá el valor de la inflación, será siempre inferior a la menor tasa real que se esté cobrando en las demás operaciones crediticias en la actividad financiera, según certificación de la Superintendencia Bancaria, y su máximo será determinado por la Junta Directiva del Banco de la República, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional, en sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y C-208 del 1 de marzo de 2000.

-Una vez se comunique el presente fallo, y la Junta Directiva del Banco de la República proceda a fijar la tasa máxima de interés remuneratorio, la norma legal, con el condicionamiento que precede, se aplicará de manera obligatoria e inmediata tanto a los créditos nuevos como a los ya otorgados.

Los créditos que se encuentren vigentes al momento de la comunicación de esta providencia y en los cuales hubieren sido pactados intereses superiores al máximo que se fije, deberán reducirse al tope máximo indicado, que será aplicable a todas las cuotas futuras.

-Los intereses remuneratorios se calcularán sólo sobre los saldos insoluto del capital, actualizados con la inflación.

-El numeral 6 sólo es **EXEQUIBLE** en el entendido de que las expresiones "primera cuota" se refieren no solamente a la primera del préstamo, sino también a la primera que se pague luego de una reestructuración del crédito, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 546 de 1999.

-El numeral 7 se declara **EXEQUIBLE** únicamente si se entiende que la Superintendencia Bancaria no podrá aprobar ningún plan de amortización en materia de financiación de vivienda en cuya virtud en las cuotas mensuales sólo se paguen intereses. En todas las cuotas, desde la primera, tales planes deben contemplar amortización a capital, con el objeto de que el saldo vaya disminuyendo, sin que ello se pueda traducir en ningún caso en incremento de las cuotas que se vienen pagando, para lo cual, si es necesario, podrá ampliarse el plazo inicialmente pactado.

-En las cuotas mensuales, si así lo quiere el deudor, se irá pagando la corrección por inflación a medida que se causa.

Bajo cualquiera otra interpretación, estos numerales se declaran **IN-EXEQUIBLES**.

14. Declarase **EXEQUIBLE** el artículo 18 de la Ley 546 de 1999.

15. En los términos de esta Sentencia, declarase **EXEQUIBLE** el artículo 19 de la Ley 546 de 1999.

16. Declarase **EXEQUIBLE** el artículo 20 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que la reestructuración del crédito pedida por el deudor dentro de los dos primeros meses de cada año, si hay condiciones objetivas para ello, debe ser aceptada y efectuada por la institución financiera. En caso de controversia sobre tales condiciones objetivas, decidirá la Superintendencia Bancaria. Bajo cualquiera otra interpretación, el artículo se declara **INEXEQUIBLE**.

17. Declarase **EXEQUIBLE** el artículo 21 de la Ley 546 de 1999.

18. Declarase **EXEQUIBLE** el artículo 25 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que también son aplicables a los constructores los condicionamientos que en este Fallo se hacen sobre la constitucionalidad del artículo 17 de la misma Ley, pagarán también los intereses más bajos, y el Gobierno, al desarrollar la Ley, deberá fijar condiciones especiales para sus créditos, en cuanto incidan en los costos de la construcción, todo lo cual deberá reflejarse en los precios de venta de las viviendas.

19. Declarase **EXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que de la tasa prevista deberá deducirse la inflación y, en lo sucesivo, cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para los efectos de fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las cuales deben ser las más adecuadas y favorables, a fin de que consulten la capacidad de pago de los deudores y protejan su patrimonio familiar, también bajo el entendido de que la tasa real de interés remuneratorio no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.

20. Declarase **EXEQUIBLE**, en lo relativo al cargo examinado, esto es, en cuanto no vulneró el artículo 338 de la Constitución, el numeral 1 del artículo 48 de la Ley 546 de 1999.

21. Declárase **EXEQUIBLE**, en los términos de esta Sentencia, el artículo 38 de la Ley 546 de 1999, con excepción de las expresiones “según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional”, de su primer inciso, e “Igualmente, a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos”, de su párrafo, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

22. Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 39 de la Ley 546 de 1999, con excepción de las expresiones “dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, y”, del párrafo 2, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

23. En los términos de esta providencia, declárase **EXEQUIBLE** el artículo 40 de la Ley 546 de 1999.

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

25. Declárase **EXEQUIBLE** el artículo 42, con excepción de las frases “siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la Ley”, de su inciso primero; “cumplido lo anterior”, de su inciso 2; y, en el párrafo 3, las frases “que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario”, “dentro del plazo”, y “si dentro del año siguiente a la reestructuración del crédito el deudor incurriere nuevamente en mora, los procesos se reiniciarán a solicitud de la entidad financiera y con la sola demostración de la mora, en la etapa en que se encontraban al momento de la suspensión, y previa actualización de su cuantía”, que se declaran **INEXEQUIBLES**.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIE-
RRA

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

CONSTANCIA SENTENCIA C-955/00

CONSTANCIA EN SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIO-
NAL-Afirmaciones plasmadas en salvamento de voto

El suscrito magistrado en la sesión de la Sala Plena de la Corte Constitucional celebrada hoy treinta (30) de agosto del año dos mil (2000), conocido el salvamento de voto de los magistrados Eduardo Ci-fuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa a la Sentencia C-955 de 26 de julio de 2000, mediante la cual se pronunció la Corte en relación con algunas normas de la Ley 546 de 1999, acusadas como inconstitucionales , de las cuales unas se declararon ajustadas a la Carta, otras se declararon inexistentes y respecto de otras la Corte declaró su constitucionalidad condicionada, deja la siguiente

CONSTANCIA:

Primero.- Como corresponde en un Estado Democrático y por la propia índole de una Corporación Judicial Colegiada, como lo es esta Corte, es apenas obvio que con respecto a algunas providencias por ella proferidas, se presenten entre los magistrados que la integran discrepancias ya sea en la motivación del fallo o en las decisiones que se adopten, razón esta por la cual, como principio universal y además expresamente establecido para nuestro caso en el Decreto 2067 de 1991, tanto para la aprobación de las consideraciones del fallo como para las decisiones contenidas en su parte resolutiva, se dispone que la voluntad de la Corporación se exprese previa votación sobre el particular.

Segundo.- Siendo ello así, se impone como consecuencia necesaria en una democracia que las razones individualmente expuestas por cada uno de los magistrados durante el debate, así como las proposiciones de decisión presentadas particularmente por estos, si no obtienen la mayoría requerida, no pasen de ser sino eso: las posiciones particulares e individuales de quienes no fueron mayoría. Estos no pueden, en ningún caso, pretender que con su postura individual se sustituya la decisión colectiva, como quiera que no son jueces singulares sino integrantes de una Corporación Colegida.

Tercero.- Se afirma en el salvamento de voto suscrito por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa a la Sentencia C-955 de 26 de julio del presente año, que la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad condicionada entre otros de los artículos 3 y 17 de la Ley 546 de 1999 en cuanto a la fijación en pesos de la unidad de cuenta denominada UVR y respecto de que los intereses de los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo no pueden incluir el porcentaje de inflación ya causada, porque también quedaban incluidos en la actualización de los saldos respectivos, lo que constituía un doble cobro de la misma a los deudores, así como el haber declarado que los intereses que se cobren en esta clase de créditos afectados a una finalidad social deben ser inferiores a la menor tasa real del mercado, resulta ser una extralimitación de las funciones de la Corte Constitucional. Así, según el criterio de los magistrados aludidos, esta Corporación se arrogó para sí en la Sentencia C-955 de 26 de julio del presente año, atribuciones que no le corresponden, sustituyó al Congreso de la República en el ejercicio de sus funciones y, por lo mismo, lo resuelto por la Corte Constitucional resulta

contrario, según su criterio, a la Carta Política y carente de legitimación democrática.

Cuarto.- Tales afirmaciones, formuladas por los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa, luego de que sus posiciones individuales con respecto a la Ley 546 de 1999, expuestas durante el debate que culminó con la Sentencia C-955 de 26 de julio de 2000, no lograron convencer a la mayoría de la Corte, a mi juicio resultan contrarias a Derecho, son antidemocráticas, constituyen un irrespeto a la Corporación de la que todavía forman parte pues pese a haber renunciado ostentan hoy la calidad de magistrados de esta Corte, e invitan francamente a la desinstitucionalización de la República en momentos especialmente difíciles.

Esas expresiones del salvamento de voto a que se hace referencia son contrarias a Derecho, como quiera que conforme al artículo 4 de la Constitución, ésta es *“norma de normas”* y, según el artículo 241 de la Carta, a la Corte Constitucional se le confía la guarda e integridad y supremacía de la Constitución, lo que significa que ella puede, de manera legítima y como en tantas ocasiones lo ha hecho entre otros con el voto favorable de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa, proferir sentencias modulativas, integradoras, interpretativas o condicionadas en relación con la exequibilidad de normas sometidas a su decisión. Por ello, afirmar a último momento, que adoptar como se adoptaron decisiones de esa índole en la Sentencia C-955 de 26 de julio de 2000, no es posible dentro del ejercicio de las funciones atribuidas a la Corte, constituye la negación de las atribuciones que a ésta le confiere la Carta y una posición contradictoria por quienes, en otros fallos, votaron afirmativamente sentencias modulativas, integradoras, interpretativas o condicionadas.

Lo que así se refleja es que, si la sentencia resulta acorde con su posición personal, se considera entonces por ellos conforme a la Carta y aparece entonces, como una contribución a la evolución del Derecho a través de la jurisprudencia; y, en el caso contrario, si decisiones de esta clase se adoptan sin su voto, la sentencia respectiva resulta, según su particular modo de apreciar las cosas, violatoria de la Carta.

Semejante actitud, no puede ser considerada jamás, como el acatamiento obligado a los principios democráticos, sino, justamente, como el desconocimiento absoluto de la regla elemental de que las decisiones en Organismos Colegiados se adoptan por la mayoría.

En tal virtud, fluye como consecuencia inexorable, que las afirmaciones del salvamento de voto a que se ha hecho referencia, son, además, un irrespeto a la Corporación de la que se forma parte, pues, es muy distinto discrepar de la decisión mayoritaria que intentar descalificar a la Corte y procurar su desprestigio.

Actitudes como estas, son, a todas luces, una invitación pública al desconocimiento de los fallos judiciales, un desconocimiento abierto de la legitimidad que tiene la Corte Constitucional por decisión del constituyente primario y una incitación a desinstitucionalizar a la República, nada de lo cual puede merecer ni la adhesión ciudadana, ni la aceptación de los magistrados de esta Corte, que, pese a las expresiones injuriosas del malhadado salvamento de voto de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa a la Sentencia C-955 de 26 de julio del año en curso, seguiremos cumpliendo nuestra función en un Estado Social de Derecho, pronunciando las sentencias que nos corresponde dictar, “*en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución*”.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Adhiero a la constancia,

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Salvamento de voto a la Sentencia C-955/00

Referencia: expedientes D-2823 y D-2828

Demandas de inconstitucionalidad incoadas contra las leyes 546 del 23 de diciembre de 1999, “por la cual se dictan

normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones", y 550 del 30 de diciembre de 1999, "por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones, y se dictan disposiciones para armonizar el régimen vigente con las normas de esta Ley"

Demandantes:

Alejandro Baquero Nariño y Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Discrepamos parcialmente de la sentencia de la Corte. Aunque, como fruto del debate, la mayoría aceptó en parte nuestros planteamientos, persiste nuestro disentimiento. En todo caso, la ponencia original afortunadamente sufrió sustanciales modificaciones y cambios. Muy brevemente, nos apartamos de la decisión, por las razones siguientes.

1. La Corte, sin ser el órgano competente, tanto en términos jurídicos como cognoscitivos, abiertamente sustituye al Legislador en lo que respecta al desarrollo del derecho a la vivienda digna. De una parte, la atribución de competencias a la Junta Directiva del Banco de la República, solo la puede hacer el Legislador, no la Corte Constitucional, mediante sentencia. En el mismo sentido, las funciones de la Superintendencia Bancaria, escapan a la potestad ordenadora de la Corte Constitucional. En la sentencia, la Corte dispone que los créditos de vivienda tendrán una tasa máxima de interés remuneratorio, que será fijada por la Junta Directiva del Banco de la República, con base en una certificación que proveerá la mencionada superintendencia. De otra parte, la potestad interventora del Estado, al igual que la competencia normativa para dictar reglas sobre los derechos constitucionales - ambas atribuciones del Legislador -, sufren la desembocada suplantación de la Corte, que decide intervenir de manera permanen-

te la tasa activa de los créditos de vivienda y de los destinados a la construcción. En efecto, la sentencia determina que la tasa de interés remuneratorio de estos préstamos, deberá ser siempre inferior a la más baja tasa del mercado financiero. Sin duda se trata de una medida intervencionista, pero tomada por el órgano de la justicia constitucional por fuera de sus funciones constitucionales. Pese a la innovación que pretorianamente se introduce en el régimen financiero, la Corte extiende esta norma creada por ella a todos los contratos de mutuo celebrados con anterioridad, cuyas cuotas nuevas deberán ajustarse a la tasa máxima que se establezca por la Junta Directiva del Banco de la República. La retroactividad y la alteración de la seguridad jurídica, que normalmente podría dar base para aducir una glosa constitucional a propósito de la intervención regular del órgano competente, no resulta oponible cuando es la Corte la que dicta las medidas. La sentencia anuncia con claridad que ha nacido en el panorama de los órganos reguladores del Estado, uno superior a todos, dotado de poderes de intervención, cuyas resoluciones incluso no experimentan las limitaciones que se pueden hacer valer ante las autoridades competentes. Este nuevo órgano no es otro distinto de la propia Corte Constitucional.

2. Podría sostenerse que no se ha producido ninguna transformación en el cuadro de los poderes del Estado, pues tan solo se trataría de la expedición de una sentencia condicionada o integradora. Sin embargo esto último no es cierto. La Corte no ha decidido adoptar una entre diversas interpretaciones posibles, o llenar un vacío acudiendo a principios o reglas existentes o implícitos. Más allá de los confines legítimos de la interpretación, la Corte - sin ninguna autorización - ha innovado radicalmente el ordenamiento jurídico, y lo ha hecho de dos maneras. Primero, atribuyendo competencias nuevas a organismos del Estado. Segundo, interviniendo en la actividad económica mediante la expedición de normas, antes inexistentes.

3. Las nuevas normas dictadas por el novísimo y poderoso órgano de intervención económica, pueden ser analizadas desde distintas ópticas y ser consideradas más o menos convenientes dependiendo de los intereses en juego. La Corte se expone a toda clase de críticas o elogios, puesto que decidió transformarse en instancia puramente política, lo que puede deteriorar su prestigio y respetabilidad. Creemos que la defensa del Estado Social de Derecho, no reclamaba de la Corte esta mutación, que la aleja decididamente de su función jurisdiccional. La Corte no ha sido consciente que carece de legitimidad democrática directa para fijar políticas públicas en el campo económico. Tampoco se ha detenido a analizar lo inapro-

piado que resulta para una Corte Constitucional entrar a emular con el Legislador democrático, cuando su cometido exclusivo es el de controlar su obra desde el punto de vista del cumplimiento del marco constitucional. De hecho las nuevas normas adoptadas por la Corte, no se enderezan a actualizar el consenso constitucional, sino a ocupar el espacio del Legislador. La Corte entonces no podrá soslayar la crítica económica, política y social, más aún si se advierte en la fórmula convenida por ella la fragilidad de un diagnóstico y de una solución que sólo reparan en el deudor actual, dejando de lado la complejidad del fenómeno real sobre el cual versa su regulación. Si se capta a tasas de mercado y se colocan los créditos a tasas subsidiadas, el mercado del crédito tenderá a marchitarse, en perjuicio de los potenciales compradores, o sea de la inmensa población que carece de vivienda. El costo del subsidio, en últimas se trasladará a los depositantes o a los contribuyentes, lo que no deja de ser regresivo e injusto. Las nuevas reglas pueden adicionalmente erosionar la situación financiera de varias instituciones crediticias. En este caso, la responsabilidad de los insucesos se radicará en la autora de las normas, no así su costo social que correrá por cuenta de los sectores sociales más desvalidos. La inconsulta intervención de la Corte en el proceso de asignación de recursos, mediante normas que no atienden el fondo de la materia, genera distorsiones que terminan por afectar negativamente a los colectivos aparentemente beneficiados por ellas, a lo que se suma el daño que ocasiona a las demás personas y actores sociales. Las buenas intenciones de la Corte -que compartimos-, lamentablemente por lo expuesto se expresan en reglas que fatalmente las contradicen. La inteligente alternativa del Legislador -orientar el mercado financiero a la financiación de la vivienda-, queda excluida, dado que la solución judicial aleja el ahorro privado de esta utilización, salvo para los ahorradores no informados que corresponden a los sectores menos pudientes, lo que entraña una manifiesta injusticia. La pérdida de dinámica de la financiación privada de la vivienda, exigirá al Estado absorber cargas económicas en detrimento del gasto social más apremiante. Lo anterior también obedece a la reducida capacidad de distinción que acusa la sentencia, que permite -aparte de la vivienda de interés social-, conceder el mismo trato a todos los estratos sociales, con independencia de su nivel de ingreso. Al injusto traslado de recursos que se opera por toda la sociedad a favor de los actuales deudores, se agrega la virtual extinción del mercado financiero de vivienda de largo plazo, lo que se consuma con la obligatoriedad que se impone a los acreedores para reestructurar las obligaciones financieras, restándole toda seguridad y plausibilidad a las titularizaciones, a las emisiones de bonos de largo plazo y al

mercado secundario de hipotecas. Es claro que la muerte del mercado financiero de largo plazo, impide reducir sustancialmente el verdadero costo del crédito hipotecario. De otro lado, la expansión del crédito inmobiliario, a costos razonables y sostenibles, si se la priva del mercado de papeles de largo plazo, no resulta posible, máxime si esto conduce a alejar las inversiones procedentes de los fondos de pensiones.

4. La sentencia de la Corte petrifica una opción de regulación, como la única constitucionalmente posible. La alternativa de la Corte coincide con la regla que postula la intervención permanente de las tasas activas, para todos los créditos de vivienda, como si ella surgiera de lo previsto en el artículo 51 de la C.P. La Corte, por lo demás, asume sin ningún fundamento, que esta tasa "constitucionalmente" debe situarse siempre por debajo de la tasa activa más baja del mercado. Definitivamente, esta sub-regla no surge de la norma constitucional, que se ha limitado a deferir al Legislador histórico la regulación respectiva, desde luego sujetando las distintas opciones a la observancia del marco constitucional. En materia económica, por lo demás, no es juicioso adoptar reglas inmodificables. Esto último explica la consagración de las leyes-cuadro. El principio democrático, que la Corte debería defender, queda anulado cuando se eleva un modelo normativo a único canon y, además, inmodificable por surgir como supuesta exigencia implícita del texto constitucional. Ahora, si el esquema normativo contingente se encarna en una sentencia de la Corte Constitucional, por contera se viola el principio de división de poderes. Esta metafísica constitucional de orden económico, nunca puede ser el fruto de las funciones legítimas de una Corte Constitucional.

5. La ley marco sobre el sistema de ahorro y crédito en materia de vivienda, puede disponer la creación de organismos especiales para los efectos de fijar metodologías para los patrones de ajuste por inflación -UVR-, atribuyéndoles las competencias correspondientes, sin que esto signifique desconocer las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República. La UVR es una unidad de cálculo, y no moneda. El sistema de ahorro y crédito, materia de la ley, se establece como desarrollo concreto de las facultades constitucionales previstas en el artículo 150-19-d de la C.P. En este sentido, dicha ley bien podía asignarle funciones específicas al Consejo Nacional de Política Económica y Social, lo mismo que al Consejo Superior de Vivienda y a su secretaría Técnica.

6. Los argumentos anteriores nos llevan igualmente a separarnos de la sentencia en aspectos puntuales. La obligatoria amortización de capital

en todas las cuotas de los deudores, no corresponde a ninguna exigencia de la Constitución. La sola remisión del Constituyente a la técnica de la ley cuadro, indica que sobre el particular no existe un mandato constitucional y, por ello, mal hace la Corte en imponerlo y suponerlo. Esta regla pretoriana, en la práctica, puede afectar negativamente a los mismos deudores o prestarse a que se soslaye de manera artificial.

7. La Constitución tampoco ordena que los créditos a constructores deban tener las mismas condiciones financieras favorables que los que se extienden a los deudores individuales de créditos de vivienda. En la realidad, los plazos, riesgos y condiciones de este género de préstamos son distintos de los últimos. La Corte no se limita a homologar categorías diferentes, sino que además proyecta el ámbito de protección del artículo 51 de la C.P., más allá de su objeto propio, circunscrito a la vivienda digna. Ahora, si resultare cierto que el subsidio financiero al constructor fuere conveniente para promover la vivienda digna, ello debería sopesarse y decidirse por el Legislador, no así por la Corte Constitucional.

8. La fijación legal de plazos para que los deudores morosos soliciten la reliquidación de los créditos, no viola la Constitución. La circunstancia de la mora de suyo es un factor diferencial legítimo. De otro lado, dado que el abono se producía con cargo a recursos del Erario se tornaba imperioso precisar la cuantía del subsidio y el término para suministrarlo. En la sentencia, a este respecto, se abunda en explicaciones sobre la naturaleza obligatoria de este abono, el que se vincula a una admisión de responsabilidad del Estado, a la cual alude ciertamente la ley examinada pero como mera eventualidad y siempre sujeta a una declaración judicial en ese sentido. En ausencia de una sentencia judicial, el abono tiene carácter de subsidio. No puede la Corte Constitucional modificar su naturaleza, anticipando la condena judicial contra el Estado, lo que no hace la ley, ni puede deducirse del mero cotejo de la norma legal con las normas constitucionales.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-955/00

Referencia: expedientes D-2823 y D-2828

Aunque he tenido el honor de ser el ponente del trascendental fallo en referencia, debo consignar las razones de mi salvamento parcial de voto, toda vez que durante el debate fue modificado en algunos aspectos el proyecto de fallo que me permitió presentar a consideración de la Sala Plena.

1. Ante todo, es necesario reconocer que la afortunada decisión de la Corte respecto al numeral 2 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, en particular en lo relativo a la fórmula mediante la cual se llegará a establecer una tasa máxima para el interés remuneratorio en los préstamos de vivienda, no es de mi autoría, si bien la comparto por el profundo sentido de justicia que la anima, y porque, además, de no haber sido por ella, la Corte habría tenido que declarar la inconstitucionalidad de dicha norma, e inclusive la de la UVR, afectando así el alma del sistema de financiación de vivienda fundado por el legislador.

En efecto, la aludida disposición, tal como fue redactada, puesta en vigencia y aplicada, no resistía un análisis de constitucionalidad efectuado a la luz de los principios del Estado Social de Derecho. Contemplar una unidad de cuenta (UVR), orientada a incorporar el valor de la inflación en los préstamos de vivienda, y simultáneamente “una” tasa de interés remuneratorio carente de todo límite, calculada además sobre dicha unidad de cuenta, era, ni más ni menos, otorgar el visto bueno a la usura, reproduciendo los vicios del sistema UPAC y aun haciéndolos más ostensibles y graves.

No me cabe duda de que, con esa norma, si hubiese sido declarada exequible sin condiciones, se condenaba a miles de familias a la fatal consecuencia de hacer imposible su cumplimiento ante las entidades financieras y a la consiguiente pérdida de sus viviendas, y se habría conducido, por tanto, al colapso del sistema en poco tiempo, con las impredecibles consecuencias sociales y económicas, aun peores que las causadas por el de las unidades de poder adquisitivo constante.

Propuse a la Corte declarar inexequibles las expresiones “calculadas sobre la UVR”, usadas por el legislador para señalar la base -normalmente creciente, día a día- sobre la cual habrían de cobrarse los ilimitados intereses remuneratorios en referencia.

En mi criterio, una unidad de cuenta -si eso es la UVR, de acuerdo con la definición del artículo 3- no puede generar intereses. Las personas pagan réditos sobre el capital prestado, no sobre la corrección monetaria mediante la cual el acreedor queda indemnizado de manera inmediata por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, generada por la inflación.

Como se decía en la ponencia, si crece la inflación, en forma constante crece también el valor de la UVR y, por tanto, el monto de la obligación, aun a pesar de los abonos a capital que en buena hora propicia la Sentencia, irá creciendo, y también lo que habrá de pagarse por intereses.

El tema del doble cobro de la inflación puede verse bajo dos perspectivas diferentes.

Si ya la UVR, en sí misma, dejaba a salvo a la entidad prestamista por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda a causa de la inflación, no ve el suscrito Magistrado la razón para que, adicionalmente, esa corrección monetaria o ajuste inflacionario genere, a medida que aumenta, nuevos intereses. Ni para que esos intereses, ilimitados, vuelvan a incluir la inflación.

Por el aspecto contrario, si el interés en cualquier crédito comprende ya la corrección por inflación, además de los gastos operativos y la ganancia del prestamista, y si además esa tasa de interés no tiene límite y es impuesta por el banco al deudor, a su amanero, no se aprecia con claridad cuál es la causa jurídica de calcular y pagar de nuevo la inflación mediante la UVR.

2. También salvo mi voto en cuanto a la decisión de declarar exequible el término de un año establecido en la Ley para la vigencia del interés tope del 11% en cuanto a los créditos de vivienda de interés social.

La protección constitucional de las franjas más humildes de la población debe ser constante, a la luz de la Constitución Política. Aceptar que, pasado un año de cuando entró en vigencia la Ley, estas personas deban volver a pagar intereses ilimitados -los que quieran las entidades financieras- es, en mi criterio, contrario a los principios del Estado Social de Derecho y, por tanto, inconstitucional.

El condicionamiento aprobado por la Corte en cuanto al párrafo del artículo 28 resulta teórico, y tiene más el sentido de una buena intención de la Corporación que de algo imperativo que en realidad asegure la sujeción del precepto a la Constitución Política. Afortunadamente la Sala

decidió agregar que la tasa de interés para vivienda de interés social será siempre inferior a la aplicable en los otros créditos de vivienda; y dispuso, además, en forma coherente con lo dicho sobre el artículo 17, que de esos 11 puntos sea descontado el valor de la inflación.

3. No estoy de acuerdo con la exequibilidad de las normas que establecieron discriminaciones en lo relativo a las reliquidaciones de los créditos adquiridos bajo la vigencia del desaparecido sistema UPAC.

Hay algo de elemental justicia que, en mi opinión, ha debido ser tenido en cuenta por la Corte: todos los antiguos deudores, sin excepción -como lo dijo uno de los demandantes-, sufrieron el perjuicio de pagos en exceso -por conceptos inconstitucionales- durante varios años. Por tanto, han debido ser indemnizados por igual, de acuerdo con las sentencias C-383, C-700 y C-747 del año pasado, proferidas por esta Corte.

Si todos pagaron lo que no debían, todos tenían derecho a que automáticamente las instituciones financieras que recibieron esos recursos pagados de más se los abonaran o se los devolvieran, y creo yo que con intereses.

Ha quedado claro en el Fallo, eso sí, que pueden reclamar por la vía judicial, y que los jueces competentes tienen los elementos indispensables para reparar, ojalá con prontitud, los daños que a tales deudores se les causó.

4. Considero que los párrafos 1 y 2 del artículo 40 son inconstitucionales y que así ha debido declararlo la Corte.

En efecto, allí se dispuso que los abonos previstos para los deudores -que, como se dice en la Sentencia, corresponden a verdaderos derechos de ellos y no a una dádiva- solamente se harán para un crédito por persona; que el titular de obligaciones para más de una vivienda debe escoger a cuál se aplica tal abono; y que la no restitución en el término de treinta (30) días de lo recibido desconociendo la norma lleva al deudor a incurrir en las sanciones penales establecidas para la desviación de recursos públicos.

Reglas injustas, sin ninguna duda, puesto que, como en el Fallo se reconoce, todos los deudores, por los distintos créditos en UPAC, fueron afectados por los pagos efectuados entre 1993 y 1999 por conceptos que esta Corte encontró lesivos de la Constitución. Y, por ende, los afectados,

independientemente del número de créditos por los cuales pagaron en exceso, tenían derecho a la restitución o abono de esos dineros.

5. Me aparto del contenido y decisión de la Sentencia en lo referente a la exequibilidad del parágrafo 1 del artículo 42 de la Ley acusada.

Se trata de una norma que carece de sentido, en cuanto, por una mora posterior, retrotrae los efectos del abono ya efectuado a favor del deudor. De nuevo se parte del supuesto de que lo abonado no corresponde a un derecho sino a un regalo, y, por supuesto, se contempla que, si el deudor incurre de nuevo en mora de más de doce meses, el saldo de la obligación se incrementará en el valor de lo recibido.

Se ignora cuál fue la causa de las reliquidaciones y de los abonos -los pagos de lo no debido, efectuados por los deudores del UPAC a favor de las instituciones financieras-, dándoles entonces un alcance de mera liberalidad o generosidad del Estado -que, dicho sea de paso, asume en la Ley unas obligaciones que no son suyas-, y relacionando el derecho a mantener el abono con el mayor o menor cumplimiento del deudor con la entidad prestamista.

Ninguna relación tiene una cosa con la otra, y en cambio el precepto agrava, ya de manera irremediable, la situación del deudor y hace impagable el crédito.

Esa falta de relación entre la causa de los abonos y la posterior mora del deudor resulta contraria al artículo 13 de la Constitución, que ordena al Estado proteger especialmente a las personas que, entre otros motivos, por su situación económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Y sinceramente este Magistrado no cree que, habida cuenta de la impresionante crisis del UPAC y del estado de cosas que hoy presenta la economía en general, pueda afirmarse que todo deudor que incurre en mora lo hace animado por una deliberada voluntad de incumplimiento, o por lo que últimamente se denomina con la antipática expresión “cultura del no pago”. La situación públicamente conocida es, por el contrario, la de la absoluta imposibilidad de pagar que afecta a muchas familias a raíz, precisamente, de la injusta estructura que se le dio al UPAC en los últimos años.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-955/00

Referencia: expediente D-2823 y D-2828

Muy respetuosamente expreso a continuación, de manera suscinta, las razones de mi desacuerdo parcial con la decisión contenida en la sentencia C-955/2000, circunscrito a los numerales 13,18, 23, 24 y 25 de su parte resolutiva, en consonancia con los pertinentes apartados de la parte considerativa.

1. En relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 17, e inexequibilidad de algunas expresiones contenidas en el numeral segundo de esta misma disposición, la Corte se basa en la necesidad de que la determinación de las cuotas de los créditos de vivienda debe estar intervenida por el Estado, para asegurar los propósitos explícitos en el artículo 51 de la Constitución. No obstante, para la Corte ese propósito solo se asegura mediante el criterio por ella adoptada de imponer que la tasa máxima de interés que pueden cobrar las entidades financieras en los préstamos de vivienda no exceda el interés menor que en el sistema financiero se cobra. Si bien es cierto que en la sentencia se excluyen como parámetros de comparación para la determinación de la tasa los llamados préstamos preferenciales y extraordinarios, es lo cierto también, que se mantuvieron como referentes los préstamos de consumo y a corto plazo.

A mi juicio la Corte ha debido limitarse a la determinación conceptual de tasa remuneratoria, enunciado los factores que la integran, pero no avanzar en el establecimiento de un tope máximo y menos frente a elementos que no son comparables en términos reales como las tasas de préstamos a corto y mediano plazo, cuando los préstamos de vivienda conforme a la propia ley 546 de 1999 se pactan a plazos que oscilan entre quince y treinta años.

Si bien es cierto que en la sentencia se reconoce que la tasa de interés remuneratorio debe considerar “la indemnización al acreedor por la depreciación de la moneda, lo que corresponde a los costos de su actividad y lo que de manera específica tiene que ver con su ganancia en la actividad respectiva, que deberá ser racional y proporcional y no usuraria”, es claro que la fijación de una tasa máxima de acuerdo con los términos de la sentencia si bien en teoría está llamada a proteger a los deudores, deja de lado los intereses de ahorradores y de las propias entidades crediticias, so riesgo de generar un desequilibrio en el sistema que podrá dar al traste con los propósitos buscados, pues no parecen basarse en términos reales del

sistema económico definido en la Constitución vigente, que al propio tiempo que impone finalidades sociales reconoce la libre iniciativa dentro del bien común.

2. La Corte estima que la diferencia de tratamiento prevista en los artículos 41 y 42 de la ley acusada es contraria al principio de igualdad pues con esas normas se discrimina a los deudores que no se encontraban al día a 31 de diciembre de 1999 con los que si lo estaban. A juicio de la Corte no hay bases objetivas para ese tratamiento desigual.

Sobre el particular considero, como lo expresé durante la discusión de la ponencia, que la situación de quien ha sido cumplido no es la misma de quien ha sido incumplido. Si bien es cierto que en su generalidad los deudores incumplidos pueden serlo por imposibilidad debida a la situación económica general, no puede perderse de vista que los deudores cumplidos no lo son solamente por disponer de medios, sino por el imperativo de honrar sus compromisos, aún a costa de grandes esfuerzos. Y en ese sentido resultan inequitativamente tratados quienes a pesar de la observancia y cumplimiento son equiparados a quienes quizá no han realizado los mismos esfuerzos en igualdad de condiciones.

3. La Corte declaró la Constitucionalidad del artículo 40 de la ley, bajo la consideración de que esta disposición busca realizar el mandato constitucional del artículo 51 de la Constitución Política y obliga a invertir sumas integrantes del patrimonio colectivo en abono a obligaciones vigentes contraídas con establecimientos de crédito. A juicio de la sentencia tales inversiones no pueden catalogarse como subsidio ni como auxilios de aquellos prohibidos por la Constitución en favor de particulares “sino deben encasillarse en la función de respuesta del ente estatal frente a una circunstancia grave y crítica que amenazaba con descomponer de manera inminente e incontrolable, el orden económico y social de la República”.

En términos de la ponencia “Lo relacionado con la contribución estatal a la formación del ahorro que permita configurar la cuota inicial de los deudores que hayan entregado en dación en pago a sus viviendas, en los términos del artículo 46 de la Ley, no obstante la apariencia de **subsidio** que presenta la redacción del artículo, obedece a la misma filosofía ya planteada y es sólo en ese sentido que se declarará su constitucionalidad, con apoyo en los preceptos que se desprenden del carácter **social** del Estado de Derecho colombiano.”

Como también expresé durante la discusión de la ponencia, considero que dentro del marco establecido en el artículo 51 de la Constitución, puede el legislador arbitrar mecanismos variados para asegurar la realización del derecho a la vivienda digna que allí se proclama. Entre esos bien puede establecer subsidios e inclusive, como lo ha interpretado la Corte en jurisprudencia que data de 1994 auxilios, sin que ello signifique fatalmente trasgresión de la prohibición contenida en el inciso del artículo 355 de la Constitución Política.

En efecto, si bien es cierto que por principio está vedado a todos los órganos del Poder Público “decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”, como lo ha señalado la Corte esos auxilios en la medida en que correspondan al desarrollo y ejecución de mandatos constitucionales no son contrarios a derecho; tratándose de los apoyos a que se refiere la norma en referencia si bien la sentencia da una explicación que puede ajustada considero que el reconocimiento del verdadero carácter de esos apoyos que no es otro que el ser subsidios o auxilios -respaldados en el propio artículo 51 de la Constitución para el cumplimiento de los explícitos cometidos allí señalados-, en nada pugna con las disposiciones constitucionales ni con la jurisprudencia de la Corte.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

Sentencia C-1140/00

Referencia: expedientes D-2777, D-2782, D-2783, D-2792, D-2802, D-2809 y D-2811

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 546 de 1999

Actores: Sixto Acuña Acevedo, Fernando Salazar Escobar, Rafael Bohorquez Silva, Armando Arciniegas Niño, Myriam Bustos S., Pablo Bustos Sánchez, Darío Platarrueda Vanegas, María Consuelo Romero Millán, Felipe Rincón Salgado y Luis Armando Montoya Munévar

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

que pone fin al proceso de constitucionalidad iniciado a partir de las demandas instauradas por los ciudadanos Sixto Acuña Acevedo, Fernando Salazar Escobar, Rafael Bohorquez Silva, Armando Arciniegas Niño, Myriam Bustos S., Pablo Bustos Sánchez, Darío Platarrueda Vanegas, María Consuelo Romero Millán, Felipe Rincón Salgado y Luis Armando Montoya Munévar contra la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999, publicada en el Diario Oficial N° 43827 de la misma fecha.

.....

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Cosa juzgada constitucional

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya

que fueron objeto de la decisión de la Corte en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, debe abstenerse esta Corporación de proferir nueva decisión de fondo sobre los artículos 1, 2, 3, 4, 6 -inciso final-, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28 -parágrafo-, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Tampoco entrará la Corte a resolver de nuevo sobre el carácter marco del articulado ni acerca de la posible invasión de la órbita de otros órganos del Estado por parte del Congreso, ya que sobre tales cargos se resolvió mediante el aludido Fallo. Y lo propio puede decirse sobre los aspectos formales de la Ley.

2. Los cargos sobre vulneración del artículo 90 de la Carta Política. Constitucionalidad de la atribución de responsabilidad económica al Estado por concepto de las reliquidaciones

El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En torno al alcance de esta disposición constitucional ha expresado la Corte:

“Desde el punto de vista sistemático, la Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización.

9- Esta concepción de la posibilidad de indemnización de un daño antijurídico incluso originado en una actividad lícita del Estado armoniza además con el principio de solidaridad (CP art. 1º) y de igualdad (CP art. 13), que han servido de fundamento teórico al régimen conocido como de daño especial, basado en el principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. En efecto, si la Administración ejecuta una obra legítima de interés general (CP art. 1º) pero no indemniza a una persona o grupo de personas individualizables a quienes se ha ocasionado un claro perjuicio con ocasión de la obra, entonces el Estado estaría desconociendo la igualdad de las personas ante las cargas públicas (CP art. 13), pues quienes han sufrido tal daño no tienen por qué soportarlo, por lo cual éste debe ser asumido solidariamente por los coasociados (CP art.

1º) por la vía de la indemnización de quien haya resultado anormalmente perjudicado. Se trata pues, de un perjuicio especial sufrido por la víctima en favor del interés general, por lo cual el daño debe ser soportado no por la persona sino por la colectividad, por medio de la imputación de la responsabilidad al Estado.

Por ende, la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño, que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo.

10- Igualmente no basta que el daño sea antijurídico sino que éste debe ser además imputable al Estado, es decir, debe existir un título que permita su atribución a una actuación u omisión de una autoridad pública. Esta imputación está ligada pero no se confunde con la causación material, por cuanto a veces, como lo ha establecido la doctrina y la jurisprudencia, se produce una disociación entre tales conceptos. Por ello, la Corte coincide con el Consejo de Estado en que para imponer al Estado la obligación de reparar un daño “es menester, que además de constatar la antijuricidad del mismo, el juzgador elabore un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico distinto de la simple causalidad material que legitime la decisión; vale decir, la imputatio juris además de la imputatio facti”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-333 del 1 de agosto de 1996. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Es obvio que para poder deducir esta responsabilidad estatal resulta necesario que se demuestre que los daños causados son imputables, por acción u omisión, a las autoridades públicas, y que exista sentencia judicial que la declare.

Es precisamente al artículo 90 de la Constitución al que acuden los demandantes para deducir la inexequibilidad de los artículos 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Tales disposiciones legales, estipulan en conjunto que, con el fin de contribuir a hacer efectivo el derecho constitucional a la vivienda, el Estado invertirá las sumas previstas en los artículos 41 y siguientes “para abonar a las obligaciones vigentes que hubieren sido contratadas con establecimientos de crédito, destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo” (art. 40); que los abonos se harán “por el Gobierno Nacional” (art. 41); que el Gobierno Nacional queda autorizado para emitir y entregar Títulos de Tesorería (TES), denominados en UVR y con el rendimiento que éste determine, con pagos mensuales, “en las cuantías requeridas para atender la cancelación de las sumas que se abonarán a los créditos hipotecarios” (art. 41, parágrafo 4); y en los artículos 44 y 45 se crea una inversión obligatoria temporal en “Títulos de Reducción de Deuda” -TRD- destinados a efectuar los abonos sobre los saldos vigentes de

las deudas individuales para la financiación de vivienda a largo plazo. Se estatuye que los TRD se denominarán en UVR; que serán emitidos por el Gobierno Nacional; que podrán ser desmaterializados, tendrán un plazo de diez (10) años contados a partir de la fecha de su colocación y serán negociables (art. 44); que estarán obligados a suscribir en el mercado primario TRD todos los establecimientos de crédito, las sociedades de capitalización, las compañías de seguros, los fondos comunes ordinarios, especiales y de inversión administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades fiduciarias, los fondos de valores administrados por sociedades comisionistas de bolsa y los fondos de inversión administrados por las sociedades administradoras de inversión, salvo los fondos que tengan como objeto exclusivo la administración de los recursos de seguridad social y los fondos de inversión extranjera, y los recursos destinados exclusivamente a la seguridad social administrados por las compañías de seguros.

En otros términos, las disposiciones acusadas dejan en cabeza del Estado, al menos en su mayor parte, sin perjuicio de las demandas que individualmente puedan instaurarse por los usuarios contra las entidades financieras por lo pagado a ellas en exceso entre 1993 y 1999, el costo de los abonos que se efectúen o se hayan efectuado a favor de los antiguos deudores de UPAC, que corresponden a sus derechos, según precedentes providencias de esta Corte.

En efecto, para la disposición inmediata de los recursos, la normatividad previó las inversiones forzosas -temporales- a cargo de las entidades financieras, a través de títulos (TRD) que el Estado tendrá que redimir, reconociéndoles intereses. Y en realidad el fisco recibe unos recursos que traslada, por conducto de las mismas instituciones acreedoras, a los deudores, contrayendo una deuda pública interna, mediante la emisión y entrega de títulos de tesorería (TES), denominados en UVR, en las cuantías requeridas para atender la cancelación de las sumas que se abonarán a los créditos hipotecarios.

La Corte considera que ello, aunque por alguien pudiese considerarse inconveniente, no es constitucional, lo que con claridad surgió de la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en la que esta Corporación advirtió:

”Como ya se indicó, se hacía imprescindible que la ley marco de vivienda contemplara las reglas generales aplicables a la transición entre el

sistema anterior de financiación y el nuevo, y los criterios para fijar la equivalencia entre la UPAC y la UVR.

En términos generales, los preceptos integrantes del Capítulo VIII de la Ley no contravienen la Constitución Política, con las salvedades que adelante se indican, ya que tienen por objeto fijar las pautas, criterios y objetivos con base en los cuales pueda tener solución el conflicto generado, respecto de miles de deudores hipotecarios, por la crisis del sistema UPAC.

En realidad, debe reconocerse que a las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, dictadas por esta Corte, y a la expedición de la Ley acusada antecedieron inocultables síntomas de perturbación social ocasionada por el aumento exagerado de las tasas de interés, por la vinculación de la DTF al cálculo de la unidad de poder adquisitivo constante y por la capitalización de intereses en las obligaciones contraídas con el sector financiero.

Es un hecho públicamente conocido, que por tanto no necesita prueba especial dentro de este proceso ni requiere ser sustentado en cifras, el de que las deudas en UPAC se hicieron impagables en la generalidad de los casos, en términos tales que se extendió la mora y que la cartera hipotecaria de difícil o imposible cobro creció desmesuradamente, conduciendo a la instauración de incontables procesos ejecutivos, de remates y de daciones en pago, con las naturales consecuencias negativas para la economía y para la estabilidad del crédito. A todo lo cual se agregó la pérdida o disminución del valor de los inmuebles, como una expresión más de la recesión que ha venido afectando al país en los últimos años.

El legislador encontró, entonces, una situación creada, de excepcional gravedad, de cuya solución dependía no solamente la buscada reactivación económica sino la atención inmediata de la crisis individual y familiar causada por los aludidos factores, con inmenso perjuicio para miles de personas.

El Estado, a través de la Ley, se anticipó a reconocer su eventual responsabilidad, al menos parcial, en los motivos que llevaron al colapso, y asumió voluntariamente los costos inherentes al resarcimiento de los deudores perjudicados, quienes durante años efectuaron pagos por conceptos que esta Corte halló después inconstitucionales, y tanto él como las instituciones financieras se vieron enfrentados a la inminencia de un sin-número de demandas legítimamente instauradas ante los jueces por los

afectados, con miras a la reliquidación de sus créditos y a la devolución o abonos de las cifras ya canceladas en exceso.

En consecuencia, se concibió en la normatividad una figura (la UVR) que sustituyera el sistema UPAC, declarado inexistente por esta Corte mediante Sentencia C-700 de 1999, y, toda vez que seguían vigentes más de ochocientas mil deudas hipotecarias contraídas a la luz de las normas precedentes, y estaban latentes los innumerables pleitos ejecutivos o de reclamo de las sumas pagadas, el legislador encontró indispensable la adecuación de tales obligaciones al esquema creado, la conversión de la UPAC a la UVR, la reliquidación de los créditos para dar cumplimiento a las sentencias de esta Corporación y del Consejo de Estado, los abonos a los deudores por la diferencia que arrojase la comparación entre las sumas que adeudaban y las que efectivamente cancelaron, la opción de readquisición de vivienda para quienes la habían perdido y la suspensión de los procesos ejecutivos iniciados, entre otras medidas que juzgó propicias, aunque pudieran no plasmar un resarcimiento completo, para impedir que los efectos de la perturbación social y económica se extendieran.

A juicio de la Corte, independientemente de la constitucionalidad de cada una de las normas del Capítulo individualmente consideradas, el conjunto de las disposiciones puestas en vigencia obedeció a una legítima actitud del legislador, quien quiso adelantarse, mediante reglas ordinarias, a la circunstancia de una posible declaración del estado de emergencia económica y social por el Presidente de la República (art. 215 C.P.).

Como reiterada jurisprudencia de la Corte lo ha manifestado, a los estados de excepción solamente puede acudir el Ejecutivo cuando la magnitud de la crisis actual o inminente hace inoperantes los mecanismos normales de los que gozan las ramas del Poder Público para mantener la estabilidad y el pacífico desenvolvimiento de las actividades económicas y sociales, sin sobresaltos.

Si la exigencia constitucional consiste en que los medios normales al alcance del Estado se agoten con antelación al uso de los poderes extraordinarios del Jefe del Estado, el Congreso de la República goza de atribuciones suficientes para consagrar las normas legales que ataquen las causas de los fenómenos que podrían configurar situaciones críticas y conducir a soluciones extraordinarias. Estas -repite la Corte- solamente se ajustan a la Constitución en circunstancias extremas, luego la oportuna acción legislativa encaja sin dificultad en los objetivos constitucionales enunciados desde el Preámbulo, consistentes en asegurar valores como la vida

digna de las personas, la pacífica convivencia, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

Obsérvese que es precisamente el legislador el encargado de desarrollar preceptos constitucionales como los contemplados en los artículos 51 y 335 de la Constitución, y que bien puede el Estado, por su conducto, proveer, mediante la apelación a los recursos del Tesoro Público, los mecanismos indispensables para la solución -aunque sea parcial- de las necesidades que se muestran como impostergables, tal como aconteció con la materia objeto de regulación por el estatuto que se revisa.

Anota la Corte que, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial del Estado, por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, la que deberá establecerse judicialmente en cada caso, se justifica que el mismo Estado, **motu proprio**, con miras a la prevalencia del bien común, aporte, sin que sea requisito un previo fallo judicial, algunos de los recursos necesarios para contener la perturbación del orden social.

Es esa la justificación de las normas legales enjuiciadas que ordenaron abonos en cabeza de los antiguos deudores del sistema financiero en virtud de contratos hipotecarios expresados en UPAC, hoy en UVR.

En todo caso, nada de lo que se expone en esta Sentencia puede entenderse en el sentido de impedir que quienes estimen haber sufrido daño en su patrimonio como consecuencia de los pagos efectuados por conceptos que la Corte declaró inexequibles en las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, acudan, como es su derecho (art. 229 C.P.), a los jueces para que diriman los conflictos existentes al respecto, sin perjuicio de la competencia que a la vez tiene la Superintendencia Bancaria para atender las quejas o reclamos que se formulen por las personas descontentas con sus reliquidaciones o abonos, para cristalizar así los propósitos de la Constitución y de la ley en cuanto al restablecimiento de los derechos afectados.

De lo dicho se desprende, con las excepciones que en detalle se señalan más adelante, la exequibilidad de los artículos 38, 39, 40, 41, 42 y 43 de la Ley 546 de 1999, referentes a reliquidaciones y abonos, que son considerados por esta Corporación en abstracto, frente a la Carta Política, sin que en el presente Fallo pueda entrar la Corte a examinar el modo concreto en que las reliquidaciones hayan sido efectuadas ni acerca de la

validez de cada una de ellas, como en numerosos escritos presentados dentro del proceso se solicitó”.

En las demandas se invoca, como ya se dijo, el artículo 90 de la Constitución, pero en criterio de la Corte no es a la luz de este precepto que debe analizarse el conjunto de mandatos legales objeto de proceso, si bien nada de lo dispuesto en la Ley ni en esta providencia ha de interpretarse en el sentido de que resulte excluida hacia el futuro la posibilidad que tienen los afectados para acudir a los jueces, tanto contra el Estado, por su posible responsabilidad -por acción u omisión- en los hechos, como contra las instituciones financieras, por lo que resulte habérseles cancelado de más en el pago de las cuotas de amortización.

En efecto, no se descarta que las lesiones de carácter financiero efectivamente causadas a los deudores hipotecarios del sistema UPAC, en especial a partir de la inclusión de la DTF y la capitalización de intereses, puedan dar lugar a responsabilidades pecuniarias regidas por el artículo 90 de la Constitución, aunque ello no sería posible sin los previos procesos judiciales en los que -dentro de las garantías constitucionales y las posibilidades de defensa de los organismos y servidores oficiales correspondientes- se los encontrara responsables y se los obligara a pagar las indemnizaciones respectivas. Y, por supuesto, el Estado tendría que repetir contra los funcionarios o exfuncionarios involucrados.

Tampoco queda excluido el reclamo de los deudores a las entidades crediticias, en procesos judiciales individuales.

Pero, en la normatividad abstracta de cuyo examen se ocupa la Corte, no se ventila un juicio de responsabilidad pecuniaria colectiva de los entes estatales ni tampoco de las instituciones financieras, por los daños -ciertos y cuantiosos- causados por los excesos del sistema UPAC a los deudores hipotecarios. Todo ello queda a consideración de los jueces competentes, si son instauradas las correspondientes demandas, con apoyo en los precedentes jurisprudenciales trazados por esta Corte.

El objeto del proceso de constitucionalidad consiste en el cotejo de las disposiciones acusadas con la Constitución. Y lo que, en el curso del mismo, ha encontrado esta Corporación no es nada distinto de la asunción de una carga voluntaria en cabeza del tesoro público por la devolución de lo pagado por conceptos inconstitucionales a las instituciones de carácter financiero a lo largo de varios años, anticipándose en parte el Estado a reconocer su responsabilidad en la crisis.

La Corte Constitucional, en los fallos C-383, C-700 y C-747 de 1999, así como el Consejo de Estado en la Sentencia del 21 de mayo de 1999, dedujeron que en las cuotas pagadas por los deudores hipotecarios a las instituciones financieras desde 1993, al haberse incluido en ellas los elementos inconstitucionales de la DTF y la capitalización de intereses, agregándolos a la corrección monetaria, a los intereses remuneratorios y a las amortizaciones a capital (de ínfima proporción en las cuotas), excedieron en mucho, durante varios años, los montos que han debido cancelarse, que sólo eran los últimamente enunciados, y, por lo tanto, debía procederse a una reliquidación de los créditos para efectuar las compensaciones respectivas o hacer las devoluciones pertinentes en los eventos de pagos completos ya efectuados.

Así resulta de la Sentencia C-383, en la que se afirmó:

“...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 consecuencial 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.

(...)

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 inexcusable 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”.

En la reciente Sentencia de Unificación de jurisprudencia (SU-846 del 6 de julio de 2000. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra) la Sala Plena reiteró estos criterios al señalar:

“... ha de recordarse por la Corte, que la Constitución de 1991 señala como uno de los valores fundamentales, conforme a los cuales se organiza el Estado Colombiano, el de la justicia, para cuyo efecto declara que la pacífica convivencia de los asociados ha de realizarse en un “orden justo”, que, al propio tiempo, implica que la actividad de las

autoridades y de los particulares ha de adelantarse conforme a los principios democráticos.

3.2. En ese mismo orden de ideas, la Constitución actual autodefine al Estado Colombiano como *“Estado Social de Derecho”*, lo que explica la existencia, en el ordenamiento constitucional, de normas dirigidas a ese propósito, entre ellas, el artículo 51, en el cual se consagra el derecho a la adquisición y conservación de una vivienda digna, por lo que imperativamente allí se dispone que, corresponde al Estado fijar *“las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho”*, así como se dispone que para el efecto promoverá *“sistemas adecuados de financiación a largo plazo”*.

La norma en mención guarda estrecha relación, además, con los postulados a los que se ha hecho alusión en el numeral precedente y con lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Carta, que consagran la intervención del Estado en la dirección general de la economía, tanto para racionalizarla como para *“conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”*, y del mismo modo, ese propósito se encuentra ligado con la *“democratización del crédito”*, como supuesto bajo el cual han de desarrollarse las actividades *“financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión”* de los recursos captados del público.

3.3. Precisamente, en acatamiento de los principios, valores y preceptos constitucionales a que se ha hecho mención, la Corte Constitucional profirió las sentencias C-383; C-700 y C-747 de 1999, a las que en los párrafos siguientes se hará breve referencia.

3.3.1. En C-383 de 1999, se estableció que la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante no podía reflejar *“los movimientos de la tasa de interés en la economía”* como lo establecía un aparte del artículo 16, literal f) de la ley 31 de 1992, por considerar que ello contrariaba no sólo los principios de equidad y justicia sino que quebrantaba el artículo 51 de la Constitución Política, en cuanto éste ordena al Estado promover sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo, además que no se cumplía con el mandato constitucional sobre la democratización del crédito, por cuanto ese factor rompía el equilibrio que debía existir entre las entidades y los deudores. Razón por la que se estableció que, a partir de la fecha del fallo, mayo 27 de 1999, el valor de la Unidad de Poder Adquisitivo no podía reflejar *“los movimientos de la tasa de interés en la economía”*. Decisión que, en consecuencia, habría de incidir en las nuevas cuotas a ser liquidadas para los créditos adquiridos con anterioridad al fallo y para los créditos futuros, pues en ninguna de éstas podía tenerse en cuenta *el mencionado factor*.

3.3.2. Igualmente, en la sentencia C-747 de 1999, se estableció que el sistema de capitalización de intereses contenido en el decreto ley 663 de 1993, no podía ser empleado en la financiación de vivienda a largo plazo, en razón a que *“...ello desborda la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda, lo cual resulta, además, “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”*.

Por tanto, se determinó la inexequibilidad del numeral tercero del artículo 121 del decreto ley 663 de 1993, y de la expresión *“que contemplen la capitalización de intereses”* contenida en el numeral primero de la norma en mención, únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo, inexequibilidad cuyos efectos fueron diferidos hasta el 20 de junio del año 2000, fecha límite para que el Congreso de la República expidiera la ley marco correspondiente, tal como lo señaló la sentencia

C-700 de 1999, en la que se declaró la inexequibilidad del sistema Upac por no estar contenido en una ley de tal naturaleza.

(...)

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en fallo de mayo 21 de 1999, declaró la nulidad parcial del artículo 1º de la Resolución Externa No. 18 de junio 30 de 1995, proferida por la Junta Directiva del Banco de la República, en la que expresamente se establecía “*El Banco de la República calculará ...el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC- equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de que tratan las resoluciones 42 de 1988 de la Junta Monetaria y Externa # 17 de 1993 de la Junta Directiva...*”

(...)

Las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, por sus implicaciones, imponían a diversos órganos estatales, específicamente al legislador y al Banco de República, el deber de adoptar las medidas necesarias para dar plena eficacia a los fallos reseñados.

Sin embargo, la Corte, teniendo en cuenta que sus decisiones tocaban con la estructura misma del sistema de financiación de vivienda a largo plazo que venía rigiendo en el país, optó por determinar los efectos de cada uno de sus fallos, en ejercicio de la facultad que tiene de fijar éstos (sentencia C-113 de 1993).

3.5.1. Así, en el fallo C-383 de 1999, se determinó que, a partir de mayo 27 de 1999, el valor de la Upac no podía reflejar el “*movimiento de las tasa de interés en la economía*” hecho que habría de influir en la liquidación de las nuevas cuotas de los créditos vigentes y en la de aquellos que, bajo el mencionado sistema, se fueran a otorgar a partir de esa fecha. Por tanto, los deudores de créditos del sistema Upac, a partir de este fallo *podían exigir que sus cuotas fueran liquidadas excluyendo el mencionado factor*.

3.5.2. Por su parte, en el fallo C-747 de 1999, en relación con la prohibición de capitalizar intereses en los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo, se estipuló que la decisión de la Corte tendría un efecto diferido en el tiempo, pues si bien ésta era contrario a los postulados de justicia que irradiaban la Constitución, se hacía necesario que el legislador expediera la ley marco que regulase un sistema de financiación “*conforme a reglas que consulten la equidad y la justicia*” en donde la mencionada capitalización no podía ser incluida. Para el efecto, se recordó que en la sentencia C-700 de 1999, la Corte ya había señalado el término máximo que tenía el legislador para expedir la ley marco - junio 20 de 2000-.

Así las cosas, era claro que para la efectividad de la sentencia C-383 de 1999, como de la providencia del Consejo de Estado, que no sobra decirlo, tenía efectos retroactivos, en el sentido que dejó sin efectos la resolución del Banco de la República desde el mismo día en que ésta fue expedida, hacia necesario que este organismo, como ente encargado de establecer el valor de la Upac, actuase de forma inmediata para dar plena eficacia a aquéllos”.

Resulta entonces que el tema debe ser ubicado, en este proceso, no exclusivamente en el campo de la responsabilidad patrimonial al que se

refiere el artículo 90 de la Constitución, sino en el de la justicia y la equidad, quebrantadas por la ruptura del equilibrio económico entre deudores y acreedores.

Ahora bien, las entidades financieras y sus deudores han proseguido la ejecución de los contratos de crédito, ya que por definición eran de largo plazo. Por tanto, aquéllas siguen cobrando -recíbanlas o no- las cuotas y los saldos correspondientes.

Así, pues, lo que debe darse en el curso de tales relaciones bilaterales no es nada diferente de la compensación, para realizar el objetivo constitucional de un orden justo. Deben cruzarse las cuentas para saber quién finalmente le está debiendo a quién, y cuánto. Y ello sólo se logra si se reliquidan los créditos. Lo anterior debe ocurrir aunque ya se haya cancelado la totalidad del préstamo, para proceder a las restituciones consiguientes, si es el caso.

Así lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-700 de 1999, a la cual pertenecen los siguientes párrafos, que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional, en cuanto se los vinculó expresamente a la parte resolutiva:

“Para la Corte es claro que de lo dicho ha debido resultar una inmediata incidencia de lo resuelto en la liquidación de las cuotas y saldos por deudas en UPAC, pues no es lo mismo multiplicar el número de unidades de poder adquisitivo debidas por una UPAC cuyo valor se ha liquidado con el DTF, que hacerlo -como ha debido hacerse desde la Sentencia- a partir de una UPAC cuyo valor no incorpore -y no ha de incorporar nada, ni en mínima parte- los movimientos de la tasa de interés en la economía.

Debe, pues, darse una adecuación de todas las obligaciones hipotecarias en UPAC después de la fecha de notificación de la aludida Sentencia.

Es evidente que, además de los controles a cargo de la Superintendencia Bancaria sobre el comportamiento de las entidades financieras al respecto, para sancionarlas con la drásticidad que se requiere si llegan a desvirtuar en la práctica o si hacen ineffectivo lo ordenado por la Corte, los deudores afectados por haberse visto obligados a pagar más de lo que debían, gozan de las acciones judiciales pertinentes para obtener la revisión de sus contratos, la reliquidación de sus créditos y la devolución de lo que hayan cancelado en exceso.

De todo lo anterior se concluye que la postergación de los efectos de esta Sentencia queda condicionada al efectivo, real, claro e inmediato cumplimiento de la Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, dictada por la Sala Plena”.

En la parte resolutiva de este último Fallo se dispuso:

“Cuarto.- Los efectos de esta Sentencia, en relación con la inejecución de las normas declaradas inconstitucionales, se difieren hasta el 20 de junio del año 2000, pero sin perjuicio de que, en forma inmediata, se dé estricto, completo e inmediato cumpli-

miento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutiva y, por tanto obligatoria”.

Pero -claro está- de las reliquidaciones resulta la obligación de las entidades financieras de devolver o abonar a sus deudores las sumas que habían recibido en exceso, y sus intereses a la misma tasa que ellas vienen aplicando, y no hay motivo válido alguno para que sea el Estado -con el dinero de los contribuyentes- el que de manera absoluta y exclusiva asuma la obligación de restituir en su totalidad los enunciados recursos, pues tal carga, asumida por el Estado, se plasma en la Ley sin perjuicio de la responsabilidad que pueda caber a sus organismos y a sus antiguos servidores por la adopción de las medidas y por la expedición de las normas que propiciaron el injusto traslado de fondos de los deudores hipotecarios a las instituciones crediticias, y también sin detrimento de los recursos que, previa sentencia judicial, corresponda restituir a las propias instituciones crediticias. Estas, en efecto, los recibieron, los usufructuaron y los invirtieron. Es de su cargo su devolución, con los réditos respectivos.

Si la justicia consiste en “dar a cada cual lo que le corresponde”, lo que también implica que cada uno responda por sus obligaciones y no por las de otro, a no ser que voluntaria y libremente quiera hacerlo, las normas acusadas no podían hacer recaer esta responsabilidad pecuniaria exclusivamente en el Estado, ya que ello implicaría que se quebrantaran los conceptos de **justicia y orden justo**, plasmados en el Preámbulo de la Constitución; el fundamento social del Estado de Derecho (art. 1 C.P.); el principio de prevalencia del interés general -sacrificado aquí en favor del particular representado por los entes financieros- (art. 1 C.P.); el artículo 2 **Ibídem**, que contempla como fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los derechos y deberes de las personas, y la vigencia de un orden justo, y que obliga a las autoridades a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares; el artículo 333, a cuyo tenor la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social.

Así, pues, la responsabilidad voluntariamente asumida por el Estado se entiende sin perjuicio de lo que los jueces dispongan en casos particulares, a la luz de las sentencias dictadas por esta Corporación.

Serán declarados exequibles, en los indicados términos, los artículos 44 y 45 de la normatividad demandada.

3. Inconstitucionalidad de los artículos 19 (parcial), 35, 36, 37 de la Ley 546 de 1999

Para la Corte es palmaria la inconstitucionalidad de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999, acusados en este proceso.

El artículo 35 propicia que las entidades financieras que otorguen créditos para la construcción y adquisición de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la ley, pacten con los deudores de dichos créditos cláusula compromisoria o compromiso, con el objeto de deferir a un tribunal de arbitramento lo relacionado con el cumplimiento y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas de dichos créditos.

Estima esta Corporación que la implantación de ese sistema destinado a resolver los conflictos contractuales que se presenten con ocasión del crédito para adquisición de vivienda, viola el derecho de acceder a la administración de justicia (artículo 229 de la Constitución Política), el principio de igualdad (artículo 13 *ibidem*) y el objetivo constitucional de un orden justo (Preámbulo), además de frustrar -por contera- el ejercicio del derecho a una vivienda digna (art. 51 C.P.).

En primer lugar, debe resaltarse que en la aludida materia operan los contratos por adhesión, en los cuales el acreedor impone las condiciones del acuerdo contractual, mientras que el deudor -parte débil de la relación- limita su papel a la aceptación de las reglas previamente establecidas por el primero.

Es indiscutible que quien pide el préstamo para la adquisición de vivienda se ve sometido a las imposiciones contractuales de las entidades financieras. Así las cosas, la expresa alusión legal a que “solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento” resulta ser una inocua garantía para evitar que éste se vea presionado y obligado a suscribir una cláusula compromisoria, si se tiene en cuenta la frágil posición que él ocupa en la relación convencional.

En efecto, muy fácilmente, bajo la modalidad de formatos preimpresos, quien pide el préstamo se ve abocado a suscribir la cláusula compromisoria por temor a que no se le otorgue el préstamo, y así la parte más fuerte de la relación contractual termina imponiendo su exclusiva voluntad, aunque pueda en apariencia presentarse una realidad distinta.

Y después, en los términos de la normatividad impugnada, la institución financiera -que en principio sufraga los honorarios de los árbitros- los escoge, o los impone.

De la normatividad demandada no surge directamente la regla aplicable a la forma en que han de ser escogidos los árbitros, y por tanto ello resultaría de la manera en que se redacte la cláusula contractual respectiva, la cual, incluida en un contrato por adhesión, deja de nuevo indefenso, también en ese punto, al usuario.

Aunque las anteriores afirmaciones serían suficientes para declarar la inexequibilidad de las normas en referencia, en todo caso es importante anotar que, en relación con el artículo 36 de la Ley objeto de análisis, también resulta ostensiblemente inconstitucional que una de las partes tenga la efectiva capacidad de sustraer de manera absoluta esta clase de procesos del normal conocimiento de la justicia ordinaria. El artículo 116 de la Constitución, al prever la posibilidad del arbitramento, lo contempla como extraordinario, puesto que, además de hacerlo transitorio, exige la "habilitación" por las partes, lo que significa que, por definición, debe ser convenido, no impuesto. Y, con base en el principio que obliga al juez -con mayor razón al de constitucionalidad- a velar por la prevalencia del Derecho sustancial (art. 228 C.P.), esta Corte no puede pasar inadvertida la circunstancia del desequilibrio efectivo entre los contratantes en los préstamos hipotecarios, ni la falta de reglas claras en la normatividad objeto de examen, que permitieran llegar a genuinos y reales acuerdos en un plano de igualdad.

Debe advertir la Corte que lo dicho no implica la condena de los pactos arbitrales **per se**, pues tales cláusulas y los tribunales de arbitramento, como mecanismos alternativos de solución de conflictos, constituyen valioso instrumento para alcanzar el orden y la paz sociales, siempre y cuando se cumpla con la indispensable condición de efectividad consistente en que las partes en controversia tengan plena libertad para decidir acerca de si acuden o no a ese medio, y nunca porque así lo imponga la parte más fuerte, porque entonces dicha figura pierde su razón de ser, resulta distorsionada su finalidad, y a la poste se convierte en motivo adicional de querella social, pues es muy probable que la parte que se ha visto obligada a acudir a la justicia arbitral -por fuerza de las aludidas circunstancias de debilidad- desconozca su legitimidad.

En consecuencia, se declarará la inexequibilidad de los artículos 35, 36 y 37 acusados. Así mismo, por unidad normativa, se declarará la in-

constitucionalidad de la frase “o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria”, contenida en el artículo 19 de la Ley 546 de 1999. Recuérdese que respecto de esta disposición sólo ha operado la cosa juzgada constitucional relativa, ya que fue declarada exequible sólo por los cargos examinados en la Sentencia C-955 de 2000.

La Corte no se pronunciará sobre la posible inexequibilidad del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, pedida subsidiariamente en una de las demandas, por ausencia total de cargos contra dicho precepto, lo que hace inepta la solicitud.

4. Constitucionalidad condicionada del artículo 43 de la Ley 546 de 1999

El artículo 43 de la Ley en referencia establece que el valor que se abone a cada crédito hipotecario por concepto de las reliquidaciones, así como los subsidios que entregue el Gobierno Nacional dentro del programa de ahorro a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, constituirán un pago que liberará al deudor frente al establecimiento de crédito acreedor.

También determina que ese pago puede dar lugar a la excepción de pago en los procesos que se adelanten por los deudores para reclamar devoluciones o indemnizaciones por concepto de liquidaciones de los créditos o de los pagos efectuados para amortizarlos o cancelarlos. Y, en caso de sentencia favorable, se prevé que los valores se compensen contra el fallo. De igual manera, la norma en mención señala que esa excepción puede alegarse sobre el monto de los subsidios otorgados por el Gobierno a los titulares de la opción de readquisición de vivienda dada en pago, dentro del programa para completar la cuota inicial.

Por último, el artículo 43 dispone que la referida excepción puede proponerse en cualquier estado del proceso.

Para la Corte el precepto legal en cuestión es exequible, pues no vulnera ningún texto constitucional y, por el contrario, se considera que las medidas establecidas en el artículo 43 tienden a desarrollar eficazmente el derecho consagrado en el artículo 51 de la Carta Política, y a reconocer a la compensación por mutuas deudas el efecto judicial consiguiente.

No obstante, con el fin de evitar una situación injusta, se estima pertinente advertir que, desde luego, la excepción que puede oponer una

entidad financiera ante demanda del deudor, debe entenderse como de carácter relativo, ya que cobija sólo la parte efectivamente pagada o compensada, y, por tanto, la norma no puede interpretarse en el sentido de que resulten excluidas para el deudor las posibilidades de entablar nuevos reclamos judiciales por lo que todavía considera que se le debe y que ha de ser compensado con lo que él adeuda a la institución financiera.

En efecto, considera esta Corporación que no se puede anular toda posibilidad de reclamación judicial efectiva del deudor contra la institución financiera, presumiendo que el pago o abono efectuado cubre completa y satisfactoriamente lo que aquélla debía al demandante, pues ello supondría el desconocimiento del debido proceso (artículo 29 C.P.P), el acceso a la administración de justicia (artículo 229 *ibidem*), el equilibrio entre las partes y, en general, el orden justo al que propende la Constitución (Preámbulo).

En este orden de ideas, el artículo 43 de la Ley 546 de 1999 se declarará exequible, pero en los términos que se acaban de señalar en este Fallo.

Se recalca que la parte motiva de esta Sentencia está íntimamente ligada a la resolutiva y, en consecuencia, es obligatoria.

DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, en lo relacionado con la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 6 -inciso final-, 7, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 28 -parágrafo-, 38, 39, 40, 41 y 42 de la Ley 546 de 1999.

Segundo.- La Corte se **INHIBE** de proferir Fallo de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, por ausencia de cargos.

Tercero.- ESTESE A LO RESUELTO por la Corte en la aludida Sentencia, en lo referente a los cargos que sobre vicios de forma han sido formulados por los demandantes.

Cuarto.- Decláranse **EXEQUIBLES**, en los términos de esta Sentencia, los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 546 de 1999.

Quinto.- Decláranse **INEXEQUIBLES** los artículos 35, 36 y 37 acusados, y, por unidad normativa, la frase “o se someta el incumplimiento a la justicia arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria”.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1140/00

Referencia: expediente D-2777

Aclaramos parcialmente nuestro voto en el asunto de la referencia, respecto de los motivos en que se fundó la Corte para declarar la inexequibilidad de los artículos 35, 36 y 37 de la Ley 546 de 1999, en los cuales se consagró la posibilidad de cláusula compromisoria para los posibles conflictos que se susciten entre las entidades financieras y sus deudores hipotecarios.

Coincidimos con la Corte en lo resuelto, pero respetuosamente expresamos que, en nuestro criterio, se ha debido modificar expresamente la actual jurisprudencia en relación con el monopolio del poder coactivo judicial en cabeza del Estado.

Pensamos que una razón fundamental para la declaración de inexequibilidad de los mencionados preceptos radica precisamente en que, a la luz de la Constitución Política, no puede el Estado dejar en manos de particulares el ejercicio de las funciones propias de ese poder coactivo, que le permite por ejemplo dictar medidas provisionales de embargo y secuestro de bienes, adelantar procesos de ejecución o rematar los inmuebles hipotecados, ya que tales prerrogativas están concentradas en la autoridad estatal y se desprenden del imperio de la organización política en cuanto tal.

Por eso, opinamos que la Corte Constitucional ha debido en esta ocasión volver a proclamar los postulados que se consignaron en la Sentencia T-057 del 20 de febrero de 1995, de la cual fue ponente el H. Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, en la que primordialmente se dijo lo que a continuación transcribimos:

“5. El derecho si es preciso puede hacerse cumplir de manera forzada a través de la utilización de la coacción. El desacato de la norma, apareja la correlativa imposición, actual o posible, de una específica sanción o consecuencia negativa para el sujeto que realiza el comportamiento o la abstención proscritas. El carácter coactivo es, pues, rasgo esencial de la normatividad jurídica, sin el cual se corre el riesgo de socavar su función como técnica de control y de orientación social. Esta dimensión del orden jurídico, no descarta que sus mandatos frecuentemente se cumplan de manera espontánea, y se postula sin perjuicio de que lo deseable en una sociedad democrática y participativa, sea la realización del derecho, como marco de la convivencia pacífica, con el menor recurso a la fuerza.

La coercibilidad, elemento que acompaña al derecho, requiere de la existencia permanente de un aparato institucionalizado que administre la coacción de conformidad con la Constitución y la ley, las que a su turno le imprimen a su ejercicio, en razón del contenido y valores que defienden, el sello indeleble de la legitimidad democrática. Sólo así, el empleo de las medidas de coacción por las instituciones permanentes del Estado, no se identifica con la violencia o el terror organizado.

El ordenamiento jurídico no se limita a diseñar y establecer el aparato de fuerza y las condiciones para su ejercicio, sino que, adicionalmente, indica el método de su actuación y las formas procesales que deben observarse cuando se viola una norma jurídica y se hace entonces necesario poner en marcha sus dispositivos de constreñimiento o de reparación. En este orden de ideas, el uso de la coacción resulta inseparable de sus condiciones de ejercicio y de las formas procesales que deben agotarse para su correcto empleo, fijadas en el derecho objetivo.

6. Los particulares, en su condición de conciliadores y árbitros, transitoriamente, pueden administrar justicia. Se pregunta la Corte si en este caso, la indicada investidura, les permite recibir y ejercitar válidamente habilitaciones de las partes para adelantar a través del procedimiento arbitral juicios de ejecución con base en títulos ejecutivos o definir aspectos centrales en los que se ventilen ante la jurisdicción ordinaria, como sería la decisión de las excepciones propuestas por la persona demandada.

7. Según el artículo 116 de la CP., la ley puede transitoriamente atribuir la función jurisdiccional a particulares que obren como árbitros o conciliadores. En el Estado social de derecho, los particulares colaboran de variadas maneras en el desarrollo de las funciones y fines estatales. Dicha colaboración, en el ámbito jurisdiccional, no obstante, tiene carácter transitorio y excepcional. En primer término, la conciliación y el arbitraje sólo pueden tener por objeto asuntos que por su naturaleza sean susceptibles de dicho trámite, y es evidente que no todos lo son. En segundo término, la paz y el orden público, se ponen en peligro si a los particulares, así obren como conciliadores o árbitros, se les atribuye directamente la facultad de disponer del poder coactivo. No es concebible que el ejercicio de la jurisdicción, como función estatal, se desplace de manera permanente y general a los árbitros y conciliadores (CP art 113). Tampoco resulta admisible ampliar la materia arbitrable a asuntos que trascienden la capacidad de disposición de las partes y respecto de los cuales no sea posible habilitación alguna.

No todo asunto de competencia de los jueces ordinarios, en consecuencia, puede ser trasladado a la justicia arbitral. Entre las materias vedadas a los árbitros y conciliadores, por las razones anotadas, se encuentra el conocimiento de las pretensiones ejecutivas. La existencia de un título ejecutivo con base en el cual se formula la demanda, así posteriormente se presenten excepciones y se deba decidir sobre éstas, coloca la controversia en un momento posterior al de la mera configuración del derecho. Lo que

se busca a través de la acción ejecutiva es la intervención del Estado con miras no a zanjar una disputa, sino a hacer efectivo un derecho sobre cuya existencia el demandante no ha menester reconocimiento distinto al de la verificación del título que, en los términos de la ley, le sirve de suficiente causa y prueba. De otro lado, la ejecución está íntimamente ligada al uso de la fuerza pública que, por las razones anotadas, ni la ley ni el pacto pueden transferir a los árbitros o conciliadores.

8. Las normas legales que regulan el arbitramento deben ser interpretadas a la luz de la Constitución. Contrariamente, la coadyuvante intenta explicar el alcance del artículo 116, inciso final, de la Constitución Política, a partir de la consideración que le merecen las normas legales que gobiernan la materia.

En este sentido, las restricciones legales a la institución arbitral, apuntan a justificar la imposibilidad de que ella pueda convertirse en foro sustituto de la jurisdicción ordinaria.

En verdad, la materia arbitrable sólo puede estar integrada por asuntos o cuestiones susceptibles de transacción que surjan entre personas capaces de transigir. El ámbito de lo transable abarca los objetos - bienes, derechos y acciones - sobre los cuales existe capacidad de disposición y de renuncia. La conciliación y el arbitraje presuponen una diferencia o disputa entre las partes o la posibilidad de que entre ellas surja una controversia. El mismo concepto de **parte** que utiliza la Constitución se refiere a la posición asimétrica o de confrontación en que se encuentran dos o más sujetos, derivable de un conflicto actual o potencial. Alrededor del título ejecutivo bien puede darse un debate sobre su existencia y validez, pero éste tiene una connotación distinta. En primer término, con base en el título su beneficiario o tenedor solicita al juez se decrete y lleve a efecto su cumplimiento coactivo, no la mera definición de un derecho, como quiera que en su favor obra la presunción de titularidad del respectivo derecho. Si la contraparte opone excepciones, su resolución positiva o negativa es puramente incidental y, por tanto, se inscribe en un momento que todavía pertenece al curso de acción que ha de seguir el Estado cuando se propone aplicar la coacción y que consiste en determinar previamente si existen las condiciones de validez y de eficacia establecidas en la ley para seguir adelante con la ejecución. En todo caso, dado que los factores de competencia se toman en cuenta en el momento de entablar la acción, desde la perspectiva del tenedor del título ejecutivo que se apresta a requerir la intervención de la jurisdicción, no existe diferencia ni controversia

sobre la existencia y extensión de su derecho, sino necesidad de la intervención del Estado para procurar su cumplimiento.

La ausencia de poder coactivo de los árbitros, lo corrobora la disposición del D.2279 de 1989, que somete a la justicia ordinaria lo relativo a la ejecución del laudo, de conformidad con las reglas generales (*Ibid*, art. 40, parágrafo). Si en verdad dispusieran de este poder los árbitros, la norma sobraría. Idéntica conclusión cabe extraer del inciso 2º del artículo 1º del decreto 2279 de 1989, modificado por el artículo 96 de la ley 23 de 1989, que en punto al arbitramento sobre el contrato de arrendamiento, establece que “los aspectos de ejecución que demanden las condenas en los laudos deberán tramitarse ante la jurisdicción ordinaria”.

Finalmente, tampoco tiene asidero constitucional el arbitraje circunscrito a la definición de las excepciones propuestas por la parte ejecutada. El proceso ejecutivo es inescindible y conserva ese carácter aún en la fase cognitiva que se debe recorrer a fin de resolver las excepciones presentadas contra el título. La definición de las excepciones es un momento en el trámite que ha de seguir el Estado antes de consumar la ejecución. Resulta contrario a toda economía procesal, que para llevar a cabo una ejecución se deba suspender el proceso ejecutivo, reconocer en un proceso declarativo la calidad ejecutiva del título, base de la ejecución y, posteriormente reiniciar la ejecución misma. De otro lado los arreglos extrajudiciales a que lleguen eventualmente las partes y que puedan conducir al desistimiento de la acción ejecutiva, no se califican como arbitramento ni desvirtúan la esencia de la jurisdicción.

Adicionalmente, cabe anotar que los procesos ejecutivos se inician con base en un título que de conformidad con la ley, presta mérito ejecutivo, hipótesis que difiere del supuesto en el que es necesario resolver previamente sobre la existencia de un derecho, lo que ciertamente si corresponde a la competencia del Tribunal de Arbitramento”.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, *ut supra*

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SALA PLENA

Sentencia SU-846/00

Referencia: expedientes T-281.861 y T- 288.090.

Acción de tutela de Mario Alejandro Peñuela Salcedo Humberto Sanabria Delgadillo contra Banco Cafetero; Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda; Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo -Sucre- y Juzgado Segundo Civil de Soacha -Cundinamarca-.

Procedencia: Tribunal Administrativo de Sucre y Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta-

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Bogotá, D.C., en sesión del seis (6) de julio del año dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Sucre y Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta- dentro de los procesos de tutela instaurados por Mario Alejandro Peñuela Salcedo (T-281.861) y Humberto Sanabria Delgadillo (T- 288.090) contra Banco Cafetero; Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda; Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo -Sucre- y Juzgado Segundo Civil de Soacha.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías de los despachos judiciales mencionados. La Sala de Selección No. 2 de tutelas de la Corte Constitucional, por autos del catorce (14) y veintinueve (29) de febrero del año 2000, ordenó la revisión

de los casos de la referencia, así como su acumulación, para ser decididos en una sola sentencia, si la Sala de Revisión así lo consideraba pertinente.

Correspondiéndole a la Sala Segunda de Revisión adoptar la decisión, se determinó que, al existir identidad en los hechos que motivaron las dos (2) acciones, era procedente la acumulación decretada por la Sala de Selección, razón por la que se proferiría un solo fallo para decidir los procesos de la referencia.

En sesión del trece (13) de abril del año en curso, la Sala Segunda de Revisión, por solicitud del doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, puso en conocimiento de la Sala Plena el proyecto de sentencia correspondiente, a efectos de que la decisión fuese adoptada por el pleno de la Corporación, tal como ahora se hace.

1. HECHOS.

1.1. Los actores adquirieron, en distinta época, deuda hipotecaria bajo el sistema de financiación denominado Upac. Créditos cuya finalidad era la adquisición de vivienda. El señor Mario Alejandro Peñuela Salcedo con la Corporación de Ahorro y Vivienda -Concasa- hoy Bancafé y el señor Humberto Sanabria Delgadillo con la Corporación de Ahorro y Vivienda -Davivienda-.

1.2. Las corporaciones mencionadas, en razón de la mora que presentaban los créditos concedidos a los actores, iniciaron, en distintas fechas, proceso ejecutivo con título hipotecario. Procesos radicados en los juzgados Tercero Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre), en el caso del señor Mario Alejandro Peñuela Salcedo y en el Segundo Civil de Soacha (Cundinamarca), en el caso del señor Humberto Sanabria Delgadillo.

1.3. El proceso ejecutivo en contra de Mario Alejandro Peñuela Salcedo (expediente T-281.861), al momento de presentarse la acción de tutela, noviembre 22 de 1999, se encontraba a la espera de los resultados de la venta en pública subasta del inmueble dado en garantía, diligencia programada para llevarse a cabo en noviembre 25 de 1999.

1.4. El proceso ejecutivo en contra de Humberto Sanabria Delgadillo (expediente T-288.090), al momento de interponerse esta acción, diciembre 13 de 1999, se encontraba surtiendo la notificación del mandamiento de pago a otro de los demandados dentro del mismo proceso.

2. Los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y lo que se pretende.

2.1. Los actores solicitan la protección rápida y eficaz de sus derechos fundamentales al debido proceso y a tener una vivienda digna, por medio de una orden a los entes acusados, pero específicamente a las entidades financieras, para que éstas, con fundamento en las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en las que se declaró la inexequibilidad de la fórmula como se venía fijando el valor de la Unidad de Valor Constante -Upac-, sentencia C-383 de 1999, la capitalización de intereses para la financiación de vivienda a largo plazo, sentencia C-747 de 1999, y la nulidad de la resolución en que se fijó el valor de Upac, en la que tuvo como único factor el DTF, procedan a efectuar una liquidación de sus créditos que refleje, en debida forma, las decisiones de la justicia constitucional, a efectos de que en los procesos ejecutivos que cursan en su contra, no se desconozca la protección que ésta quiso dar a la vivienda.

2.2. En los dos casos en estudio, la acción de tutela se presentó como mecanismo transitorio, a fin de evitar un perjuicio irremediable. Perjuicio que, en el caso del actor Mario Alejandro Peñuela Salcedo, se concretaría en la venta en pública subasta de su vivienda, por un crédito que se liquidó sin tener en cuenta las decisiones de la justicia constitucional. Razón por la que, ante la inminencia de la diligencia de remate -tres días después de la fecha de presentación de acción de tutela-, se solicita al juez constitucional ordenar, como medida provisional, la suspensión inmediata de ésta, en aplicación del artículo 7 del decreto 2591 de 1991.

En el caso del actor Humberto Sanabria Delgadillo (expediente T-288.090), se solicita, igualmente que, en aplicación del artículo antes mencionado, se suspendan las diligencias que, en su contra, ha iniciado el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha (Cundinamarca).

3. Trámite de las acciones de tutela.

3.1. Los escritos de tutela fueron radicados en noviembre 22 de 1999, actor Mario Alejandro Peñuela Salcedo (expediente T-281.861) y diciembre 13 de 1999, actor Humberto Sanabria Delgadillo (expediente T-288.090), ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Sucre y del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respectivamente. Una vez repartidos éstos, se ordenó su notificación a los entes acusados y se solicitó a los juzgados en contra de los cuales se dirige la acción, la expedición de copia de los expedientes que contienen los procesos ejecu-

tivos a los cuales se refieren los escritos de tutela. Así mismo, se solicitó a las entidades financieras demandadas, informar si habían procedido a la liquidación de los créditos de los actores, teniendo en cuenta las consideraciones de la jurisdicción constitucional, en la materia.

3.2. En respuesta a esta última solicitud, la entidad Bancafé, en relación con el crédito del señor Alejandro Peñuela Salcedo, informó, en noviembre 30 de 1999, que estaban a la espera de las instrucciones que los organismos competentes impartieran, a efectos de dar cumplimiento a las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, como de la aprobación del proyecto de ley sobre financiación de vivienda que, a la fecha, se encontraba en curso en el Congreso de la República. Mientras tanto, el proceso ejecutivo que se seguía en contra del actor debía continuar su curso, dado que no se configuraba causal alguna de suspensión.

Por su parte, la Corporación de Ahorro y Vivienda, Davivienda, en relación con el crédito del señor Humberto Sanabria Delgadillo, informó, en enero 13 de 2000, que en aplicación de la ley de vivienda, expedida en diciembre del año inmediatamente anterior, era necesario que el actor presentara la correspondiente solicitud de reliquidación, por tratarse de un crédito que se encontraba en mora a diciembre 31 de 1999, razón por la que no era procedente una reliquidación de oficio.

3.3. En relación con la solicitud de adopción de medidas provisionales de que trata el artículo 7 del decreto 2591 de 1991, de cara a la acción de tutela propuesta por el señor Mario Alejandro Peñuela Salcedo, el Tribunal Administrativo de Sucre, en el auto que admitió la acción de tutela, ordenó al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre), suspender la diligencia de venta en pública subasta del inmueble propiedad del actor, hasta tanto no se adoptase una decisión de fondo en el proceso de tutela.

A su vez, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, en el caso del actor Humberto Sanabria Delgadillo, expresó que *“no se observaba a simple vista el compromiso de derecho fundamental alguno, que hiciera procedente la necesidad de la adopción de medidas para protegerlo”*.

4. Sentencias de primera instancia.

4.1. El Tribunal Administrativo de Sucre, en sentencia del seis (6) de diciembre de 1999, concedió el amparo solicitado, por considerar que, efectivamente, existió vulneración de los derechos al debido proceso, a la

defensa y a tener una vivienda digna del señor Mario Alejandro Peñuela Salcedo, razón por la que se ordenó al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre), suspender el proceso ejecutivo seguido en contra del actor, no se señaló un término de suspensión, al tiempo que se ordenó a Bancafé, efectuar la reliquidación del crédito de aquél, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo.

Estas órdenes se motivaron teniendo en cuenta las decisiones de la justicia constitucional que, en términos del Tribunal “*dejaron sin piso legal todas absolutamente todas las actuaciones administrativas y judiciales adelantadas con motivo de retraso o no pago de cuotas de vivienda bajo la programación del sistema UPAC, debido a la caída de la capitalización de interés, a que no puede operar el DTF por ser igualmente inexequible, por lo que el paso a seguir, y una vez el Congreso expidió las normas marco, es solicitar la reliquidación de los saldos y de las cuotas correspondientes, si eso no se da voluntariamente, se tendrán que instaurar los procesos para verificar si las Corporaciones y los Bancos están actuando en la forma indicada, sin importar si los dueños de vivienda están o no en mora, ya que la Corte no hizo tal distinción.*”

“*Todo lo anterior al caso en estudio es aplicable, debido a que el tutelante, se encuentra en mora de 25 cuotas, por lo que se ordenará a las entidades tuteladas hacer la respectiva reliquidación del crédito.*”

Esta decisión no fue impugnada. Por el contrario, Bancafé allegó en el término que tenía para impugnar, la reliquidación que efectuó en favor del señor Mario Alejandro Peñuela Salcedo. Por esta razón, el fallo se remitió a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

4.2. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, en sentencia de enero diez y ocho (18) del año 2000, concedió el amparo solicitado por el señor Humberto Sanabria Delgadillo, como mecanismo transitorio, por considerar que, efectivamente, existía la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y a tener una vivienda digna de éste, razón por la que ordenó al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha (Cundinamarca) suspender el proceso ejecutivo seguido en contra de aquél, por el término de noventa (90) días, para que el actor, en los términos de la ley 546 de 1999, solicite a la Corporación de Ahorro y Vivienda, Davivienda, la reliquidación de su crédito, si así lo consideraba pertinente.

Esta decisión se sustentó en la siguiente consideración "... si bien es cierto que el proceso ejecutivo se encuentra en curso, al entrar en vigencia la ley 546 de 1999 (23 de diciembre), tal como lo expresó la entidad enjuiciada, el accionante quedó cobijado con el beneficio de la reliquidación de su crédito que se encuentra en mora, y la entidad bancaria no puede desconocer el término de los 90 días contemplados en el artículo 42 de la misma ley, con la finalidad de que el actor presente la solicitud de reliquidación.

"...Para la Sala se debe acceder a la acción de tutela pero como mecanismo transitorio, por evidenciarse un perjuicio irremediable, el cual consiste en la inminencia de la pérdida de la vivienda del actor y de su familia, sin tener la oportunidad de que la entidad bancaria le aplique el beneficio de la reliquidación contenida en la ley 546 de 1999, razón por la cual se concede la presente acción, ordenando al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Soacha se suspenda el proceso por el término de noventa (90) días, de que trata el artículo 42 *ibidem*, periodo dentro del cual el actor, si a bien lo tiene, solicite la reliquidación del crédito conforme a los postulados de dicho artículo."

Como esta decisión no fue objeto de impugnación, se remitió a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala decidir si, en los casos sometidos a revisión, la acción de tutela era el mecanismo procedente para ordenar la suspensión de procesos ejecutivos en curso, a efectos de obtener la reliquidación de unos créditos contratados bajo el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante -Upac-. Reliquidación que es solicitada con fundamento en las sentencias de esta Corporación, específicamente en los fallos C-383 y C-747 de 1999 y en la sentencia de nulidad proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en mayo 21 de 1999.

Para contestar el anterior interrogante, lo primero que ha de hacer esta Sala, es establecer el fundamento de la pretensión contenida en los escritos de tutela, pues ésta tiene como sustento, las motivaciones contenidas en los fallos de constitucionalidad en los que esta Corporación y el Consejo de Estado establecieron: i) la inexequibilidad de uno de los factores que, desde 1993, se venían teniendo en cuenta para determinar el valor de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante; ii) la inexequibilidad del sistema de financiación denominado Upac, por no estar contenido en una ley marco; iii) la inexequibilidad de la capitalización de intereses para la financiación de vivienda a largo plazo, inexequibilidad que se basó, esencialmente, en la violación de los postulados de justicia y equidad que pregonó la Constitución y iv) la nulidad parcial de la resolución expedida por el Banco de República en 1995, en la que se determinó la forma como se calcularía el valor de la Upac desde ese año.

Tercera.- Fundamento de la pretensión. La doctrina constitucional contenida en los fallos de constitucionalidad de la Corte Constitucional que se solicita aplicar por vía de tutela, como los efectos de la providencia del Consejo de Estado.

3.1. Previamente a resolver los casos de la referencia, ha de recordarse por la Corte, que la Constitución de 1991 señala como uno de los valores fundamentales, conforme a los cuales se organiza el Estado Colombiano, el de la justicia, para cuyo efecto declara que la pacífica convivencia de los asociados ha de realizarse en un “orden justo”, que, al propio tiempo, implica que la actividad de las autoridades y de los particulares ha de adelantarse conforme a los principios democráticos.

3.2. En ese mismo orden de ideas, la Constitución actual autodefine al Estado Colombiano como “*Estado Social de Derecho*”, lo que explica la existencia, en el ordenamiento constitucional, de normas dirigidas a ese propósito, entre ellas, el artículo 51, en el cual se consagra el derecho a la adquisición y conservación de una vivienda digna, por lo que imperativamente allí se dispone que, corresponde al Estado fijar “*las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho*”, así como se dispone que para el efecto promoverá “*sistemas adecuados de financiación a largo plazo*”.

La norma en mención guarda estrecha relación, además, con los postulados a los que se ha hecho alusión en el numeral precedente y con lo dispuesto en los artículos 334 y 335 de la Carta, que consagran la intervención del Estado en la dirección general de la economía, tanto para

racionalizarla como para “*conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*”, y del mismo modo, ese propósito se encuentra ligado con la “*democratización del crédito*”, como supuesto bajo el cual han de desarrollarse las actividades “*financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo aprovechamiento e inversión*” de los recursos captados del público.

3.3. Precisamente, en acatamiento de los principios, valores y preceptos constitucionales a que se ha hecho mención, la Corte Constitucional profirió las sentencias C-383; C-700 y C-747 de 1999, a las que en los párrafos siguientes se hará breve referencia.

3.3.1. En C-383 de 1999, se estableció que la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante no podía reflejar “*los movimientos de la tasa de interés en la economía*” como lo establecía un aparte del artículo 16, literal f) de la ley 31 de 1992, por considerar que ello contrariaba no sólo los principios de equidad y justicia sino que quebrantaba el artículo 51 de la Constitución Política, en cuanto éste ordena al Estado promover sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo, además que no se cumplía con el mandato constitucional sobre la democratización del crédito, por cuanto ese factor rompía el equilibrio que debía existir entre las entidades y los deudores. Razón por la que se estableció que, a partir de la fecha del fallo, mayo 27 de 1999, el valor de la Unidad de Poder Adquisitivo no podía reflejar “*los movimientos de la tasa de interés en la economía*”. Decisión que, en consecuencia, habría de incidir en las nuevas cuotas a ser liquidadas para los créditos adquiridos con anterioridad al fallo y para los créditos futuros, pues en ninguna de éstas podía tenerse en cuenta *el mencionado factor*.

3.3.2 Igualmente, en la sentencia C-747 de 1999, se estableció que el sistema de capitalización de intereses contenido en el decreto ley 663 de 1993, no podía ser empleado en la financiación de vivienda a largo plazo, en razón a que “...*ello desborda la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda, lo cual resulta, además, “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*”.

Por tanto, se determinó la ineqüedad del numeral tercero del artículo 121 del decreto ley 663 de 1993, y de la expresión “*que contemplan la capitalización de intereses*” contenida en el numeral primero de la norma en mención, únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo, ineqüedad cuyos efectos fueron dife-

ridos hasta el 20 de junio del año 2000, fecha límite para que el Congreso de la República expidiera la ley marco correspondiente, tal como lo señaló la sentencia C-700 de 1999, en la que se declaró la inexequibilidad del sistema Upac por no estar contenido en una ley de tal naturaleza. Se dijo en la mencionada sentencia:

"Lo resuelto por la Corte en esta Sentencia, implica entonces que será el Congreso de la República quien, conforme a la atribución que le confiere el artículo 150, numeral 19 literal d) de la Carta Política habrá de regular mediante la expedición de una ley marco todo lo atinente al sistema adecuado para la financiación de vivienda a largo plazo a que hace referencia el artículo 51 de la Constitución, conforme a reglas que consulten la equidad y la justicia y, en todo caso, sin que como consecuencia de la inexequibilidad de los apartes acusados del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, se llegue a un resultado contrario a la Carta, para lo cual habrá de armonizarse el valor de las cuotas a cargo de los deudores y los plazos de las mismas, sin que se aumente la cuantía de las primeras en desmedro de las finalidades señaladas por el artículo 51 de la Constitución" (sentencia C-700 de 1999).

3.3.3. Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en fallo de mayo 21 de 1999, declaró la nulidad parcial del artículo 1º de la Resolución Externa No. 18 de junio 30 de 1995, proferida por la Junta Directiva del Banco de la República, en la que expresamente se establecía *"El Banco de la República calculará ...el valor en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante -UPAC- equivalente al setenta y cuatro por ciento (74%) del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de que tratan las resoluciones 42 de 1988 de la Junta Monetaria y Externa # 17 de 1993 de la Junta Directiva..."*

Las razones que adujo la mencionada Corporación, se sintetizan en el fallo así:

"Las UPAC, como fórmula indexada, se halla naturalmente ligada al IPC y sólo en mínima proporción a otros indicadores económicos, por lo cual si se toman exclusivamente los DTF como factor de cálculo, en la forma como lo dispuso la Junta Directiva del Banco en el caso, necesariamente se desvirtúan la indole y objetivos económicos de los UPAC.

"En este orden de ideas, es claro que para el cálculo de la UPAC el artículo 134 del Decreto 663 de 1993 establece que debe tenerse en cuenta el índice de precios al consumidor IPC y no únicamente un precio, como lo sería el del dinero a que alude la DTF, con independencia de los elementos que la conforman, pues se enfatiza, las tasas de interés constituyen un factor, sin carácter obligatorio, dentro del cálculo de las UPAC, por lo que el acto administrativo demandado, al tomar únicamente dicho factor para el cálculo en cuestión, vulneró la norma superior contenida en el citado artículo 134 del Decreto 663 de 1993.

"De conformidad con lo anterior la Sala concluye, en consonancia con las apreciaciones de los actores y de la Procuraduría Delegada, que la Junta Directiva del

Banco de la República, al expedir la resolución impugnada quebrantó en forma directa los artículos 16, literal f) de la Ley 31 de 1992 y 134 del Decreto 663 de 1993, e indirectamente, los artículos 372 y 373 de la Carta, por no tener en cuenta las disposiciones de rango legal a los que debía sujetarse para el cálculo de las UPAC, como se precisó anteriormente, razones suficientes para acceder a la nulidad solicitada.”

3.4. Como se desprende de los numerales anteriores, el otorgamiento y la aceptación de créditos por las entidades financieras para la adquisición y conservación de vivienda, mediante contratos de mutuo con garantía hipotecaria, no se rigen de manera absoluta por el principio de la autonomía de la voluntad sin limitación alguna, sino que ellos son contratos que han de obedecer a la intervención del Estado, esto es, que son contratos de los que la doctrina denomina “*dirigidos*”, en los que, en aras del interés público y las finalidades sociales, se restringe la autonomía de la voluntad.

3.5. Las decisiones de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, por sus implicaciones, imponían a diversos órganos estatales, específicamente al legislador y al Banco de Repùblica, el deber de adoptar las medidas necesarias para dar plena eficacia a los fallos reseñados.

Sin embargo, la Corte, teniendo en cuenta que sus decisiones tocaban con la estructura misma del sistema de financiación de vivienda a largo plazo que venía rigiendo en el país, optó por determinar los efectos de cada uno de sus fallos, en ejercicio de la facultad que tiene de fijar éstos (sentencia C-113 de 1993).

3.5.1. Así, en el fallo C-383 de 1999, se determinó que, a partir de mayo 27 de 1999, el valor de la Upac no podía reflejar el “*movimiento de las tasa de interés en la economía*” hecho que habría de influir en la liquidación de las nuevas cuotas de los créditos vigentes y en la de aquellos que, bajo el mencionado sistema, se fueran a otorgar a partir de esa fecha. Por tanto, los deudores de créditos del sistema Upac, a partir de este fallo *podían exigir que sus cuotas fueran liquidadas excluyendo el mencionado factor*.

3.5.2. Por su parte, en el fallo C-747 de 1999, en relación con la prohibición de capitalizar intereses en los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo, se estipuló que la decisión de la Corte tendría un efecto diferido en el tiempo, pues si bien éste era contrario a los postulados de justicia que irradiaban la Constitución, se hacía necesario que el legislador expediera la ley marco que regulase un sistema de financiación “*conforme a reglas que consulten la equidad y la justicia*” en donde la

mentionada capitalización no podía ser incluida. Para el efecto, se recordó que en la sentencia C-700 de 1999, la Corte ya había señalado el término máximo que tenía el legislador para expedir la ley marco - junio 20 de 2000-.

Así las cosas, era claro que para la efectividad de la sentencia C-383 de 1999, como de la providencia del Consejo de Estado, que no sobra decirlo, tenía efectos retroactivos, en el sentido que dejó sin efectos la resolución del Banco de la República desde el mismo día en que ésta fue expedida, hacía necesario que este organismo, como ente encargado de establecer el valor de la Upac, actuase de forma inmediata para dar plena eficacia a aquéllos. Así, en sesión extraordinaria del primero (1º) de junio de 1999, la Junta Directiva de ese Banco, expidió la resolución en la que se estableció el nuevo valor de la Upac. En relación con los otros fallos, se requería la expedición de la ley marco, la que se expidió en diciembre 23 de 1999, sancionada como ley 546 de 1999.

3.6. Los fundamentos de los fallos brevemente reseñados en el numeral 3.3., son invocados por los actores para solicitar al juez de tutela que, en los procesos ejecutivos seguidos en su contra, se ordene la reliquidación de los créditos que, a través de esos procesos, se buscan hacer efectivos, por cuanto en su fijación, se tuvieron en cuenta los factores que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, encontraron contrarios a la Constitución y a la ley misma.

3.7. La pregunta que surge, entonces, es si de los citados fallos, nació para los deudores que habían contratado créditos bajo el mencionado sistema y con anterioridad a las decisiones reseñadas, la posibilidad de solicitar que los mismos fuesen revisados con el objeto de excluir de ellos los factores que la justicia constitucional encontró contrarios a los *principios de justicia y equidad que imperan en el Estado Social de Derecho*, para obtener, en consecuencia, su reliquidación.

Este interrogante se resuelve, teniendo en cuenta que la pretensión, en los casos objeto de estudio, no es discutir ni desconocer el efecto de la inexequibilidad de las normas acusadas a que se refieren las sentencias C-383; C-700 y C-747 de 1999, efectos explicados en el numeral 3.5., sino lograr, por vía de tutela, la aplicación de la doctrina constitucional integradora contenida en tales fallos, doctrina ésta que, en los términos de la sentencia C-084 de 1995, es de obligatoria observancia, asunto éste sobre el cual expresó la Corte que:

“Al señalar a las normas constitucionales como fundamento de los fallos, a falta de ley, se agregue una cualificación adicional, consistente en que el sentido de dichas normas, su alcance y pertinencia, hayan sido fijados por quien haga las veces de intérprete autorizado de la Constitución. Que, de ese modo, la aplicación de las normas superiores esté tamizada por la elaboración doctrinaria que de ellas haya hecho su intérprete supremo. Como la Constitución es derecho legislado por excelencia, quien aplica la Constitución aplica la ley, en su expresión más primigenia y genuina. Es preciso aclarar que no es la jurisprudencia la que aquí se consagra como fuente obligatoria. Si el juez tiene dudas sobre la constitucionalidad de la ley, el criterio del intérprete supremo de la Carta deba guiar su decisión. Es claro eso si que, salvo las decisiones que hacen tránsito a la cosa juzgada, las interpretaciones de la Corte constituyen para el fallador valiosa pauta auxiliar, pero en modo alguno criterio obligatorio, en armonía con lo establecido por el artículo 230 Superior” (Corte Constitucional, sentencia C-084 de 1995).

3.8. En estos términos, considera la Corte que, independientemente de los efectos dados a cada uno de los fallos de la justicia constitucional y sin entrar a desconocer éstos, es claro que conforme a la unidad sistemática del ordenamiento jurídico, corresponderá a los jueces ordinarios establecer la aplicación de la doctrina constitucional contenida en las sentencias proferidas por la jurisdicción constitucional en cada uno de los casos sometidos a su discernimiento, teniendo como punto de partida que el juez constitucional reconoció que el sistema de financiación de vivienda a largo plazo que se venía empleado, era contrario a los postulados de justicia y equidad en que se funda la Carta del 91. Postulados que los jueces, en cumplimiento de su principalísima función de hacer prevalecer y garantizar los derechos de las personas, están obligados a hacer imperar.

No puede olvidarse que la función de los jueces, en el marco de un Estado Social de Derecho, tal como está definido el Estado Colombiano en el artículo primero de la Constitución es, precisamente, materializar en sus decisiones, los principios y fines del Estado, entre los que se encuentra no sólo el mantenimiento de un orden justo sino la efectividad de los derechos de todas y cada una de las personas que habitan el territorio colombiano, artículo 2. Luego, corresponde a aquéllos, en cada caso concreto, adoptar las medidas que fueren pertinentes para remover las inequidades que se hubiesen podido presentar en razón de la aplicación de normas declaradas contrarias al ordenamiento constitucional, aun cuando éstas, al momento de ser utilizadas, se presumieran conformes a aquél.

Los jueces en desarrollo de su función, se repite, deben hacer una interpretación de la normatividad que involucre los principios y valores constitucionales, a efectos de dar prevalencia a los derechos de cada uno de los asociados. Por tanto, éstos, en su labor interpretativa, no pueden

dejar de lado la doctrina constitucional, pues ella, precisamente, plasma el sentido y orientación que, desde la órbita constitucional, debe darse al ordenamiento jurídico. Se requiere, entonces, una acción conjunta dentro de la jurisdicción que imprima un sentido de unidad no sólo en la interpretación sino en la aplicación del conjunto normativo existente, a la luz de los principios y valores que emanan de la Constitución, cuya finalidad, en sí misma, ha de ser la prevalencia y eficacia de los derechos y garantías de los asociados.

3.9. Lo anterior, llevado a los casos que ahora ocupan la atención de esta Sala, ha de entenderse en el sentido que corresponde a los jueces ordinarios y no al juez de tutela, en desarrollo de las competencias que aquellos le son propias, garantizar los derechos de los diversos usuarios del sistema Upac, que, en aplicación de los principios generales del derecho, como de las normas del Código Civil y del Código de Comercio, y de las diferentes interpretaciones que de los mismos ha hecho la jurisprudencia y la doctrina, hacer efectiva la doctrina constitucional contenida en las sentencias reseñadas.

Por tanto, la Corte no puede comprometer su criterio ni limitar la actividad de quienes consideren que tienen un derecho derivado de la doctrina constitucional contenida en las decisiones del juez constitucional, señalando en esta providencia la vía legal a la que éstos pueden recurrir para obtener, entre otros, la reliquidación de sus créditos. Dado que, según lo que se pretenda, serán acciones diversas las que se puedan emplear para la satisfacción de los derechos y pretensiones de éstos. En la sentencia C-700 de 1999, se dijo en este sentido:

"Es evidente que, además de los controles a cargo de la Superintendencia Bancaria sobre el comportamiento de las entidades financieras al respecto, para sancionarlas con la drásticidad que se requiere si llegan a desvirtuar en la práctica o si hacen inefectivo lo ordenado por la Corte, los deudores afectados por haberse visto obligados a pagar más de lo que debían, gozan de las acciones judiciales pertinentes para obtener la revisión de sus contratos, la reliquidación de sus créditos y la devolución de lo que hayan cancelado en exceso. De todo lo anterior se concluye que la postergación de los efectos de esta Sentencia queda condicionada al efectivo, real, claro e inmediato cumplimiento de la Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, dictada por la Sala Plena...." (subrayas fuera de texto).

Dentro de este contexto, considera la Sala que los deudores del antiguo sistema Upac, pueden acudir ante los jueces ordinarios con el fin de solicitar la materialización no sólo de las decisiones de la jurisdicción constitucional sino de la doctrina constitucional contenida en ellas, según las circunstancias que presente cada caso en concreto.

4. La reliquidación de los créditos contratados bajo el sistema Upac en la ley 546 de 1999.

4.1. El legislador, al dictar la ley marco sobre vivienda de que trata la sentencia C-700 de 1999, ley 546 de 1999, reguló en sus disposiciones transitorias, el tema de la reliquidación de los créditos adquiridos bajo el sistema Upac. Específicamente, una reliquidación frente a las obligaciones contratadas con establecimientos de crédito para la financiación de vivienda individual a largo plazo, en cuanto a los valores que fueron cancelados entre los años de *1993 a 1999*, tal como se desprende de la lectura del numeral 2 del artículo 41. Lapso éste en que fueron aplicadas las normas declaradas contrarias al ordenamiento constitucional.

Para el efecto, se previó un sistema de abonos según la metodología señalada en la misma ley, artículo 40. Abonos que, en tratándose de obligaciones al día, se efectuarían directamente por la entidad financiera correspondiente, artículo 41 y, frente a las obligaciones en mora, previa solicitud del deudor, artículo 42.

En cuanto a las obligaciones vencidas y frente a las cuales se hubiesen iniciado procesos judiciales, el legislador previó la posibilidad de solicitar la suspensión de éstos, si el deudor se acogía al sistema de reliquidación previsto en la ley, dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de ésta, previa solicitud efectuada a la entidad financiera correspondiente. El párrafo 3 del artículo 42, expresamente establece:

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

4.2. Significa lo anterior que, con la expedición de la ley en mención, diciembre 23 de 1999, los deudores de vivienda a largo plazo que contrataron sus créditos bajo el sistema Upac, además de contar con la posibilidad de hacer uso de las vías legales para obtener, según sea el caso, el pago de una indemnización; la revisión de los contratos de mutuo; el

reembolso de lo que se hubiese pagado de más, e.t.c, tienen la opción de reclamar la reliquidación de sus créditos directamente a las entidades con las que tienen suscrito el contrato respectivo, para que éstas efectúen el abono a que puedan tener derecho, en los términos de la ley 546 de 1999, e incluso obtener la suspensión del proceso que, por mora en el pago de la obligación hipotecaria, pueda estar en curso. Suspensión que, como se desprende de la norma transcrita, debe decretar en forma automática el juez que esté conociendo del proceso.

Es más, el propio legislador, previendo que el Estado y/o a las entidades podían ser demandadas por los usuarios del sistema Upac, para que éstos reconozcan indemnizaciones, o hagan las devoluciones de los dineros que pudieron cancelar de más por la aplicación de normas que, principalmente, estaban desconociendo el derecho a adquirir vivienda con sistemas adecuados de financiación a largo plazo, estipuló en el artículo 43 de la ley 546 de 1999, que en los procesos que lleguen a adelantarse en contra de los establecimientos de crédito o en contra del Estado, los mencionados abonos constituirán, dentro del proceso respectivo, una excepción de pago parcial o total.

4.3. Dentro de este contexto, ha de analizarse si, en los casos sometidos a revisión, existía alguna circunstancia que hiciere procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, tal como lo sentenciaron los jueces de instancia, pues, en principio, como se dejó expuesto, puede afirmarse que existen medios alternos a los que los actores podían acudir para solicitar la reliquidación de sus créditos y la suspensión de los procesos seguidos en su contra.

5. Análisis de los casos concretos.

5.1. Tal como se dejó expuesto en el acápite de hechos, el proceso ejecutivo en contra de Mario Alejandro Peñuela Salcedo (expediente T-281.861), al momento de presentarse la acción de tutela, noviembre 22 de 1999, se encontraba a la espera de los resultados de la venta en pública subasta del inmueble dado en garantía, diligencia programada para llevarse acabo en noviembre 25 de 1999. Hecho éste que llevó al actor a interponer la acción de tutela, a fin de lograr que su crédito fuese reliquidado antes de la realización de la mencionada diligencia.

Considera la Sala que, en el mencionado caso, la acción de tutela era el único mecanismo con el que contaba el señor Peñuela Salcedo para obtener la suspensión del remate de su vivienda, ante la inminencia de

éste, hasta tanto no se le reliquidara el crédito base de éste, con fundamento en la doctrina constitucional expuesta en las sentencias de la Corte Constitucional y la providencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, a que se ha hecho alusión, como una forma de proteger el derecho al debido proceso y, por esa vía, el derecho a la vivienda de éste, derechos que se verían amenazados al no ordenarse la suspensión oportuna de la diligencia programada, pues, de realizarse el remate, se produciría la transferencia del derecho de dominio sobre ese bien, a terceros de buena fe, sin que se hubiere tenido en cuenta las circunstancias sobrevinientes que obligan al juez ordinario a ordenar una nueva liquidación del crédito.

Las razones que sirven de fundamento para el anterior aserto, son las siguientes:

5.1.1. Para la fecha en que se presentó la acción de tutela, noviembre 22, y se dictó sentencia, diciembre 6 de 1999, el legislador aún no había expedido la ley 546 de 1999, relativa a la financiación de vivienda, ley en que, como ya se explicó, se reguló lo relativo a la reliquidación de los créditos, incluso de aquellos que se encontraban en cobro judicial como era el caso del crédito concedido al señor Peñuela Salcedo.

La inexistencia de la ley en mención, impedía afirmar que lo procedente en el caso del actor Peñuela Salcedo, hubiese sido solicitar la aplicación de ésta, pues, como ya se enunció, a la fecha de la interposición y decisión de la acción de tutela presentada por éste, el legislador se encontraba aún debatiendo su contenido y estaba pendiente la decisión sobre el proyecto presentado a consideración del Congreso.

5.1.2. No era procedente que el actor, en el proceso ejecutivo seguido en su contra, hubiese incoado una pretensión propia de ser resulta en un proceso declarativo, por ejemplo, la revisión del contrato de mutuo. La naturaleza de esa pretensión impedía al actor, en el proceso ejecutivo, enervar la diligencia de venta en pública subasta de su vivienda, la que estaba programada para ser realizada en una fecha muy próxima. Circunstancia ésta *que hacía urgente e inminente la utilización de un mecanismo rápido y eficaz que permitiese la suspensión temporal de esta diligencia*, mientras se analizaba la procedencia o improcedencia de la liquidación solicitada. ¿Por qué?

5.1.3. Porque la liquidación del crédito con fundamento en el cual se iba a efectuar la venta en pública subasta de la vivienda del actor, fue realizada en julio 18 de 1998 y aprobada en noviembre 17 del mismo año

por el juez de conocimiento, época para la cual ni la Sección Cuarta del Consejo de Estado ni la Corte Constitucional, se habían pronunciado sobre la legalidad y la inexequibilidad de algunos de los factores que, desde el año de 1993, se venían teniendo en cuenta para calcular y liquidar, dentro del denominado sistema Upac, créditos adquiridos para la financiación de vivienda a largo plazo, hecho que, en sí mismo, le impedía al ejecutado objetar ésta, porque la misma, en principio, se ajustaba a las normas que la regían, pero que, en razón de las providencias de las distintas corporaciones judiciales, y, en especial a la doctrina constitucional contenida en ellas, hacía imprescindible su aplicación, en aras de cumplir efectivamente los principios de justicia y equidad que irradiian el ordenamiento jurídico del Estado colombiano.

En consecuencia, es claro que la liquidación del crédito del actor, se efectuó con anterioridad a las decisiones de la jurisdicción constitucional y con fundamento en aquellos factores que ésta consideró contrarios a los postulados de justicia y equidad, liquidación que, por tanto, no podía, después de dictados esos fallos, servir de fundamento para realizar la venta en pública subasta del inmueble del actor, pues, como es obvio, aquella excedía los valores que efectivamente éste estaba obligado a cubrir, y que, por tanto, le permitían solicitar, antes de la materialización de ésta, una nueva liquidación del crédito que se le estaba cobrado ejecutivamente.

Así, la inminencia de la realización de la mencionada diligencia, justificaba, en concepto de la Sala, la interposición de la acción de tutela como mecanismo transitorio, a efectos que la misma no se realizase hasta tanto no se efectuara una nueva liquidación del crédito, pues, en verdad, el actor tenía derecho a que el crédito por el cual se le estaba ejecutando y por el que se iba a rematar su vivienda, reflejase el verdadero monto adeudado y no aquél que se había formado con factores que si bien estaban contenidos en las normas vigentes al momento de realizarse la liquidación respectiva, dejaron de tener validez y eficacia, al ser declarados contrarios al ordenamiento constitucional vigente.

Cómo entender, entonces, que en los procesos en curso, los jueces, pese a conocer las providencias tanto de esta Corporación como del Consejo de Estado, y, específicamente la doctrina constitucional en ellas contenida, prosiguieren las ejecuciones sin adoptar las medidas que fueren necesarias para que el crédito que se buscaba satisfacer, reflejase, en forma idónea, el monto realmente adeudado. Tal como sucedió en el caso en revisión.

Además, queda claro conforme a los antecedentes expuestos y a las consideraciones ya formuladas, que una vez señalada la fecha, día y hora para adelantar la diligencia de remate y cumplidas las formalidades previas al mismo, el deudor demandado no tenía conforme al Código de Procedimiento Civil, posibilidad alguna, dentro del proceso ejecutivo, de que se le tramitara una petición de reliquidación del crédito, razón ésta que, nuevamente se pone de presente por la Corte, dejaba como única alternativa de defensa ante el evidente remate de su vivienda, promover, como en efecto, promovió, la acción de tutela que ahora se revisa. Agrégase a lo anterior, que el juez en todo caso, de oficio no ordenó la reliquidación del crédito para ajustarlo a las nuevas circunstancias, producto de los fallos tantas veces mencionados.

En conclusión, era y es deber de los jueces, en cumplimiento de su función de garantizar y hacer prevalecer los derechos de los sujetos que solicitan su intermediación, y en casos como el que ahora es objeto de análisis, efectuar una liquidación de los créditos que por vía ejecutiva se buscan hacer efectivos, que se adapte a los parámetros señalados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en sus providencias, con el fin de evitar que los deudores resulten ejecutados y obligados a pagar sumas que en derecho no tienen porqué cancelar.

5.1.4. Son estas razones las que llevan a la Sala a concluir que, en el caso del actor Mario Alejandro Peñuela Salcedo, su derecho al debido proceso se habría vulnerado, si la diligencia de remate se hubiere llevado a término, sin antes efectuar una reliquidación del crédito que, precisamente, se buscaba satisfacer mediante la venta forzada de su vivienda, pues, se repite, se le estaría ejecutando por un monto que no adeudaba, permitiéndose así, y con la anuencia del juez, el pago de lo no debido, incumpliendo éste su función de hacer prevalecer los derechos de las personas, las normas sustanciales y el principio de justicia que inspira la Constitución misma.

Esta simple consideración, justifica la concesión del amparo depregado como mecanismo transitorio, concedido por el Tribunal Administrativo de Sucre, con el fin de evitar la venta forzada del inmueble de propiedad del actor, hasta tanto no se tuviera claridad sobre el monto que éste efectivamente adeudaba.

5.1.5. En este orden de ideas, acertó el Tribunal Administrativo de Sucre, al ordenar la suspensión de la diligencia de venta en pública subasta programada en el proceso ejecutivo seguido en contra del actor Mario

Alejandro Peñuela Salcedo, hasta tanto no se efectuase una nueva liquidación del crédito reclamado, dándole así aplicación directa a la doctrina constitucional integradora en ausencia de norma específica que, en ese momento, regulara de manera expresa ese punto. Asunto que ahora y con posterioridad a la interposición de la mencionada acción de tutela y a su concesión como mecanismo transitorio, se rige por el artículo 42 de la ley 546 de 1999, que, para la época en que se fijó día, fecha y hora para la diligencia de remate, así como cuando se interpuso y se concedió luego como mecanismo transitorio la tutela a que se refiere esta providencia, no estaba vigente, por lo que resulta absolutamente contrario a la lógica formal y a la lógica jurídica que pueda exigirse a alguien acogerse a un mecanismo legal que no había nacido todavía a la vida del derecho.

Así las cosas, la Sala Plena habrá de confirmar tal decisión.

Con todo, se observa por la Corte que el actor no afirmó en su solicitud de tutela, ni el Tribunal Administrativo de Sucre tampoco lo hizo, que el Juez Tercero Civil del Circuito de Sincelejo incurrió en una vía de hecho en la tramitación del proceso ejecutivo con título hipotecario ya aludido, afirmación ésta que tampoco se hace por la Corte en esta sentencia. Simplemente lo que impetró el actor fue la suspensión del cumplimiento del fallo en el proceso ejecutivo aludido, aplazando la diligencia de remate, para que si hubiere lugar a éste, sólo se llevara a cabo, una vez liquidada de nuevo la obligación, con acatamiento a la doctrina constitucional contenida en las sentencias C-383: C-7000 y C-747 de 1999, y a la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Cuarta, el 21 de mayo de 1999, cuyos efectos, se repite, por ministerio de la ley y por tratarse de la declaración de la nulidad de un acto administrativo, se extienden a la fecha en que él fue expedido.

5.2. En el caso del actor Humberto Sanabria Delgadillo (expediente T-288.090), tal como se explicó en el acápite de hechos, al momento de presentar la acción de tutela, diciembre 13 de 1999, el proceso ejecutivo seguido en su contra se encontraba surtiendo la notificación del mandamiento de pago a otro demandado. Significa lo anterior que, en dicho proceso, pese a haberse ordenado el embargo del inmueble dado en garantía, como medida cautelar y propia de estos procesos, aún no se había presentado la liquidación del crédito ni se estaba ante diligencia alguna que hiciese imperiosa la necesidad de la intervención del juez de tutela, como erradamente lo entendió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, que en fallo del diez y ocho (18) de enero del año

2000, ordenó la suspensión por noventa (90) días del proceso ejecutivo seguido en contra del actor.

Si bien la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dio aplicación a la ley 546 de 1999, en cuando ésta contempla la suspensión de los procesos en curso cuando el deudor ha solicitado la reliquidación de su crédito, no había razón alguna para que este juez colegiado de tutela hubiese concedido el amparo solicitado ni siquiera en la forma transitoria que lo hizo, pues, en este caso, a diferencia del analizado anteriormente, el actor no sólo podía dentro del mismo proceso, una vez presentada la liquidación del crédito por parte de la entidad ejecutante, objetarla, según lo establece el artículo 521 del Código de Procedimiento Civil, para exigir que la misma no incluyese aquellos factores que fueron excluidos del ordenamiento constitucional, sino dirigirse directamente a la entidad financiera para que ésta, en aplicación del artículo 42 de la ley 546 de 1999, reliquide su crédito y proceda, entonces, la suspensión del proceso seguido en su contra. Alternativas éstas que hacían improcedente el amparo concedido.

Es necesario recalcar que el actor, en este caso, no se encontraba ante la inminencia de un perjuicio irremediable que hiciese procedente la acción de tutela en los términos en que fue concedida, como sí acontecía en el caso anterior.

Significa lo anterior que la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el caso del actor Humberto Sanabria Delgadillo (expediente T-288.090) ha debido denegar el amparo solicitado, indicándole a éste sí, que, en aplicación del párrafo tercero del artículo 42 de la ley 546 de 1999, tenía la opción de solicitar a la entidad financiera la reliquidación de su crédito, alternativa que a la fecha del fallo en revisión aún podía ser utilizada por el actor, para posteriormente gestionar la suspensión del proceso en la forma como lo contempla la ley.

Por tanto, al no existir vulneración de derecho constitucional fundamental alguno del actor Humberto Sanabria Delgadillo, con el proceso ejecutivo que está cursando en su contra, y existiendo los medios legales para lograr la suspensión de éste, pretensión principal de la acción que ahora se revisa, o la posibilidad de exigir dentro del mismo, que la liquidación de su crédito se haga excluyendo los factores declarados contrarios a la Constitución en los fallos tantas veces mencionados en esta providencia, mediante la aplicación del artículo 541 del Código de Procedimiento Civil, no podía el juez constitucional conceder el amparo impetrado, por

cuanto no existía razón alguna que justificara su concesión. Por esta razón, se revocará la decisión de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la acción de tutela instaurada por el señor Humberto Sanabria Delgadillo en contra de la Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda y el Juzgado Segundo Civil de Soacha (Cundinamarca), radicado en esta Corporación bajo el número T-288.090.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: CONFÍRMASE el fallo proferido en diciembre seis (6) de 1999, por el Tribunal Administrativo de Sucre, en la acción de tutela instaurada por Mario Alejandro Peñuela Salcedo en contra de Concasa hoy Bancafé y el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre), por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: REVÓCASE el fallo proferido el diez y ocho (18) enero del año 2000, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Cuarta- dentro de la acción de tutela interpuesta por Humberto Sanabria Delgadillo en contra de la Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda y el Juzgado Segundo Civil de Soacha (Cundinamarca). En su lugar, DENIÉGASE el amparo solicitado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en al Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

CORTE CONSTITUCIONAL
SALA SEGUNDA DE REVISIÓN

Sentencia T-1196/00

Referencia: expediente T-318.698

Acción de tutela de Alfonso Gutiérrez Manrique contra Banco Cafetero antes Concasa y Juzgados Quinto Civil del Circuito y Octavo Civil Municipal de Neiva.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Bogotá, D.C., en sesión del catorce (14) de septiembre del año dos mil (2000).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Martha V. Sáchica de Moncaleano, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral-, en la acción de tutela instaurada por el señor Alfonso Gutiérrez Martínez contra el Banco Cafetero antes Concasa y los Juzgados Quinto Civil del Circuito y Octavo Civil Municipal de Neiva.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hiciera la secretaría de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. La Sala de Selección No. 7 de tutelas de la Corte Constitucional, por auto del cinco (5) de julio del año 2000, ordenó la revisión del caso de la referencia. El expediente de la referencia fue remitido al despacho del magistrado ponente, por la Secretaría General de la Corporación, el día ocho (8) de agosto.

1. HECHOS.

1.1. El actor contrajo en febrero de 1996, deuda hipotecaria bajo el sistema de financiación denominado Upac, con la Corporación de Ahorro y Vivienda -Concasa- hoy Bancafé, por la suma de cuarenta y cinco millones de pesos (\$ 45.000.000). Crédito cuya finalidad era la adquisición de vivienda.

1.2. En razón de la mora que presentaba el crédito del actor desde marzo de 1997, la Corporación de Ahorro y Vivienda -Concasa- hoy Bancafé, inició en septiembre de 1997, proceso ejecutivo con título hipotecario. Proceso que correspondió conocer al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva.

1.3. Despues de los trámites propios de este tipo de procesos, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva ordenó, en marzo de 1998, la venta en pública subasta del inmueble dado en garantía.

1.4. Efectuada la liquidación del crédito en la suma de noventa y seis millones novecientos un mil diez y seis pesos (\$ 96.901.016), avaluado el inmueble en ciento cuarenta y seis millones seis cientos noventa y cinco mil doscientos pesos (\$ 146.695.200) y aprobados éstos, se fijó fecha para la diligencia de remate, el que fue declarado desierto por la ausencia de postores. Ante esta circunstancia, la entidad financiera solicitó la **adjudicación del bien** por el setenta por ciento (70%) del avalúo de éste. Petición a la que accedió el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, en auto de febrero tres (3) del año de 1999, ordenando, en consecuencia, la cancelación del embargo y secuestro correspondientes, como la inscripción de tal decisión en la oficina de instrumentos públicos.

1.5. En junio 21 de 1999, se comisionó al Juez Civil Municipal (reparto) de Neiva, para efectuar la entrega del bien a la entidad demandante. En junio 30 del mismo año, se decretó la terminación del proceso y su archivo, sin que en dicha fecha se hubiese efectuado aún la entrega del inmueble a la entidad financiera. Entrega que, por comisión, el Juzgado Octavo Civil Municipal de Neiva programó para ser efectuada en marzo 1º del año en curso.

1.6. En enero 21 de 2000, el actor presentó ante Bancafé, escrito solicitando la reliquidación de su crédito, de conformidad con la ley 546 de 1999. Igualmente, y en aplicación de la misma ley 546, solicitó al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, la suspensión del proceso seguido en su contra.

1.7. Por auto del 25 de enero de 2000, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, le informó al actor que la suspensión solicitada era improcedente, por cuanto existía adjudicación del bien y archivo del expediente correspondiente.

2. Los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y lo que se pretende.

El actor solicita la protección rápida y eficaz de sus derechos fundamentales a la igualdad, en conexión con el derecho a tener una vivienda digna, por medio de una orden a los entes acusados, pero específicamente a los Juzgados Quinto Civil del Circuito y Octavo Civil Municipal de Neiva, para que el primero anule la sentencia que ordenó seguir adelante la ejecución en su contra y el segundo suspenda la diligencia de entrega del inmueble a la entidad financiera acusada, para evitar así, un perjuicio de carácter irremediable, el que se concretaría en la pérdida del inmueble donde habita él con su esposa, quien padece de cáncer, y con sus dos nietas.

Según el actor, el proceso ejecutivo seguido en su contra se fundamentó en normas que la Corte Constitucional y el Consejo de Estado encontraron contrarias al ordenamiento constitucional y legal, razón por la que éste debe anularse, a efectos de permitir que, en aplicación del principio de favorabilidad, se aplique la ley 546 de 1999, ley que consagra el derecho a la reliquidación y reestructuración de los créditos para vivienda, permitiendo la posibilidad de conservar el inmueble donde habita con su familia.

3. Trámite de las acciones de tutela.

3.1. El escrito de tutela fue radicado en febrero 15 de 2000, ante la Secretaría de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Neiva. Una vez éste fue repartido, se ordenó su notificación a los entes acusados y se tuvo como prueba los documentos que aportó el actor. Igualmente, se solicitó al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, informar el estado del proceso ejecutivo seguido en contra del actor, así como la respuesta dada a éste en relación con las solicitudes de reliquidación y suspensión presentadas.

4. Sentencia de primera instancia.

1. La Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Neiva, en sentencia del veintinueve (29) de febrero de 2000, concedió el amparo solicitado, por considerar que el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, incurrió en una vía de hecho al archivar el expediente, sin que el proceso hubiese terminado. Según el Tribunal “este apresurado archivo, desconoce el trámite pendiente porque si bien la diligencia de entrega va a ser practicada por comisionado, lo cierto es que éste tiene las mismas

facultades de comitente, en relación con la diligencia que se le delegue, inclusive las de resolver reposiciones y conceder apelaciones y toda actuación que exceda de los límites de sus facultades es nula.... Estos trámites se encuentran pendientes y si bien la estructuración de nulidad procesal es eventual, es indiscutible que aún no ha concluido el proceso, significando igualmente el archivo ordenado, el no trámite de la solicitud de reliquidación del crédito presentada por la parte ejecutante, contemplada en el parágrafo 3 del art. 42 de la ley 546 de 1999, de manera temporal, por noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la ley, y que tiene como efecto inmediato y automático la suspensión del proceso”.

4.2. En consecuencia, y para proteger el derecho al debido proceso que le asiste al señor Alfonso Gutiérrez Manrique, se ordenó al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Neiva, desarchivar el proceso ejecutivo hipotecario que en ese despacho se sigue en su contra, a efectos de dar trámite a la solicitud de reliquidación presentada por él.

5. Impugnación.

Para el apoderado de la entidad bancaria demandada, la orden dada por el Tribunal resulta contraria a derecho, por cuanto el proceso ejecutivo seguido en contra del señor Alfonso Gutiérrez Manrique había concluido. Razón por la que no se puede pensar en la suspensión de un proceso que ya finalizó. Igualmente, considera que las disposiciones de la ley 546 de 1999 son inaplicables, dado que el proceso ejecutivo había concluido antes de la vigencia de esta ley.

6. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del once (11) de abril del año dos mil (2000), la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, revocó la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, en la acción de tutela de la referencia.

Para dicha Corporación, la acción de tutela interpuesta por el señor Gutiérrez Manrique era ostensiblemente improcedente, por cuanto estaba dirigida a “*modificar una situación fáctica definida mediante una decisión judicial en firme, lo cual repugna a la seguridad jurídica, pilar fundante del Estado de Derecho*”. En criterio de la Sala Laboral, la vía de hecho en materia de tutela, a la que hace referencia la jurisprudencia constitucional, no puede fundarse en la simple diversidad de criterios que, sobre un mismo tema, puedan tener el juez de tutela y el juez ordinario. Por tanto, se concluye que es necesario dar prevalencia al principio de la seguridad

jurídica, máxime “cuando se trata de una resolución que ha pasado por el cedazo de todo un proceso dirigido y controlado por el juez natural, y adquiere la firmeza que la ley y las partes misma le proveen, al agotar los mecanismos legítimos de defensa o renunciar expresa o tácitamente a ellos”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala decidir si, en el caso sometido a revisión, es viable la solicitud elevada por el accionante, en el sentido de ordenar la reliquidación de un crédito adquirido bajo el sistema Upac y, por ende, la suspensión de un proceso ejecutivo seguido en su contra.

Tercera. La improcedencia de la acción de tutela en el caso sometido a revisión.

3.1. Para contestar el anterior interrogante, lo primero que ha de establecer esta Sala, es que el caso sometido ahora a análisis, difiere sustancialmente del que en su momento fuera resuelto por la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia SU-846 de 2000, providencia en la que se ordenó la suspensión de una diligencia de remate decretada en un proceso hipotecario y la reliquidación del crédito que mediante él se buscaba hacer efectivo, de acuerdo con las prescripciones de la ley 546 de 1999, conocida como la ley de vivienda.

En la mencionada providencia, a efectos de hacer efectivos los derechos al debido proceso y a tener una vivienda digna de quien fuera el accionante, la Corte, en aplicación de la doctrina constitucional contenida en los diversos fallos que hacen referencia al sistema de financiación de vivienda denominado *Upac*, encontró acertada la decisión de los jueces de instancia, que ordenaron la suspensión de un proceso ejecutivo con título hipotecario que estaba en curso, mientras se procedía a efectuar la reliquidación del crédito que dio origen al mismo, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta en las sentencias C-383; C-700 y C-747 de 1999, suspensión consagrada en la propia ley de vivienda.

3.2. Decisión ésta que, en el caso en revisión no puede ser adoptada, por cuanto a la fecha en que entró en vigencia la pluricitada ley y se interpuso la acción de tutela que, mediante esta providencia se revisa, el proceso ejecutivo seguido en contra del señor Gutiérrez Martínez ya había finalizado y, por tanto, sería improcedente ordenar no sólo la suspensión del proceso sino la reliquidación de un crédito que ya ha sido satisfecho. ¿Cómo? Con la adjudicación del bien dado en garantía a la entidad bancaria ejecutante, de conformidad con las normas que rigen los procesos de ejecución con título hipotecario, artículo 557 del Código de Procedimiento Civil. Adjudicación que quedó en firme en febrero 11 de 1999, dado que no se interpusieron los recursos de ley para ser enervada.

3.3. La reliquidación de créditos y la suspensión de los procesos a que hacen referencia los artículos 41 y 42 de la ley 546 de 1999, declarados parcialmente exequibles en la sentencia C-955 de 2000, y que el actor solicita aplicar, hacen referencia a créditos insoluto y a procesos en curso. En el caso del señor Gutiérrez Manrique, no podemos decir que su crédito al momento en que se produjo la solicitud de reliquidación ostentaba dicha condición ni que el proceso ejecutivo seguido en su contra estuviera en curso, pues éste finalizó con la ejecutoria del auto que adjudicó a la entidad bancaria el bien dado en garantía. No puede olvidarse que el objeto último del proceso ejecutivo con título hipotecario, es, precisamente, el pago con el producto de la venta del bien dado en garantía, cuando aquél no se ha logrado a través de otros medios.

3.4. Con la mencionada adjudicación, entonces, se satisfizo no sólo el monto de la deuda contraída por el señor Gutiérrez Martínez con la entidad financiera, sino las costas del proceso. En otros términos, en el caso en estudio, no existía crédito que reliquidar cuando entró en vigencia la ley 546 de 1999, diciembre 23, dado que en febrero de ese año, éste se canceló con la adjudicación antedicha, dando lugar a la terminación del proceso de ejecución. En el auto de adjudicación del bien para el pago de lo adeudado, por demás, se ordenó la cancelación del gravamen hipotecario; de las medidas cautelares de embargo y secuestro, así como la inscripción en el registro de la adjudicación del bien en cabeza de la entidad bancaria, orden que se cumplió según el certificado de tradición y libertad que obra a folios 12 a 16 del segundo cuaderno.

3.5. Significa lo anterior, que el perjuicio irremediable que el actor buscaba prever con la interposición de esta acción, se consumó antes de presentarse ésta, pues con la adjudicación del bien a la entidad bancaria

acusada y el registro del auto de adjudicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Pùblicos, se materializó el traspaso sobre de la titularidad del inmueble en donde habita el actor con su familia.

3.6. En relación con la entrega material del inmueble que estaba pendiente, dicha diligencia es consecuencia necesaria de la adjudicación, dado que efectuada ésta, el secuestro está en la obligación de hacer entrega al adjudicatario, del bien correspondiente. Diligencia en la que no se pude presentar oposición alguna, en los términos del artículo 531 del Código de Procedimiento Civil. El que estuviera pendiente esta diligencia, no permitía afirmar, como lo hiciera el actor y el Tribunal Superior de Neiva, quien conoció en primera instancia de esta acción, que el proceso de ejecución no había finalizado, pues éste ya había cumplido su objeto: **el pago de la acreencia adeudada.**

3.7. En consecuencia, en el caso en revisión es improcedente el amparo solicitado, por cuanto no evidencia esta Sala vulneración de derecho fundamental alguno que deba protegerse. El actor fue vencido en un proceso que, aparentemente, cumplió con las reglas procesales correspondientes, generando, en consecuencia, la pérdida del derecho de dominio que ostentaba sobre el inmueble que, en su momento, dio en garantía para respaldar un crédito que hoy se encuentra saldado. Así, no se evidencia vía de hecho alguna que haga procedente esta acción.

3.8. Finalmente, tal como lo ha señalado esta Corporación, si el actor considera que el valor del crédito por el cual fue ejecutado no reflejaba el valor real de su acreencia, éste podrá hacer uso de las acciones correspondientes para que los jueces ordinarios, no el juez constitucional, determinen si hay lugar al pago de alguna indemnización por dicho concepto.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: CONFÍRMASE el fallo proferido el once (11) de abril de 2000, por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la acción de tutela instaurada por el señor Alfonso Gutiérrez Martínez contra el Banco Cafetero antes Concasa y los Juzgados Quinto Civil del Circuito y Octavo Civil Municipal de Neiva.

Segundo: Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en al Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

IVAN ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario (E)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN CIVIL

Magistrado Ponente. Manuel Ardila Velásquez

Bogotá D. C., catorce (14) de noviembre de dos mil (2000)

Ref.: Exp. N°. 11001220300020001022

Decídese la impugnación formulada por Luis Enrique Gaviria Otárola contra el fallo de 9 de octubre de 2000, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil, en el trámite de la tutela promovida por el impugnante contra el Juzgado 26 Civil del Circuito de Bogotá y el Banco Davivienda.

I. Antecedentes

1. Aduciendo vulneración del derecho a una vivienda digna, el accionante pide que se anule la actuación del juzgado accionado en el ejecutivo hipotecario adelantado en su contra por Davivienda, se ordene [a] aquél reliquidar su crédito hipotecario, y a la Oficina de Registro inscribir la afectación a vivienda familiar

2. Al fundar su petición afirma, en resumen, que debido al bajo rendimiento de su actividad económica incurrió en mora en el pago oportuno de las cuotas del crédito hipotecario de vivienda, por lo cual Davivienda le instauró proceso ejecutivo hipotecario en el juzgado también accionado. Con base en las sentencias de inexequibilidad del UPAC, pidió a la entidad financiera la revisión de su estado de cuenta y la suspensión del proceso, quien le respondió el 14 de enero de 2000, en vigencia la Ley 546 de 1999, que para acogerse a los beneficios de ésta debía hacerlo por escrito y solicitar la suspensión ante el juzgado. El 6 de marzo de 2000 solicitó suspensión al juzgado pero ésta no fue atendida y el 14 de septiembre, de 2000 se realizó el remate del aludido inmueble.

3. El juez accionado replicó la tutela señalando que el accionante tuvo a su disposición todos los medios de defensa y garantías que ofrece el proceso hipotecario, y el despacho accedió a la suspensión mediante providencia del 17 de marzo de 2000, pero efectuada nuevamente la reliquidación y no cancelado el valor de la obligación, el Banco solicitó fecha para remate que se efectuó, además de que el bien hipotecado también es perseguido por dos procesos judiciales adelantados en los Juzgados 18 y 4º Civil del Circuito de Bogotá.

Por su lado, Davivienda señaló que cumplió las normas de la Ley 546 de 1999, aplicando el alivio correspondiente, y a pesar del abono, la obligación siguió con un alto factor de mora por lo que se hizo necesario seguir adelante con el proceso. También indicó que el inmueble tiene una hipoteca de segundo grado a favor de Andiarios y el embargo de remanentes por \$60'000.000,00, por lo que se hacia imposible la reestructuración.

II. El fallo del Tribunal

El sentenciador, para denegar el amparo, estima que no procede la tutela por cuanto el juzgado mediante auto de 28 de enero anterior, previo a fijar fecha para el remate ordenó al ejecutante efectuar la reliquidación del crédito ordenada por la Ley 546 de 1999, lo que fue cumplido por Davivienda mediante liquidación que se ordenó agregar a la actuación y poner en conocimiento de las partes, además de que se decretó la suspensión del proceso en marzo, según petición del accionante, hasta tanto se acreditara la reliquidación. Ante esta nueva orden, Davivienda presentó otra vez la reliquidación, indicando el abono a la obligación por razón de la Ley 546, haciendo énfasis sobre las cuotas en mora y la necesidad de fijar fecha para el remate, a lo que accedió el juzgado mediante auto notificado el 26 de abril, habiéndose efectuado la almoneda el 14 de septiembre.

Señala que transcurrieron siete meses entre la manifestación del accionante de acogerse a la reliquidación y el remate, sin acreditar los deudores "... haber acordado con la entidad acreedora la reestructuración de la obligación en los términos del art. 42 de la Ley 546...", siendo que el proceso no podía estar suspendido indefinidamente, máxime que había dos embargos de remanentes. Agrega que el accionante pudo, cuestionar la reliquidación y el auto que fijó fecha para el remate, pero no lo hizo. Termina diciendo que la petición para que se ordene inscribir la afectación a vivienda familiar debe sujetarse a las normas que regulan la materia.

III. La impugnación

Expresa en su inconformidad el accionante, que se tuvo en cuenta lo formal y no lo sustancial, desconociendo que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una vez efectuada la reliquidación del crédito debe darse por terminado el proceso ejecutivo, que era lo que debía hacerse por el juzgado accionado.

IV. Consideraciones

1. Reitérase una vez más que la tutela, por regla general, no procede contra providencias o actuaciones judiciales, según tesis que se afirmó definitivamente con la declaración de inexequibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991,¹ salvo en los casos de una vía de hecho, puesto que la seguridad y certeza jurídica requieren que los conflictos sean resueltos de manera concluyente dentro de los linderos de los respectivos procesos, sin la intromisión del juez constitucional, pues de lo contrario se descuajan los postulados del debido proceso y de autonomía e independencia funcional de los administradores de justicia, previstos en los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución.

Ahora, la vía de hecho ocurre cuando esa clase de actos se profieren con sustento en la sola voluntad caprichosa o arbitraria del respectivo funcionario, en perjuicio de los derechos fundamentales siempre que el afectado no pueda esgrimir otro medio judicial eficaz para su protección.

2. Esbozado el anterior marco de referencia, evidénciase que la presente acción de tutela no puede prosperar, toda vez que el juzgado accionado no es convicto de haber transitado por la vía de hecho, pues no desconoció las normas que introdujo en el ordenamiento jurídico la Ley 546 de 1999 y que eran aplicables a la reliquidación del crédito de vivienda que se cobraba ejecutivamente al accionante, según lo que hizo constar el Tribunal con fundamento en el expediente que dijo tener a la vista.

En efecto: se sabe que la citada ley, en el Capítulo VIII (arts. 38 y ss.), consagró unas reglas sobre la transición del sistema UPAC -Unidad de Poder Adquisitivo Constante- al sistema de la UVR -Unidad de Valor Real-, dentro de las cuales previó la reliquidación de los créditos de vivienda anteriores para efectos de que el Estado reconociera unos abonos, a razón de un crédito por persona (art. 40), estableciendo en el artículo 42, vigente cuando acontecieron los hechos procesales ahora analizados, antes de que se declararan inexequibles algunos de sus apartes,² lo siguiente."

"Abonos a los créditos que se encuentren en mora. Los deudores hipotecarlos que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40, siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad

1 Sentencia N°. C-543 del 1 de Octubre de 1992.

2 Sentencia C-955 de 26 de julio de 2000.

financiera su deseo de acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la ley.

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

"Parágrafo 3. Los deudores cuyas obligaciones se encuentren vencidas y sobre las cuales recaigan procesos judiciales, que dentro de los noventa (90) días siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley decidan acogerse a la reliquidación de su crédito hipotecario, tendrán derecho a solicitar la suspensión de los mencionados procesos. Dicha suspensión podrá otorgarse automáticamente por el juez respectivo. En caso de que el deudor acuerde dentro del plazo la reliquidación de su obligación, de conformidad con lo previsto en este artículo el proceso se dará por terminado y se procederá a su archivo sin más trámite..." (Lo subrayado fue declarado inexequible en la sentencia citada).

Y en el caso concreto, el derecho cierto e indiscutible que surgió de la citada ley para el accionante, deudor sobre cuya obligación recala el proceso judicial bajo análisis, a pedir la reliquidación del crédito dentro de los 90 días siguientes, insístese, antes de la declaración de inconstitucionalidad referida, fue respetado por el despacho judicial, ya que desde enero del presente año ordenó a la institución financiera ejecutante que presentara la reliquidación, lo que efectivamente se cumplió, a lo que se suma la suspensión del proceso pedida por el accionante, en procura de que se cumpliera el querer legislativo de otorgar una oportunidad a los deudores de créditos hipotecarios de vivienda que estuviesen en mora, para efectos de que hicieran el esfuerzo por ponerse al día y evitar la pérdida de su vivienda.

De esa manera, no hubo una vulneración de los derechos básicos del actor, en especial el debido proceso, pues si éste, luego de la suspensión del proceso y la reliquidación, no pudo obtener la reestructuración del crédito y ponerse al día, así como tampoco sanear los embargos de remanentes que pesaban sobre el bien objeto del proceso hipotecario, no puede aspirar a que el proceso permaneciera suspendido indefinidamente, o peor aún, que se diera por terminado sin más requisitos, como ahora lo pregoná, porque no es tal el efecto perseguido por la ley citada.

3. Adicionalmente, si el peticionario estaba apersonado de la actuación, pudo protestar la reliquidación del crédito las decisiones atinentes al remate de bienes, que por cierto se llevó a cabo muy por fuera del término que entonces le otorgó la pluricitada ley, amén de que también pudo adelantar las diligencias pertinentes con miras a la reestructuración de la obligación hipotecaria, para que ahí si procediera la terminación del proceso. Sin embargo, como nada de eso gestionó, según lo hizo constar el

Tribunal, no puede acudir a la tutela que es una herramienta eminentemente subsidiaria, vale decir, procedente cuando no se tiene o no se ha tenido otro medio judicial de protección.

4. Para terminar, ningún piso tiene la solicitud relativa a la inscripción de la afectación a vivienda familiar, pues ese tipo de cuestiones no puede ser analizado a través de este trámite.

5. Por tales motivos, es viable desembocar en la confirmación del fallo impugnado.

V. Decisión

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre la República y por autoridad de la ley, confirma el fallo de fecha y procedencia anotadas.

Notifíquese lo decidido por telegrama u oficio y remítase el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión.

SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO
MANUEL ARDILA VELÁSQUEZ
NICOLÁS BECHARA SIMANCAS
JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES
(en permiso)
CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO
JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ
JORGE SANTOS BALLESTEROS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN CIVIL

Magistrado Ponente: SILVIO FERNANDO TREJOS
BUENO

Bogotá, D. C., quince (15) de enero de dos mil uno (2001)

Ref: Expediente N° 0079 - 01

Decide la Corte la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida el 3 de noviembre de 2000 por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, que concedió la tutela solicitada por Jaime Benito Poveda Romero y Luz Amparo Otero de Poveda contra el Juzgado 2 Civil del Circuito de Bucaramanga.

ANTECEDENTES

Los interesados en la presente acción constitucional consideran que el despacho demandado al dictar sentencia dentro del proceso ejecutivo hipotecario adelantado en su contra por el Banco Colpatria, sin tener en cuenta los pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional en las providencias C-388, C-700 y C-747 de 1999, vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso y a la igualdad. Solicita ordenar al juez demandado la suspensión del proceso ejecutivo referido, y la suspensión de la diligencia de entrega del inmueble.

Como hechos en los cuales funda sus aspiraciones se pueden relacionar los siguientes:

1.- El 25 de junio de 1996 el Banco Colpatria inició en su contra en el juzgado demandado un proceso ejecutivo hipotecario para exigir el total de una deuda hipotecaria adquirida con ocasión de un préstamo adquirido por los interesados en 1995.

2. Su desconocimiento de los procedimientos judiciales los llevó a notificarse del mandamiento de pago y no contestar la demanda, por lo que el juzgado, el 3 de septiembre de 1997 dictó sentencia en la que los condenó a pagar la totalidad de la deuda, para lo cual practicó el 7 de noviembre del mismo año la liquidación del crédito, y el 12 de marzo de 1999 realizó la diligencia de remate adjudicando el 25 mismo mes el inmueble al acreedor hipotecario, auto aprobado el 12 de abril.

3.- En la sentencia en cita el juzgado demandado no tuvo en cuenta para nada las sentencias C-383, C-700, C-747 de 1999 que declaraban el Upac contrario a la Constitución Política; ante la inminencia de la aproba-

ción de la ley marco de vivienda indagaron en el juzgado respecto de lo que podían hacer, sin obtener respuesta positiva.

4.- El 14 de marzo de 2000, con fundamento en la ley 546 de 1999 solicitaron al Juez Segundo Civil del Circuito de Bucaramanga la la reliquidación de la obligación y la suspensión del proceso, y el accionado el 31 del mismo mes la negó, con fundamento en que el proceso se encontraba terminado y no existía objeto que determinara la posibilidad de suspensión.

RESPUESTA DEL DEMANDADO

El Juez acusado realiza un recuento de las actuaciones adelantadas a lo largo de la actuación que condujo a la diligencia de remate y posterior adjudicación del bien al banco acreedor.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL

Concede el amparo pues considera que el juez demandado en la decisión de 31 de marzo de 2000 partió de un supuesto equivocado, pues, no es cierto que el proceso esté concluido, ya que el bien no ha sido entregado, para el efecto ampara el derecho a la igualdad, al debido proceso y a tener una vivienda digna, y suspende la entrega del bien adjudicado, por sesenta días, tiempo en el cual el Banco Colpatria reliquide el crédito y reestructure la obligación.

IMPUGNACIÓN

El Banco Colpatria impugnó la decisión de Tribunal y para el efecto señaló que el proceso jurídico instaurado en contra de los accionantes concluyó con el remate y adjudicación de la cosa rematada, actuaciones que se inscribieron en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, y que terminó antes de entrar en vigencia la ley 546 de 1999, por lo que consideran que la tutela es improcedente.

CONSIDERACIONES

1.- Salta a vista que erró el Tribunal en la concesión de la tutela, pues para todos es sabido que las decisiones y sentencias judiciales escapan a la revisión posterior por el mecanismo de la acción de tutela, salvo de manera excepcional en aquellos casos en que de manera ostensible se advierta en ellas la violación de un derecho fundamental, entendiendo que ello sucederá únicamente en aquellas situaciones en que sin necesidad de que medie un análisis más o menos profundo o distintas interpretaciones sobre

el punto discutido, la desviación judicial se pueda detectar al rompe como consecuencia de un proceder absolutamente arbitrario que constituya la fuente inmediata de dicha violación.

2.- En el caso que ocupa la atención de la Sala se aprecia que no puede considerarse arbitraria o caprichosa la actuación del juzgado demandado, de no aceptar la solicitud de reliquidación de la obligación tal y como lo señala la ley 546 de 1999, pues para la fecha en que concluyó el proceso ejecutivo hipotecario (marzo 25 de 1999), la mencionada ley no estaba en vigencia y menos se habían pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con el tema de la UPAC.

3.- Siendo así, no podía el accionado aplicar de manera retroactiva un procedimiento concluido 8 meses antes, una disposición contenida en una ley posterior, por lo que su decisión se encuentra ajustada a los lineamientos que sobre la materia se regulan en la ley sustancial.

4.- No puede aceptarse el argumento del Tribunal relacionado con el hecho de que el proceso no está concluido, pues el ejemplo colocado no se acomoda a la realidad procesal, por cuanto si dentro de un ejecutivo hipotecario el valor del bien no cubre el de la obligación, independientemente de este hecho el proceso per se termina.

5.- Por último, de otro lado, es necesario señalar que contra la decisión negativa de la suspensión del proceso proferida por el juez demandado, los interesados no interpusieron recurso alguno, lo que aleja de por sí cualquier posibilidad de incoar la presente acción, al ser este mecanismo eminentemente residual.

6.- Por consiguiente, es necesario revocar la providencia impugnada, por cuanto no se ha configurado la vía de hecho alegada y menos la vulneración al derecho a la igualdad, la cual no se encuentra probada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte, Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de ley, REVOCA el fallo impugnado y NIEGA el amparo deprecado.

Notifíquese telegráficamente lo aquí resuelto a los interesados.

Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Ofíciense.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES
CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO
JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ
JORGE FERNANDO BALLESTEROS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN CIVIL

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE SANTOS BALLESTEROS

Bogotá D. C. seis (6) de febrero de dos mil uno (2001)

Ref: Exp: N°. 15001221200020000754-01

Se resuelve sobre la impugnación formulada contra el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, Sala Civil-Familia el 21 de noviembre de 2000, que concedió la tutela promovida por el señor Jesús Ernesto Díaz Cardona, contra el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Tunja y la Corporación de Ahorro y Vivienda “DAVIVIENDA”.

ANTECEDENTES

1.- En escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Boyacá que se declaró incompetente (art. 1º num 2º Dec. 1382 del 12 de julio de 2000), y remitió el expediente al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, el accionante interpone acción de tutela contra el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Tunja y la Corporación de Ahorro y Vivienda DAVIVIENDA, por considerar que vulneran sus derechos fundamentales del debido proceso, a una vivienda digna, de petición y a la igualdad, en el trámite del proceso ejecutivo Hipotecario N°. 980430, promovido en su contra por la citada Corporación y que sin aplicar las normas sobre el alivio contemplado en la Ley de Vivienda, culminó mediante sentencia del 19 de enero de 2000, que decretó la venta del inmueble en subasta pública, en consecuencia solicita que se le reconozcan los derechos a que se refiere esta tutela, se suspenda definitivamente el proceso ejecutivo referido, la diligencia de remate fijada y se declare la nulidad de todo lo actuado.

2. Los hechos y afirmaciones que sirven de fundamento a la presente acción de tutela pueden resumirse de la siguiente manera.

a) Manifiesta el accionante que DAVIVIENDA de la ciudad de Tunja le concedió un crédito para adquisición de vivienda por valor de 2.838.5900 UPAC, equivalentes a \$37.235.800.oo, lo que dió origen al pagaré N° 1701976-1 que garantizaba su pago mediante escritura pública N° 1017 de abril de 1995, que por encontrarse sin empleo, con serios problemas familiares por ser cabeza de la familia, por otros inconvenientes ajenos a su voluntad, a lo que se sumó el gravoso cobro hipotecario, se

debilitó económicamente y desatendió la obligación adquirida como cumplidamente lo venía realizando.

b) Precisa que por haber incurrido en mora en el pago de la obligación, la entidad acreedora entabló en su contra un proceso ejecutivo hipotecario que correspondió conocer al juzgado accionado, sin atender lo dispuesto por la Superintendencia Bancaria mediante las resoluciones Nos. 007 y 145, así como el art. 19 de la ley 546 de 1999, que disponen que los contratos de vivienda no podrán tener cláusulas aceletorias que consideren vencida la totalidad de [la] obligación, hasta tanto no se presente la respectiva demanda judicial, lo que no sucedió en su caso, por lo tanto se violó su derecho al debido proceso, ya que la Corporación tenía 180 días a partir de la promulgación de la ley para efectuar la reestructuración de su crédito y no cumplió previamente tal procedimiento y añade que en el proceso intentó defenderse pero debido a las circunstancias ya descritas no pudo conceder poder a un profesional del derecho que estuviera al frente del caso e hiciera valer sus derechos en todas las instancias del proceso, de lo cual se puede deducir su indefensión por desconocimiento de lo normado y por la distancia para atenderlo ya que se encuentra radicado en Yopal.

c) Concluye el accionante que la Corte Constitucional ordenó la suspensión automática de procesos ejecutivos adelantados en las circunstancias descritas, lo que determina que de continuar la morosidad debe dar lugar a un proceso nuevo y de ninguna manera acumularse al que había propiciado el anterior, acogiéndose o no a la reliquidación ofrecida por la Corporación, que así las cosas nunca se le debió iniciar proceso alguno sin antes haber hecho la respectiva reliquidación, que tanto la Corporación como el apoderado de la misma, violaron el derecho al debido proceso con la anuencia del juzgado, pues no tuvieron en cuenta su petición del 12 de enero de 2000 sobre reliquidación del crédito y soporta lo expresado tomando como base diferentes sentencias de la Corte Constitucional.

d) Obra en el cuaderno de tutela a folios 41 a 43, copia de la comunicación enviada al Tribunal por la Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda en la que afirma en respuesta a la solicitud elevada por el accionante el 12 de enero de 2000 referente a la reliquidación del crédito N° 17 01976 1, que fue efectuada el día 4 de mayo de 2000 por la suma de \$5.696.760,45 y anota que fue enviada al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Tunja y que obra a folio 125 del expediente.

RESPUESTA DEL ACCIONADO

El Juzgado accionado en oficio dirigido al Tribunal se opone a la concesión de la tutela y manifiesta que el proceso se adelantó conforme al trámite consagrado en el Estatuto Procedimental Civil y acatando los planteamientos trazados por el legislador en la ley 546 de 1999 y por la Corte Constitucional en sus diversos pronunciamientos sobre las normas que regían los créditos otorgados en UPAC para la adquisición de vivienda; que el señor Díaz Cardona fue notificado oportuna y debidamente para que ejerciera su derecho de defensa, pero no obstante guardó silencio.

Agrega que se dispuso la suspensión del proceso como lo ordenaba la ley 546 de 1999, ante la solicitud hecha por el ejecutado y se le reliquidió el crédito en los términos expuestos en la sentencia C-995 de julio del 2000, y que si el demandado no se encuentra conforme con ella, deberá hacer uso de las herramientas señaladas en dicho proveído.

Solicita que por las razones anteriormente expuestas se niegue el amparo, por no existir vulneración de los derechos invocados.

Por su parte DAVIVIENDA también como parte accionada informa que el señor Díaz efectivamente suscribió la comunicación en su condición de afiliado a Colombia renace, en donde hace alusión a la obligación hipotecaria a su cargo, que dicha comunicación fue presentada en la sucursal de Yopal y de allí fue remitida a la gerencia regional de esa ciudad el 12 de enero del año en curso.

Señala que los argumentos de la petición son los mismo empleados por las asociaciones de usuarios de créditos hipotecarios a nivel nacional y por lo tanto la respuesta que se dio a este tipo de peticiones también contiene los mismos argumentos, cita y anexa como ejemplo la petición del señor Darío Platarueda Vanegas presidente de la Asociación Nacional de Deudores y Usuarios del Sistema Financiero de Bucaramanga “ANDUSIF”, la cual tiene el mismo contenido que el de la presente y fue negada por el Tribunal de Bucaramanga.

EL FALLO DEL TRIBUNAL

El Tribunal luego de aludir a la procedencia de la acción de tutela cuando se dirige contra providencias judiciales o contra particulares, concede el amparo invocado por considerar que en el caso bajo estudio DAVIVIENDA tardó en dar respuesta a la solicitud de reliquidación del crédito elevada por el accionante el 12 de enero de 2000, y por tanto vulneró

el derecho de petición que se alega conculado, ya que a pesar de que la entidad accionada afirma que dio respuesta a la solicitud de revisión del crédito, en su escrito aduce que es una respuesta de tipo similar a las demás planteadas en igual sentido y adjunta fotocopia de la enviada al señor Darío Platarueda Vanegas el 16 de diciembre de 1999, ejemplo que a juicio del Tribunal no sirve como argumento que justifique su silencio, pues no va dirigido al aquí accionante y la fecha de respuesta es anterior a la expedición de la ley de vivienda, la cual fue promulgada el 23 de diciembre de 1999.

Añade el fallador que respecto al argumento esgrimido por Davivienda acerca de la reliquidación del crédito fue elaborada y es la que aparece en el folio 125 del cuaderno de primera instancia del proceso ejecutivo, a su juicio no puede tenerse como tal, por cuanto carece de los lineamientos que el legislador quiso que se tuvieran en cuenta para estos eventos (art. 41 de la ley 546 de 1999), de manera que en ausencia de la prueba que permita tener la certeza de la respuesta de la solicitud del accionante, no puede mas que dar crédito a lo manifestado por éste y en consecuencia ordena a DAVIVIENDA que dentro del término improrrogable de 48 horas contado a partir de la notificación de la presente providencia, de respuesta al accionante elaborando la reliquidación de su crédito.

Añade en su fallo el Tribunal que es de suma importancia destacar que la omisión por parte de DAVIVIENDA de responder a la solicitud del accionante, tuvo gran incidencia en el proceso, en el sentido de desconocer el juzgado las acciones del demandado en el proceso ejecutivo tendientes a lograr la refinanciación de su crédito, continuó con el trámite normal del mismo, sin que eso implique que el juzgado no hubiera tenido que mantener la suspensión del proceso hasta cuando se hubiera verificado la reliquidación del crédito conforme a la ley 546 de 1999, pues en ella no se establece término para el efecto, todo esto sin mencionar la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional con ocasión de [la] expedición de la Ley de Vivienda, en la que se ha hecho hincapié en el deber de los jueces de hacer prevalecer los derechos de los ciudadanos que acuden a solicitar su intermediación y en consecuencia dispone dejar sin efecto toda actuación surtida a partir de 12 de enero de 2000 dentro del proceso y ordena al señor Juez Cuarto Civil del Circuito de Tunja, suspenderlo de conformidad con la ley 546 de 1999.

LA IMPUGNACIÓN

DAVIVIENDA, como parte accionada impugna la decisión del Tribunal y sostiene que no es cierta la afirmación según la cual la reliquidación legal ordenada por la ley no se practicó, cuando en la copia del expediente del proceso hipotecario solicitado por el Magistrado Ponente obra la mencionada reliquidación que se efectuó en el mes de mayo de 2000 y que como consecuencia de ésta, surgió el correspondiente alivio, el cual fue aplicado a la obligación, por valor de \$5.695.760.45, lo que igualmente consta en el proceso.

Indica que no sabe si de buena o de mala fe el accionante pretende desconocer que su crédito fue reliquidado, cuando además de la reliquidación aportada al juzgado también fue enviada a la Fiscalía 34 de Yopal en donde además el aquí accionante formuló denuncia penal contra el Presidente del Banco DAVIVIENDA, contra los miembros de la Junta Directiva de la Corporación y contra los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, con lo cual se hace mucho más evidente que el derecho de petición sí fue atendido; que adicionalmente el accionante también fue beneficiario de la reliquidación de un crédito de Colmena que ascendió a \$6.004.378.25, lo cual está prohibido por la ley de vivienda y que a su juicio ubica al accionante en los linderos de la comisión de un delito.

Afirma que durante todo el proceso se hizo presente el señor Díaz Cardona, fue notificado personalmente y nombró un abogado para que lo representara, que no hubo anormalidad alguna, además el Banco funciona sometido a toda clase controles, regido por múltiples normas legales a las cuales se sujeta.

Finaliza diciendo que anima a la presente impugnación, la circunstancia de que la Corte Suprema de Justicia ya se ha pronunciado en casos idénticos ocurridos y tramitados en las ciudades de Neiva, Bucaramanga y Valledupar entre otros.

El Juez Cuarto Civil del Circuito de Tunja, también accionado, responde que respeta pero no comparte los argumentos expuestos por el juez de tutela, especialmente en lo que tiene que ver con la violación al debido proceso por su parte, que él no conoció, ni tenía por qué conocer de la petición de reliquidación hecha por el accionante pues se trataba de un trámite administrativo, de carácter interno, gestionado ante la entidad prestamista y era ésta quien debía emitir la respuesta pertinente.

En cuanto a la suspensión del proceso, anota que el trámite de ejecución, fue suspendido de oficio por auto del 8 de marzo de 2000 como consta en el proceso y hasta tanto venciera el término de los noventa días consagrados en el artículo 42 ya referido, norma que hasta la fecha se encontraba vigente toda vez que la sentencia de constitucionalidad N° 955 fue proferida el 26 de julio de 2000, y por tanto fue aplicado el término que regía hasta el 3 de mayo de 2000, cuando se reanudó el proceso a petición de la parte actora, luego no podía mantener la suspensión del proceso, porque para la fecha en que se aplicó ese término si estaba vigente; añade que cosa diferente es que al momento de emitirse el fallo de tutela ya se había declarado inconstitucional, pero sin que en la sentencia se haya dicho que la declaratoria era con efectos retroactivos frente al término de los noventa días.

Aggrega que acatando lo dispuesto por la Corte Constitucional, mediante auto del 25 de octubre de 2000, ordenó que previo a continuar el trámite del proceso se oficiara a la entidad ejecutante para que informara si había efectuado la reliquidación del crédito y en caso afirmativo manifestara en qué términos, desde cuándo y si con el abono efectuado acorde a la ley 546, el deudor se encontraba al día en el pago de la obligación, o por el contrario continuaba en mora y se obtuvo como respuesta de la Corporación que el crédito se había reliquidado el 4 de mayo de 2000, y se había hecho un abono a la deuda de \$5.695.760.45, pero que a la fecha (27 de octubre de 2000), el deudor se encontraba en mora de 25.3 cuotas, adicionalmente se aportó copia de la reliquidación efectuada, en consecuencia como en el presente caso el señor Díaz Cardona se encuentra en mora pese a haberse efectuado el abono ordenado por la ley de vivienda, el proceso de ejecución aquí adelantado debe seguir su curso legal.

CONSIDERACIONES

1.- La acción de tutela tal y como fue establecida en el artículo 86 de la Constitución Política es un medio procesal de trámite preferente y sumario para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten lesionados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, procedencia excepcional que encuentra su fundamento en que por lo general los derechos constitucionales fundamentales se encuentran protegidos por las acciones judiciales ordinarias previstas en la Constitución y la Ley, por lo que en consecuencia, para la procedencia de la tutela se requiere que, además de la preexistencia de ese derecho constitucional fundamental, se demuestre una lesión o amenaza

za al mismo causada por una omisión o acción ilegítima de autoridad pública o de los particulares, en los casos expresamente previstos en la ley.

2.- De otra parte cabe considerar que la Constitución Política en su artículo 23 consagra el derecho de petición como fundamental e indica que toda persona puede elevar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular excepcionalmente, la obligación positiva de resolver con prontitud y de manera congruente acerca de la solicitud elevada, que no implica que ese pronunciamiento tenga que ser favorable, pues como bien se sabe la garantía constitucional mencionada tiende a asegurar respuestas oportunas y apropiadas en relación aquello que de las autoridades se pide, no a obtener de estas últimas una resolución que indefectiblemente acceda a las pretensiones del solicitante.

3.- En el caso que ocupa la atención de esta Sala, el accionante, al alegar la vulneración de sus derechos pretende en últimas que se suspenda el proceso ejecutivo que se adelanta en su contra y las consecuencias que de él se derivan, sin embargo de la observación de los documentos aportados al plenario se deduce claramente que la solicitud elevada a Davivienda por el accionante de 12 de enero de 2000 y a diferencia de lo sostenido por el Tribunal en el fallo impugnado y por aquél en la demanda de tutela, recibió respuesta efectiva y satisfactoria, toda vez que obra en el expediente a folios 83 del cuaderno de tutela, copia de la comunicación enviada por Davivienda al juzgado de conocimiento el 22 de junio de 2000 en la que informa al despacho sobre la solicitud de reliquidación del crédito efectuada el 4 de mayo de 2000 y adjunta copia de la misma. Obra también a folio 120 la certificación expedida por Davivienda el 27 de octubre a solicitud del accionante, en la cual consta que como consecuencia de la reliquidación referida, surgió el correspondiente alivio autorizado por la Ley de Vivienda el cual fue aplicado a la obligación, por valor de \$5.695.760,45 y que el saldo a capital de la obligación a su cargo a la fecha es de \$19,327.000,00 que corresponden a 25.3 cuotas, permaneciendo en mora desde el 19 de diciembre de 1997.

Puestas así las cosas, resulta claro para la Sala que el fallo impugnado debe revocarse, toda vez que como quedó dicho, el accionante pretende por vía de tutela sustraerse a las obligaciones crediticias a su cargo, pues del plenario se deduce que la alegada reliquidación de su crédito fue efectuada y aplicada a la deuda el alivio dispuesto por la Ley 546 de 1999, y que no obstante, y según certificación enviada a esta Corporación que obra a folios 42 y 43 del cuaderno de la Corte, el crédito presenta 24

cuotas de mora equivalentes a \$17.620.497,89 de cuyo cumplimiento no puede pedir ser exonerado amparándose en la presunción de unos derechos que aduce conculcados ni solicitar como lo hace, la suspensión del proceso ejecutivo hipotecario, que se adelanta en su contra, que dejaría al acreedor hipotecario sin la posibilidad de hacer efectivo su derecho de obtener la cancelación de la deuda adquirida por el accionante que como quedó visto se encuentra en mora.

Como consecuencia de las precedentes consideraciones que ponen de manifiesto la improcedencia de la acción impetrada, el fallo impugnado debe revocarse y en aplicación del artículo 7º del Decreto 306 de 1992, quedarán sin efecto la providencia y las actuaciones surtidas en cumplimiento del mismo, para lo cual la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja dispondrá lo conducente.

DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, RESUELVE:

PRIMERO: Revocar la providencia del 21 de noviembre de 2000, que concedió la tutela promovida por JESÚS ERNESTO DÍAZ, contra el Juez Cuarto Civil del Circuito de Tunja y la Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda.

SEGUNDO: En consecuencia quedan sin efecto la providencia y las actuaciones surtidas en cumplimiento del fallo de 21 de Noviembre de 2000, proferido por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja.

TERCER: Comuníquese esta decisión a las partes por telegrama.

Oportunamente remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

JORGE SANTOS BALLESTEROS
SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN CIVIL

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE SANTOS BALLESTEROS.

Bogotá D. C. diez (10) de julio de dos mil uno (2001)

Ref.: Expediente No.41001221400020010137-01

Se resuelve sobre la impugnación formulada contra el fallo proferido por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, el 21 de mayo de 2001, que negó la tutela promovida por el Banco Davivienda S. A. antes Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda, contra la misma Sala y Tribunal.

ANTECEDENTES

1.- En escrito dirigido al Tribunal antes mencionado el apoderado judicial del Banco Davivienda S.A., interpone acción de tutela contra la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, por considerar que vulnera, sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, al confirmar en providencia del 14 de marzo de 2001, el auto del 8 de agosto de 2000 por medio del cual el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva, ordenó la suspensión del proceso ejecutivo mixto promovido por el banco, contra María del Carmen Medina Zamora y Rosa Zamora de Medina.

2. Los hechos y afirmaciones que sirven de fundamento a la presente acción de tutela pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Manifiesta la entidad accionante que en razón a la mora en el pago de los créditos para adquisición de vivienda y tarjeta de crédito, otorgados por en banco Davivienda y cuya garantía la constituye el inmueble financiado, la actora presentó el 27 de julio de 1997 demanda ejecutiva de carácter mixto con título hipotecario, contra María del Carmen Medina Zamora y Rosa Zamora de Medina.

b) Precisa que en el curso del proceso, que según obra en el expediente, correspondió conocer al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva, se recibió embargo de remanentes decretado por el Juzgado Primero Civil Municipal de Neiva, dentro de un proceso ejecutivo iniciado por un tercero contra las mismas demandadas.

c) Indica la entidad accionante que como en el trámite se expidió la Ley 546 de 1999, Davivienda presentó el 15 de mayo de 2000, la reliquidación allí ordenada para los créditos de vivienda, aplicando el alivio a la obligación, de la cual el juzgado dio traslado a las demandadas y no fue objetada; que cumplido el trámite anterior, y según se desprende del plenario, por solicitud de las demandadas efectuada el 31 de julio del mismo año, el juzgado mediante auto del 8 de agosto de 2000, decretó la suspensión del proceso, decisión frente a la que la entidad demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, el primero de los cuales fue negado el 29 de agosto de 2000 y en la misma providencia se declaró la terminación del proceso, el levantamiento de las medidas cautelares que pesaban sobre el inmueble trabado en el proceso, manteniéndolas vigentes por el embargo de remanentes comunicado por el Juzgado Primero Civil Municipal de Neiva (fls. 8 a 12 c.2) y el archivo del proceso y debe añadirse que como obra en el expediente, el juzgado omitió resolver sobre la apelación solicitada subsidiariamente por la entidad demandante.

d) Afirma la accionante que interpuso recurso de apelación contra la providencia del 29 de agosto de 2000, con fundamento en que el proceso no podía terminarse porque a pesar del alivio aplicado, el crédito no había quedado al día; que en el proceso no solo se estaba cobrando un crédito hipotecario, sino un crédito de consumo amparado con la misma garantía y que adicionalmente existía embargo de remanentes por cuenta de otro juzgado.

e) Obra en el plenario que la Sala accionada, en la misma providencia del 14 de marzo de 2001, resolvió el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el accionante contra el auto del 8 de agosto de 2000 y sobre el que el a quo había omitido decidir sobre su concesión, y la apelación interpuesta contra el proveído del 29 de agosto de 2000 (fls. 39 a 46 c.3)

f) Sostiene la entidad accionante que, al resolver el recurso de alzada, la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva en proveído del 14 de marzo de 2001, resolvió revocar la decisión del juzgado de primera instancia, contenida en el auto del 20 de agosto de 2000, para en su lugar ordenar la suspensión del proceso ejecutivo (disputa en el auto del 8 de agosto de 2000), con fundamento en que no basta con que se presente la reliquidación sino que una vez presentada, el proceso se debe suspender a la espera de que las partes se pongan de acuerdo sobre el monto de la misma y que el hecho de que a las demanda-

das se les haya corrido traslado de la reliquidación y ellas hayan guardado silencio, “no determina como al parecer lo entiende el memorialista, la prosecución del trámite del proceso, pues este debe quedar suspendido a la espera de que las partes lleguen a un acuerdo sobre esa reliquidación”, y que “si a ese acuerdo se llega, se reestructurá dicho crédito y el proceso se declarará terminado y si no hay acuerdo entre las partes el proceso quedará suspendido como ya se advirtió, para que por las partes se discuta sobre la cuantía del mismo, las amortizaciones, los alivios e indemnizaciones a que haya lugar”, decisión que a su juicio conlleva a una suspensión sin límite de tiempo ya que si las demandadas deciden mantener silencio, como lo hicieron al corréseles el traslado de la reliquidación, evitarán que el proceso continúe y que Davivienda obtenga el pago de sus acreencias, pese a ser el proceso ejecutivo entablado, el procedimiento establecido por la ley para el efecto.

g) Aduce que la decisión de la Sala accionada no tiene sustento jurídico y constituye una clara vía de hecho, en razón a que dispuso una suspensión no prevista en la ley y es contraria a expresos pronunciamiento de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia (que reseña en el escrito) e implica una suspensión ilimitada, cuya consecuencia es que el proceso permanecerá “congelado” por el tiempo que el deudor decida, sin que el juez, según la providencia atacada, pueda desempeñar un papel diferente al de simple espectador, desconociendo los deberes a él impuestos en el artículo 37 del C. P. C. y que se traducen en una clara denegación de justicia y en el quebrantamiento del derecho al debido proceso, pues como se dijo, el proceso se paralizará por el tiempo que el deudor decida pagar.

h) Sostiene que el del texto del parágrafo 3º del artículo 42 de la Ley 546 de 1999, se deduce que en efecto, procede la suspensión del proceso hasta que se efectúe la reliquidación del crédito y que si además de ésta, las partes acuerdan una reestructuración del mismo, el proceso termina, de donde resulta absurdo interpretar que la finalidad de la norma sea la de legitimar a los deudores para abastenerse del pago de sus obligaciones.

i) Anota que en el caso presente, Davivienda presentó la reliquidación del crédito que no fue objetada y no fue posible su reestructuración, (que por lo demás no es obligatoria para el banco), es decir el acuerdo entre las deudoras y la entidad para modificar las condiciones del crédito, porque pese a la reliquidación y al alivio aplicado a la deuda, el crédito continúa en mora, y adicionalmente subsiste otra obligación crediticia en

mora acumulada en el proceso, producto de las utilizaciones de la tarjeta de crédito.

EL FALLO DEL TRIBUNAL

El Tribunal niega por improcedente el amparo invocado, por considerar que en la decisión atacada, la Sala accionada no incurrió en la alegada vía de hecho, toda vez que ella no implica una suspensión indefinida del proceso y surgen “de la interpretación que al artículo 42 parágrafo 3º de la ley 546 de 1999 se hizo...” (...) “...la normativa impone al juez aún de oficio adoptar la decisión de suspender el proceso, para que se reliquide el crédito y si hay lugar a su reestructuración ella se realice, por lo que la decisión de la Sala cuestionada no es el reflejo de la voluntad arbitraria o interpretación grosera de la ley, todo lo contrario es la sujeción a la normativa”

Estima el fallador que la entidad accionante “cuenta con los instrumentos necesarios para reactivar la actuación procesal y procurar el recaudo del crédito insoluto. La misma ley le ofrece una gama de alternativas financieras para lograr su cometido, con lo que se desfigura la presunta vulneración de los derechos referidos por el accionante”.

LA IMPUGNACIÓN

El Banco Davivienda impugna la decisión del Tribunal y afirma que el juez constitucional desatendió los argumentos en que se funda la acción y se apartó de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en casos idénticos al planteado, en los cuales queda claro que la finalidad de la Ley 546 de 1999, no es, ni puede ser, que el proceso se termine o permanezca en suspenso indefinidamente en todos aquellos casos en que luego de la suspensión del proceso y la reliquidación, no es posible ponerse al día en los pagos, sanear los embargos de remanentes y llegar a la restructuración. (Sentencia C. S. J. expediente 11001220300020001022).

Anota que también en la sentencia 15001221300020000764-01 de la Corte Suprema de Justicia, se expresa que la suspensión del proceso tiene como finalidad efectuar la reliquidación del crédito, pero de ninguna manera legitimar al deudor en su negativa a pagar.

Afirma que la decisión atacada que ordena la suspensión del proceso ejecutivo después de haberse surtido el trámite de la reliquidación en los términos establecidos por la Ley 546 de 1999, contra la cual no existen más recursos, trae como consecuencia necesaria su paralización indefinida

haciendo nugitorio el acceso al acreedor a la administración de justicia y por ende al pago de su acreencia vulnerando el artículo 288 de la C. P. que establece que las actuaciones de la administración de justicia serán públicas y permanentes y que en ellas se debe privilegiar el derecho sustancial, que los términos procesales se observará con diligencia y su incumplimiento será sancionado.

Sostiene que no habiendo sido objetada la reliquidación por las demandadas, correspondía al juez de conocimiento destrabar la litis de conformidad con el artículo 521 del C. P. C. y ordenar la continuación del proceso; que no es cierto como lo afirma el Tribunal, que el Banco Davivienda cuente, con los instrumentos necesarios para reactivar la actuación procesal, ya que al juez se le redujo al papel de espectador mientras las partes se ponen de acuerdo sobre una restructuración que como se anotó, no es posible, desconociendo así la función establecida en el artículo 37 del C. P. C. y anota que acudió al medio procesal que la ley dispone para obtener el pago de las acreencias quedando suspendido en forma indefinida y que frente a la decisión de la Sala accionada, por tratarse de un proceso ejecutivo no existe otro medio de defensa al tenor de lo dispuesto en el artículo 366 C. P. C., razón por la cual es procedente la acción impetrada.

CONSIDERACIONES

1.- Excepcionalmente procede la acción de tutela contra actuaciones o decisiones judiciales, cuando los juzgadores en lugar de obrar de acuerdo con la Constitución, cual su deber hacerlo, por falta de una aplicación de las leyes reguladoras de los procesos que guarde armonía con esa normatividad de rango superior terminan produciendo actuaciones notoriamente arbitrarias incurriendo en vías de hecho que redunda en menoscabo de los derechos fundamentales con agravio para las partes que del proceso respectivo son sujetos, al someterlas a situaciones de indefensión material, lo cual tiene ocurrencia cuando sin mediar motivo razonable que lo justifique, se suprimen o restringen las garantías del debido proceso, que entre otras comprende la posibilidad de controvertir o impugnar las respectivas providencias, en cuyo caso, al no existir en todo caso otro medio de defensa judicial puede obtenerse la restructuración de dicha garantía mediante la acción de tutela.

2.- Mediante el principio constitucional fundamental del debido proceso, el Estado busca proteger al individuo frente a las actuaciones de las autoridades públicas, y procura el respeto a las formas propias de cada

juicio, las que deben observarse en todos los procedimientos judiciales o administrativos siendo procedente su protección mediante este mecanismo excepcional, si se incurre por parte de los funcionarios correspondientes en vías de hecho, es decir, en actuaciones abusivas, caprichosas o arbitrarias y apartadas radicalmente de la Ley, y que el accionante, no cuente con oportunidades dentro del escenario natural, para la defensa de sus intereses presuntamente conculcados.

3. En el caso que ocupa la atención de la Sala, el Banco Davivienda S. A., al alegar la vulneración de sus derechos al debido proceso y de acceso a la administración de la justicia, solicita la revocatoria de la providencia del 14 de marzo de 2001 proferida por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del distrito Judicial de Neiva, que al resolver el recurso de alzada contra el auto del 8 de agosto del mismo año proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva, que ordenó la suspensión del proceso ejecutivo mixto promovido por el banco contra María del Carmen Medina Zamora y Rosa Zamora de Medina, a la espera de que las partes lleguen a un acuerdo sobre esa reliquidación y dispuso que “si a ese acuerdo se llega, se reestructurará dicho crédito y el proceso se declarará terminado y si no hay acuerdo entre las partes el proceso quedará suspendido como ya se advirtió, para que por las partes se discuta sobre la cuantía del mismo, las amortizaciones, los alivios e indemnizaciones a que haya lugar” decisión que a juicio de la entidad accionante constituye una vía de hecho pues conlleva a la paralización del proceso, toda vez que la aludida reliquidación ya fue efectuada y no se puede hacer la reestructuración del crédito, por cuanto en el proceso referido no solo se está cobrando el crédito de vivienda sino un crédito de consumo contenido en el pagaré de Tarjeta de Crédito N°. 00254634 que también se encuentra en mora y adicionalmente existe un embargo de remanentes solicitado por otro juzgado.

En efecto de la observación de los documentos aportados al plenario se deduce claramente que el Banco Davivienda presentó el 15 de mayo de 2000 al juzgado de conocimiento la reliquidación del crédito 07 01841-9 a cargo de María del Carmen Medina Zamora (fl. 63 c.1) en términos establecidos por la Ley 546 de 1999, que de éste se dio traslado a las demandadas (fl. 64 c.1.) y obra también que de conformidad con la demanda que dio origen al proceso, la garantía hipotecaria se estableció como respaldo de la obligación derivada del contrato de mutuo comercial contenida en el pagaré 0701841-9 y de la obligación que consta en el pagaré de la Tarjeta de Crédito N° 00254634 que se encuentra en mora.

Obra también a folio 83 del cuaderno 2 la certificación expedida por Davivienda el 11 de agosto de 2000, en la cual consta que como consecuencia de la reliquidación referida, surgió el correspondiente alivio autorizado por la Ley de Vivienda el cual fue aplicado a la obligación, por el valor de \$1.679.112,00 y que el total de la deuda a cargo de María del Carmen Medina Zamora es de \$18.043.829,00 que presenta mora de 720 días contados a partir del 14 de junio de 1996.

Puestas así las cosas, resulta claro para la Sala que el fallo impugnado debe revocarse, toda vez que no puede ser de recibo la tesis del Tribunal para denegar el amparo atinente a que la decisión de la Sala accionada no comporta una vía de hecho cuando es evidente que la decisión en la providencia del 14 de marzo de 2001, conlleva necesariamente a paralización del proceso que dio origen a la presente acción, ya que no obstante haber quedado demostrado que la reliquidación del crédito fue efectuada en los términos establecidos por la Ley 546 de 1999, se ordena la suspensión del proceso ejecutivo hasta que las partes lleguen a acuerdo sobre aquella, cuando es también evidente que de ésta se dio traslado a las demandadas y guardaron silencio, momento procesal que era oportuno para objetarla si no estaban de acuerdo con la suma que arrojaba, silencio que al sentir de la Sala accionada "no determina la prosecución del conclusión del proceso", que resulta "desafortunada y arbitraria pues de ser acogida, por lógica implicaría que basta el silencio del deudor demandado para que se produzca la suspensión del proceso ejecutivo y de paso se le sustraiga del cumplimiento de las obligaciones crediticias a su cargo, dejando inerme al acreedor hipotecario que se acogió al medio de defensa que la ley establece para obtener el pago de sus acreencias cual es el proceso ejecutivo y que al no contar con otro mecanismo de defensa, le ocasiona un quebrantamiento de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Como consecuencia de las precedentes consideraciones el fallo impugnado debe revocarse y en aplicación del artículo 7º del Decreto 306 de 1992, quedará sin efecto, para lo cual la Sala Civil -Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva dispondrá lo conducente en lo referente a la providencia del 14 de marzo de 2001, proferida por la misma Sala y Tribunal.

DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil-Familia -Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, el 21 de mayo de 2001, que negó la tutela por el Banco Davivienda S.A., antes Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda, contra la misma Sala y Tribunal, y en su lugar conceder el amparo de los derechos invocados.

SEGUNDO: ORDENAR en consecuencia, que la Sala accionada del Tribunal Superior de Neiva, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este proveído deje sin efecto el auto del 14 de marzo de 2001 y en consecuencia resuelva conforme a derecho, según lo discurrido en este fallo, acerca de la apelación interpuesta oportunamente, por el demandante contra los autos del 8 y 29 de agosto de 2000, proferidos por el Juzgado Segundo Civil del circuito de Neiva, dentro del proceso ejecutivo mixto promovido por el Banco Davivienda contra María del Carmen Medina Zamora y Rosa Zamora de Medina.

TERCERO- COMUNICAR esta determinación a las partes por telegrama.

CUARTO: REMITIR oportunamente el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS IGNACIO JÁRAMILLO JARAMILLO
MANUEL ARDILA VELÁSQUEZ
NICOLÁS BECHARA SIMANCAS
JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES
JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ
(En permiso)
JORGE SANTOS BALLESTEROS
SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACIÓN CIVIL

Magistrado Ponente:

SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO

Bogotá D. C., diecisiete (17) de julio de dos mil uno (2001).

Ref.: Expediente N° 0060-01

Decide la Corte la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida por la Sala Civil-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio de 4 de junio de 2001, mediante la cual concedió la tutela solicitada por José Emilio Álvarez Garzón contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio y Davivienda.

ANTECEDENTES

El interesado considera que el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio le vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a tener una vivienda digna, al negarse a suspender el proceso hipotecario que en su contra le adelanta Davivienda, en consecuencia solicita se ordene al juez demandado suspender la actuación y que el banco ejecutante realice la liquidación y restructuración del crédito de acuerdo con las estipulaciones consagradas en la ley 546 de 1999.

Para sustentar su petición manifiesta lo siguiente:

1) Con fundamento en lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 42 de la ley 546 de 1999, el 12 de julio de 2000 solicitó al juzgado demandado la suspensión del proceso referido, la cual le fue negada en auto de 17 de julio del mismo año al considerar el despacho que no había adjuntado copia de la solicitud de reliquidación dirigida al banco, la que no es necesaria dado que inclusive, la norma consagra la posibilidad del juzgador de decretar la suspensión de oficio.

2) El juzgado demandado prosiguió el proceso y en la actualidad el mismo se encuentra pendiente del avalúo de los peritos para proceder al remate de la vivienda, lo cual le generaría un perjuicio irremediable pues perdería su casa de habitación.

3) Como fundamento de su pretensión transcribe sentencia de la Corte Constitucional relacionada con reliquidación de créditos de vivienda adquiridos bajo el sistema UPAC.

RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS

El juez demandado realiza un recuento de las actuaciones adelantadas en el proceso y señala que no existe la violación de derecho alguno, puesto que la negativa a suspender el proceso tuvo como origen el hecho de que para la época de la solicitud la ley 546 de 1999, establecía ciertos requisitos para la suspensión, los que en el caso concreto no se cumplieron, como era el que dentro de los noventa días se demostrara que se había acogido a la reliquidación, del crédito con la entidad bancaria.

En lo suyo el banco señala que su labor se limitó a realizar la reliquidación del crédito, y que las peticiones efectuadas por el actor han sido oportunamente absueltas.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL

Concede el amparo con apoyo en lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia unificadora 846 de julio de 2000, pues considera que revisadas las copias existentes en el expediente se detecta que la liquidación del crédito presentada por el apoderado de la entidad ejecutante no se ajusta a los parámetros señalados por el máximo tribunal de la justicia constitucional; con apoyo en lo anterior concede el amparo y ordena que el accionado presente la reliquidación del crédito hipotecario en la forma y términos señalados, por la Corte Constitucional en diversas sentencias de constitucionalidad.

IMPUGNACIÓN

El banco Davivienda se opone a la concesión de la tutela y para el efecto señala que la liquidación del crédito se realizó de acuerdo con las estipulaciones establecidas en la circular 07 de 200 de la Superintendencia Bancaria que atiende las directrices señaladas en la ley de vivienda, y que es de obligatorio cumplimiento para los establecimientos bancarios; por consiguiente solicita al Tribunal que en forma clara y precisa de los términos en los cuales se debe efectuar la liquidación de la obligación de acuerdo con los términos señalados por la Corte Constitucional en las sentencias a que hace referencia.

CONSIDERACIONES

1. El fundamento esencial del Tribunal para conceder la tutela fue la sentencia unificadora 846 de 6 julio de 2000 de la Corte Constitucional, la cual revisa dos acciones de tutela con fundamentos de hecho disímiles, lo

que condujo a que dentro de una misma acción se tomaran decisiones encontradas.

II. El primer caso, al que acudió el a-quo, hace referencia a un proceso en el cual la liquidación del crédito se efectuó con anterioridad a las decisiones de la justicia constitucional que declararon inexequible la forma como se liquidaban los intereses, en el mismo sentido puesto que el proceso se desarrolló antes de entrar en vigencia de ley, lógico era que no se hubiese dado la suspensión consagrada en el artículo 42 de la referida ley; bajo estas circunstancias el amparo se concedió y se ordenó efectuar la reliquidación respectiva, previa la suspensión del proceso.

III. El segundo hacía referencia a un proceso iniciado en vigencia de la ley y dentro del cual la liquidación del crédito que contenía la obligación exigible se efectuó en el curso de la actuación, sin ningún reparo por parte del demandado.

En aquella ocasión señaló la Corte Constitucional

“Si bien la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dio aplicación a la ley 546 de 1999, en cuando ésta contempla la suspensión de los procesos en curso cuando el deudor ha solicitado la reliquidación de su crédito, no había razón alguna para que este juez colegiado de tutela hubiese concedido el amparo solicitado ni siquiera en la forma transitoria que lo hizo, pues, en este caso, a diferencia del analizado anteriormente, el actor no sólo podía dentro del mismo proceso, una vez presentada la liquidación del crédito por parte de la entidad ejecutante, objetarla, según lo establece el artículo 521 del Código de Procedimiento Civil, para exigir que la misma no incluyese aquellos factores que fueron excluidos del ordenamiento constitucional, sino dirigirse directamente a la entidad financiera para que ésta, en aplicación del artículo 42 de la ley 546 de 1999, reliquide su crédito y proceda, entonces, la suspensión del proceso, seguido en su contra. Alternativas que hacen improcedente el amparo.”

IV. Como el caso objeto de análisis, se ajusta exactamente a los presupuestos narrados en la segunda hipótesis, ésta es la que debió aplicarse, en lugar de la primera como equivocadamente procedió el Tribunal, dado que si el interesado contó al interior del proceso con la oportunidad de controvertir el monto de la obligación objetando la liquidación del crédito, fue allí donde debió oponerse y no esperar que el proceso prosiguiera, para que excusado de su incuria, busque conseguir mediante tutela lo que debió discutir dilucidar en el estadio natural.

V. Acerca de la manifestación del Tribunal referente a que la liquidación no se ajusta a los lineamientos constitucionales, conviene precisar que la exigencia de la Corte Constitucional en las sentencias referidas hacen relación a la imposibilidad de efectuar capitalización de intereses, lo

cual en ningún momento se observa en la presentada por el apoderado del banco.

En esas circunstancias, resulta ostensible que, el fallo revisado contiene una motivación equivocada, lo cual conduce a que el mismo deba ser revocado, en cuyo lugar se dispondrá la denegación del amparo solicitado.

DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **REVOCA** el fallo impugnado, **NIEGA** la tutela interpuesta, y **deja sin efecto** las resoluciones que se pudieron haber efectuado en cumplimiento del fallo revocado.

Comuníquese esta determinación a las partes mediante telegrama, y por secretaría cúmplase lo dispuesto en esta providencia.

Oportunamente remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS IGNACIO JARAMILLO JARAMILLO
MANUEL ARDILA VELÁSQUEZ
NICOLÁS BECHARA SIMANCAS
JORGE ANTONIO CASTILLO RUGELES
JOSÉ FERNANDO RAMÍREZ GÓMEZ
En permiso
JORGE SANTOS BALLESTEROS
SILVIO FERNANDO TREJOS BUENO

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA

Santa Fe de [sic] Bogotá, D.C., Agosto veinticuatro de dos mil.

Magistrado Ponente: Doctor EDUARDO CAMPO SOTO
Aprobado Según Acta de Sala Nº 58 de Agosto 24 de 2.000
REF.:CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE JURISDICCIONES, JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META.

RAD.: 20001477 A 148 - 9

VISTOS

Resuelve la Sala lo que en derecho corresponde a la colisión trabada negativamente entre los órganos citados en la referencia, respecto del conocimiento del proceso ordinario instaurado ante el juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio por el señor LUIS GERMÁN BECERRA MORALES representado por mandatario judicial contra la CORPORACIÓN DE AHORRO Y VIVIENDA “COLMENA” con sucursal y agencia en la misma ciudad.

HECHOS Y ACTUACIÓN

El actor, dentro del proceso en cita expuso como *causa petendi* la revisión de un contrato de mutuo que con COLMENA, y su consecuencial reliquidación desde el momento en que comenzó su ejecución, eliminando los cargos adicionales a las cuotas, representados en la tasa de interés efectivo que afirma se ha cobrado abusivamente al cliente, de tal manera que se alteró el equilibrio financiero de esa relación.

El Juzgado dio curso a la demanda según auto del 5 de abril último, habiéndose notificado la parte demandada el 28 siguiente; el apoderado no sólo contestó oponiéndose a las pretensiones sino que llamó en garantía al Banco de la República, lo que dio lugar a la expedición del auto del nueve de junio, cuyo texto reza:

“Como quiera que la llamada en garantía Banco de la República, desempeña funciones propias del órgano del Estado, éste Juzgado carece de competencia, para seguir conociendo del presente proceso de conformidad con lo dispuesto en el art. 82 de la ley 446 de 1.998.-

En consecuencia, remítase al Tribunal Administrativo el presente proceso, por ser éste de su competencia”(Sic) (folio 121).

Llegado el expediente al Tribunal, adoptó la decisión a que se refiere el preveído con data del 11 de julio, que propone la discrepancia en cuestión, bajo el concepto que se cita:

“La situación particular del presente conflicto, en que se llama en garantía a una entidad del Estado, -Banco de la República-, a juicio de este Tribunal no hace variar en absoluto la competencia inicialmente atribuida al Juez 1º Civil del Circuito de Villavicencio, por cuanto es norma general que lo accesorio sigue a lo principal, agragándose que no obstante ser la llamada en Garantía una entidad estatal, su creación de orden Constitucional la hace particularmente sui géneris, razón, por la cual los conflictos en que ésta actúe como demandante o demandada, y que involucren intereses comerciales, corresponde conocerlos a la Justicia Ordinaria.” (Sic) (folio 224)

CONSIDERACIONES

Sala desatará la controversia funcional de autos conforme sus facultades Constitucionales y legales consagradas en los artículos 256-6 Superior y 112-2 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia; así procede.-

La denuncia del pleito incoado por LUIS GERMÁN BECERRA MORALES contra la CORPORACIÓN COLMENA no tiene fundamento en operaciones mercantiles o civiles efectuadas por el Banco de la República, sino como el respectivo libelo advierte, en el hecho de haber liquidado COLMENA las cuotas de la obligación del primero con sujeción estricta a los dictados del Banco en ejercicio de las atribuciones de su Junta Directiva en condición de autoridad monetaria y cambiaria, según reza el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 vigente después de la sentencia C-383-99 de la Corte Constitucional:

“f) Fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la unidad de poder adquisitivo constante, UPAC.”

La misma ley citada, Nº 31 de diciembre 29 de 1992 estableció las normas orgánicas del Banco de la República, en desarrollo del artículo 371 de la C. N. que le atribuyó “*las funciones de banca central*”... “*organizado como persona jurídica de derecho, público con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio*”.-

El artículo 3º de la Ley ibidem dice, en su primer inciso:

“ART. 3º. Régimen jurídico. El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio.

En consecuencia, la determinación de su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirá exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta ley y en los estatutos. En los casos no previstos por aquéllas y éstos, las operaciones mercantiles y civiles y, en general, los actos del banco que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado.”

De las anteriores disposiciones se deduce explícitamente que si bien el llamamiento en garantía de COLMENA frente a las pretensiones del actor sólo tendría cabida, en tratándose de los contencioso administrativo, dentro de procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento según dispone el artículo 217 del C. C. A., atendiendo al preclusivo término de fijación en lista, esto es, cuando previamente el actor haya accedido a dicha jurisdicción señalando la conformación de la parte demandada, así o haya aceptado el juzgador, y se estime procedente integrar litisconsorcio necesario o se resuelva convocarlo por pasiva a petición de parte.

De esta manera, tal facultad procesal del demandado no puede trasladarse de una jurisdicción a otra como aquí ha ocurrido, el proceso que vincula a COLMENA es de naturaleza eminentemente civil y por tanto la denuncia del pleito dirigida contra el Banco de la República, persona jurídica de derecho público a la que se cita por causa de actos administrativos propios de su naturaleza expedidos legalmente por su Junta Directiva, debe ser objeto de tramitación separada porque la pretendida relación entre la Corporación y el Banco de la República no es de garantía específica; por tanto excluye un derecho legal o contractual para exigirle indemnizaciones, pautas con las que el Juez Civil procederá a resolver la posición de que aquí se trata, al que se le adscribirá conocimiento para dichos fines.

En mérito de lo expuesto, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, por autoridad de la ley,

RESUELVE

DIRIMIR el presente conflicto de competencia entre jurisdicciones trabado negativamente entre el Tribunal, Administrativo del Meta y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio de la manera siguiente: SE ADSCRIBE el asunto sobre cuyo conocimiento disputaron al segundo de los órganos judiciales, conforme a lo discurrido en la parte motiva de esta providencia, Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio para que resuelva sobre el llamamiento en garantía de que dan cuenta los autos.-

REMÍTASE el expediente al Juzgado Primero Civil del Circuito de para lo de su conocimiento, y copia de la presente providencia al Tribunal Administrativo del Meta.-

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGARDO JOSE MAYA VILLAZÓN
PRESIDENTE
LEONOR PERDOMO PERDOMO
VICEPRESIDENTE
EDUARDO CAMPO SOTO
MAGISTRADO
FERNANDO CORAL VILLOTA
MAGISTRADO

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BUCARAMANGA**

SALA DE DECISIÓN CIVIL

Radicación 1200 de 2000 2^a Instancia.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ENRIQUE PRADILLA ARDILA

(Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión Civil de la fecha).

Recurrió el apoderado judicial de la entidad demandada CORPORACIÓN GRANCOLOMBIANA DE AHORRO Y VIVIENDA -GRANAHORRAR-, el proveído calendado a 24 de Agosto del año en curso, proferido por el Señor Juez Octavo (8^o) Civil del Circuito de esta ciudad; en este proceso ORDINARIO promovido por la señora DELFINA PEÑALOZA GÓMEZ.

1. ANTECEDENTES DEL RECURSO

El apoderado de la entidad demanda CORPORACIÓN GRANCOLOMBIANA DE AHORRO y VIVIENDA llamó en garantía al BANCO DE LA REPÚBLICA, por considerar que al haber sido declaradas inconstitucionales las Resoluciones emitidas por el Banco Emisor que regulaban lo concerniente al valor de la UPAC, debe ser este, quien responda por los dineros que la Corporación tenga que reembolsar como consecuencia de una sentencia adversa dentro de este proceso ordinario.

2. CONTENIDO DEL AUTO IMPUGNADO

Por medio de ese proveído el A-Quo rechazó in limine el llamamiento en garantía, que la CORPORACIÓN GRANCOLOMBIANA DE AHORRO Y VIVIENDA -GRANAHORRAR- le hizo al BANCO DE LA REPÚBLICA, ya que sin “la relación jurídica sustancial que se discute no genera derecho legal, ni contractual, para exigir a un ente público indemnizaciones o reembolsos de las condenas que eventualmente llegare a recibir una empresa de cualquier naturaleza por el ejercicio de su actividad lucrativa.”

Agrega además, la falta de jurisdicción para resolver sobre la relación jurídica sustancial existente entre la entidad accionada y la entidad llamada en garantía, siendo competente para esto la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

3. ARGUMENTOS DE LA ENTIDAD RECURRENTE

En su extenso escrito, el apoderado de la entidad recurrente establece que la relación jurídica sustancial entre el BANCO DE LA REPÚBLICA y la CORPORACIÓN GRANCOLOMBIANA DE AHORRO Y VIVIENDA -GRANAHORRAR-, se desprende de las Resoluciones que expide la Banca Central, las cuales regulan la política monetaria siendo de obligatorio cumplimiento para las distintas entidades ahorrativas, considerándose lo anterior como la prueba sumaria que exige el artículo 54 del Código de Procedimiento Civil.

Por su lado, la contraparte no replicó.

4. DECISIÓN DE LA SALA

El llamamiento en garantía se encuentra regulado por el artículo 57 del C. de P. C. para permitirle a una persona, que tenga derecho emanado de la ley o de un contrato, para citar al proceso a quien le deba cancelar la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como consecuencia de la sentencia.

La Sala, en este evento, considera improcedente la figura del llamamiento en garantía, porque al estimar lo propuesto por el apoderado judicial de la entidad apelante, carecería de jurisdicción, de este modo se entraría a estudiar un “acto administrativo y los posibles efectos nocivos de dicho acto” la justicia ordinaria no es la competente para conocer del asunto, ya que dicho conocimiento está en cabeza de la Jurisdicción especializada, esta es la de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de una controversia originada con la Banca Central.

Al respecto, esta entidad judicial ya tuvo oportunidad de debatir similar asunto procesal, en los siguientes términos: “La Corporación, con el fin de desatar el recurso, no puede menos que estar de acuerdo con el pensamiento del A-Quo, en lo relativo a que de admitir el llamamiento en garantía que se propone, tendría que pasar al estudio de la legalidad de un acto administrativo y sus consecuencias (tema que por supuesto no se localiza dentro de la esfera de la jurisdicción ordinaria), por lo que encuentra que no es viable que se proponga; dentro de esta causa, tan interesante rasgo, que por supuesto si descansaría, al tenor del artículo 57 del C. de P. C. en un “derecho legal” por responsabilidad civil extracontractual, para exigirle, la parte demandada; al tercero por llamarse, el reembolso

“total o parcial” de todo cuanto por esta causa tuviera que cubrir, en favor del demandante.

Es pues que sin aceptar la pregonada por el A-Quo, ausencia de nexo legal, pero sí por inconvenientes procesales insalvables (en materia de jurisdicción), la Sala habrá de confirmar lo decidido por el Señor Juez en la primera instancia, viéndose entonces de qué manera la anhelada acción de reembolso (que la parte demandada tenía intención de promover al unísono con este pleito), queda para otras autoridades jurisdiccionales ... quizás para el momento en que se demuestre el “daño” patrimonial que pudo acarrearle a la parte demandada como la de autos, el banco estatal emisor”, (Sent. Tribunal Superior de Bucaramanga-Sala Civil, Septiembre 14 de 2000 Mag. Ponente, Dr. Avelino Calderón Rangel).

Por lo expuesto, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del veinticuatro (24) de Agosto de este año, proferido por el señor Juez Octavo (8º) Civil del Circuito de esta ciudad; en el proceso ORDINARIO; propuesto por la señora DELFINA PEÑALOZA GÓMEZ contra la CORPORACIÓN GRANCOLOMBIANA DE AHORRO Y VIVIENDA -GRANAHORRAR-.

SEGUNDO: CONDENAR en las costas del recurso a la parte apelante CORPORACIÓN GRANCOLOMBIANA DE AHORRO Y VIVIENDA -GRANAHORRAR- en favor de la demandada. En su oportunidad, tásense por Secretaría.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y oportunamente devuélvase al Juzgado de origen.

JORGE ENRIQUE PRADILLA ARDILA

Magistrado Ponente

ANTONIO BOHORQUEZ ORDUZ

Magistrado

AVELINO CALDERÓN RANGEL

Magistrado

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
SALA CIVIL DE DECISIÓN

Bogotá D.C., quince de noviembre de dos mil.

Magistrada Ponente: MARÍA TERESA PLAZAS
ALVARADO

Aprobación, 31 de octubre de 2000.

AUTO. PROCESO ORDINARIO de LEONOR CORREA
y LUIS DAVID FORERO BONILLA contra la CORPO-
RACIÓN SOCIAL DE AHORRO Y VIVIENDA COLME-
NA.

RAD. N°. 2220 01

Decide la Sala el recurso ordinario de apelación interpuesto en tiempo oportuno por el apoderado judicial de la entidad demandada contra el proveído proferido el dieciocho de agosto del año que avanza, por el Juzgado Cuarenta y uno Civil de este Circuito, mediante el cual se negó por improcedente, el llamamiento en garantía que formulara dicho extremo.

I. ANTECEDENTES

Luego de notificado el auto admisorio del libelo que fuera presentado por los señores LEONOR CORREA y LUIS DAVID FORERO BONILLA, la entidad demandada, esto es, CORPORACIÓN SOCIAL DE AHORRO Y VIVIENDA COLMENA previo amparo en lo previsto en el Artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, llamó en garantía al **BANCO DE LA REPÚBLICA**, con el objeto que se declare que éste es jurídicamente responsable de los perjuicios que llegare a sufrir y del reembolso del pago que tuviera que hacer, como resultado de la sentencia que se dictare en el presente asunto.

Señaló, como fundamentos de hecho de tal llamamiento, entre otros, que los demandantes presentaron unas pretensiones dirigidas a obtener que **COLMENA** les pague o abone en cuenta o a los créditos a su cargo, unas cantidades de dinero, cuyos hechos y razones de derecho, consisten en la expedición por parte de la Junta Directiva del Banco de la República de resoluciones externas viciadas de inconstitucionalidad y de ilegalidad en cuanto hicieron depender el valor de la Upac, del comportamiento del DTF, resoluciones éstas que cumplió **COLMENA** en su integridad, tal como estaba obligado a hacerlo en virtud de los Artículo 66 del Código

Contencioso Administrativo y 17 de 11 Ley 31 de 1992 y que el hecho de que el valor de la Upac dependiera del comportamiento de dicha tasa de interés pasiva y no del IPC, lo perjudicó -a los demandantes- en los créditos que contrató con la demandada.

Que los fundamentos fácticos que se invocan como *causa petendi* demuestran que la imputación de la responsabilidad que se le hace a la entidad demandada, en realidad la consecuencia de un conjunto de hechos imputables el Banco de la República y a decisiones tomadas por su Junta Directiva.

Además, que **COLMENA** no estableció ni modificó la fórmula para la valoración del Upac, ni tuvo facultad legal de hacerlo, ni ello era su responsabilidad lo que correspondía al llamado en garantía que siempre liquidó todos los créditos a su favor y a cargo de sus deudores -entre los cuales están los actores-, respetando y aplicando correctamente todas las disposiciones de obligatorio cumplimiento que regularon los créditos del sistema Upac, como lo fueron las resoluciones externas 6 y 10 de 1993, 26 de 1994, 18 de 1995, y 6 y 10 de 1999 de la Junta Directiva del Banco de la República, por lo que, si algún daño o perjuicio patrimonial sufrió el demandante, en virtud de la fórmula establecida o modificada para la valoración del Upac, o en virtud de la aplicación de los cálculos elaborados por aquél e informados a la demandada para la valoración del Upac, sería consecuencia imputable al Banco de la República, quien no solo estableció o modificó tal fórmula sino que, además, hizo los cálculos correspondientes y suministró los resultados de los mismos a la entidad demandada, para que ésta los aplicara obligatoriamente a los créditos en Upac a su favor y que por lo tanto, es el emisor, quien debe responder por los efectos dañosos que hubieren podido generarse en el patrimonio de los demandantes.

De esta suerte, el *A quo*, mediante proveído del primero (1º) de junio del año que avanza, admitió el susodicho llamamiento (folio 33 del cuaderno de copias), el que le fuera notificado al Banco de la República por intermedio de su representante legal, quien por conducto de apoderado judicial debidamente constituido para el efecto, recurrió en reposición y en subsidio apelación, contra dicha providencia, argumentando que, de un lado, el escrito presentado por la parte demandada no cumplió con los requisitos mínimos que exigen los artículos 55 y 57 del Código de Procedimiento Civil para el llamamiento en garantía, los que son indispensables pero que el tercero que se pretende vincular pueda ejercer el derecho de

defensa, en tanto que los fundamentos de derecho que se incluyen no cumplen tales requisitos, por cuanto, “*para ello se requiere que el demandado, es decir, quien llama en garantía al tercero tenga respecto de éste un derecho legal -como lo tiene el hijo del incapaz respecto del padre-, o contractual -como lo tiene el asegurado respecto del asegurador-, de suerte que el llamado en garantía sea un verdadero ‘Garante’... ”.*

La Segunda censura se soportó en que, la aceptación del llamamiento es contraria el debido proceso en la medida que desplaza al juez natural del Banco de la República, según lo previsto en los artículos 29, 236 y ss. de la Constitución Nacional y 82 del Código Contencioso Administrativo.

El *A-quo* revocó la admisión en comento, por lo que negó el llamamiento deprecado, decisión que fuera apelada por el extremo pasivo de la litis, lo que le dio génesis al recurso de alzada, el que ahora ocupa la atención de la Sala.

II. CONSIDERACIONES.

En el Artículo 57 del Código de Procedimiento Civil se trata la figura del llamamiento en garantía, así:

“*Quien tenga derecho legal o contractual de exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegare a sufrir, o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia, podrá pedir la citación de aquél, para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relación”.*

Dispone la norma además, que el llamamiento se sujetará a lo dispuesto en los Artículos 55 y 56 *ibidem*.

Así, por lo tanto, el escrito deberá contener;

a) El nombre del llamado y el de su representante si aquél no puede comparecer por sí al proceso.

b) La indicación del domicilio del llamado, o en su defecto, de su residencia, y la de su habitación u oficina y los de su representante, según fuere el caso, o la manifestación de que se ignoran, lo último bajo juramento, que se entiende prestado por la sola presentación del escrito.

c) Los hechos en que se basa el llamamiento y los fundamentos de derecho que se invoquen, y

d) La dirección de la oficina o habitación donde el llamante y su apoderado recibirán notificaciones personales.

Se ha admitido, de otro lado, en forma reiterada que la tercería que nos ocupa se equipara a la denuncia del pleito por la remisión que para el efecto hacen las normas acabadas de mencionar, por lo que deberá acredi-

tarse “*la prueba siquiera sumaria del derecho a formularla y la relativa a la existencia y representación si fueren necesarias*”, en el evento de que el llamamiento se dirija en contra de una persona jurídica.

De esta suerte, luego de revisar el escrito introductorio que contiene el llamamiento en garantía se desprende fehacientemente que el mismo reúne todos y cada uno de los requisitos que se acaban de mencionar, contrario a lo afirmado en el primer punto de la censura, con excepción de la prueba sumaria a la que más adelante nos referiremos.

Se dice entonces, que en el llamamiento no existe una relación de causa a efecto entre el comportamiento de COLMENA y el daño real o hipotético que pudiere haber sufrido el demandante dentro del proceso que nos ocupa, por el hecho de que el Banco de la República haya establecido o modificado irregularmente la fórmula para la valoración del Upac y calculado periódicamente e informado a la entidad demandada los valores en moneda legal de la misma, por lo que aquél debiere asumir la pretensión revésica.

No obstante lo anterior, para que tenga procedencia el llamamiento, se requiere, inexorablemente, que entre el llamante y el llamado exista un vínculo contractual o una relación o derecho proveniente de la ley sustancial lo que indica que quien pretenda llamar en garantía debe fundarse no solo en la disposición procesal antes mencionada, sino en norma sustancial precisa, ya del Código Civil, ora del de Comercio, según fuere el caso, en la que esté consagrado el derecho que él invoca.

De esta suerte, conforme lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, se requiere un afianzamiento “*que asegure y proteja al llamante contra algún riesgo*” y que “*por ley o contrato esté obligado a indemnizar al llamante por la condena al pago de los perjuicios que llegare a sufrir, o que esté obligado, en la misma forma al reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia.*”¹

En el caso bajo examen, se señala como soporte del llamamiento, las normas sustantivas que preven los Artículos 2341 y ss. del Código Civil, las que se ocupan de la responsabilidad por los delitos y las culpas.

No obstante ello, de las mismas no se desprende ni expresa ni tácitamente, obligación alguna de resarcir ningún perjuicio a cargo del Banco

de la República para con la entidad demandada, sino que meramente se trata de responsabilidad directa, empero, con las excepciones que prevé la ley, estas ajenas al asunto que nos ocupa. Adviértase que tal obligación, vuelve y se reitera, debe tener diamantino amparo ya que en la ley, ora en un contrato, situaciones que ni uno ni otra se presentan en el caso *sub examine*, lo que simple y llanamente es suficiente para que el llamamiento resulte improcedente.

Es que la Ley 31 de 1992, cuando en el Artículo 16 literal f) le atribuyó al Banco de la República la facultad de “*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*”, pudiendo 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*” y le otorgó facultades para calcular mensualmente los valores en moneda legal de dicha unidad, lo que debía poner en conocimiento de las diferentes corporaciones de ahorro y vivienda para que les dieran la respectiva aplicación, incluida obviamente la entidad demandada, no señaló dicho ordenamiento en momento alguno que el Estado fuera responsable patrimonialmente por los daños antijurídicos que le fueran imputables, generados por la acción u omisión de sus agentes y en este caso, del Banco de la República, en el evento de error alguno en la fijación de las bases para el cálculo de la mencionada unidad -*Upac*-.

...el derecho legal o contractual”, que arrope a la corporación demandada para exigir del estado el reembolso que tuviere que hacer en caso de resultar aquí condenada, sería inocuo exigirle que anteladamente demostrara que la supuesta condena es imputable a esa autoridad pública.

Repítense entonces para corroborar lo dicho, que no habiendo ley ni contrato que vincule el Banco de la República, no puede ser él llamada en garantía.

De esta suerte, la decisión de primer grado fue acertada, por lo que se impone su confirmación.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil de Decisión,

III. RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR en todas y cada una de sus partes el proveido de fecha dieciocho (18) de agosto del año que avanza, proferido por el Juzgado Cuarenta y uno Civil de este Circuito, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este providencia.

Segundo: CONDENAR en los costas de esta instancia al apelante vencido, esto es, a la parte demandada. Tássense por secretaría.

Notifíquese, comuníquese y devuélvanse las diligencias a la oficina de origen.

Los Magistrados,

MARÍA TERESA PLAZAS ALVARADO

CARLOS AUGUSTO PRADILLA TARAZONA

ANA LUCÍA PULGARÍN DELGADO

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
MEDELLIN**

SALA UNITARIA DE DECISIÓN CIVIL

Medellín 25 de abril del 2001.

Auto Nro. 008

Proceso: Hipotecario

Demandante: Granahorrar

Demandado: Luz Alba Romo de Cortés y otro.

Juzgado de origen: 4º Civil del Circuito de Medellín

Radicado 1ª Instancia: 99100097

Radicado 2ª Instancia: 010865. Interno 0071

Asunto: Termina proceso en cumplimiento de la ley 546 de 1.999 en concordancia con los mandatos de la H. Corte Constitucional y anula todo cuando subsiguió como actuación a esa terminación del proceso.

Luz Alba Romo de Cortés y Claudia Cristina Cortés Romo suscribieron a favor de la Corporación Nacional de ahorro y vivienda "Granahorrar", el 24 de Junio de 1.996 un pagare por \$53.065.000,00, en UPACS 6017,0061 a esa fecha con vencimiento el 24 de junio del año 2011: Por medio de la escritura 899 del 15 de mayo de 1.996 de la notaría 21 de Medellín, hipotecan en garantía el apartamento Nº 203 y el garaje Nº 4 del Edificio EL MANANTIAL situado en la calle 47 # 72B-31 de la ciudad de Medellín.

El día 18 de diciembre de 1.998 Granahorrar presenta demanda ejecutiva con título hipotecario haciendo efectiva la cláusula de aceleración y aduciendo mora en el pago desde el día 24 de febrero de 1.998.

El 10 de febrero de 1.999 el juzgado cuarto en lo civil del circuito de Medellín profirió mandamiento de pago.

El 8 de Julio de 1.999 se notifica el mandamiento de pago ejecutivo a LUZ ALBA ROMO DE CORTÉS, ES CONTUMAZ. Y el 7 de diciembre del año 2.000 el curador ad litem de CLAUDIA CRISTINA CORTÉS ROMO dijo contestar demanda.

El 27 de febrero del año 2001 se dictó sentencia decretando la venta en pública subasta de los inmuebles objeto de la garantía hipotecaria y se ordenó el grado jurisdiccional de la consulta.

La sentencia mandó pagar el equivalente al momento del pago de 934871,7550 UNIDADES DE VALOR REAL -UVR- más los intereses

moratorios a la tasa del 3,5% mensual desde el 24 de febrero de 1.998, la cual se deberá ajustar al momento del pago a cada una de las variaciones sufridas por el interés bancario y el interés para créditos ordinarios de libre asignación certificado por la Superintendencia Bancaria entre la fecha de la mora y el día del pago.

Si la ley 546 de 1.999, entendida en su exequibilidad condicionada, manda condonar todos los intereses de mora que se adeuden al 31 de diciembre del año 1.999 y el proceso empezó porque se adeudaban intereses de mora, la ley ni siquiera tenía que decirlo, pero además lo dijo expresamente: TODOS LOS PROCESOS EN CURSO TERMINAN con esa condonación de la mora y cualquier nuevo proceso tiene que apoyarse en una nueva mora que por lo demás tiene que perdurar por espacio de un año al menos, es decir, que por lo menos hasta diciembre 31 del año 2.000 y con una mora que luego de la reliquidación cumplida en 31 de diciembre del año 1999, hubiera perdurado un año completo no puede siquiera haberse empezado un nuevo proceso, claro está con títulos reestructurados y aptos para ser discutidos en el nuevo ejecutivo.

Mientras tanto este proceso, éste que se analiza, terminó desde el 31 de diciembre del año 1.999 cuando se condonó por mandato de la ley, la mora. Revivir un proceso legalmente concluido es la causal tercera del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil y es insubsanable, por ende, declarable de oficio por el juez aún en la segunda instancia. (art. 145 ib).

El precepto que manda terminar el proceso es el artículo 42 de la ley 546 de 1.999 complementado con la Sentencia de Constitucionalidad condicionada que manda a las corporaciones para la fecha, 31 de diciembre de 1.999 condonar los intereses de mora y reestructurar el crédito. La condonación de la mora como se dijo, tiene como consecuencia la de terminar el proceso ejecutivo con título hipotecario, porque lo que está alejando el proceso es la mora que justificó la exigibilidad anticipada.

La reestructuración, la liquidación, son tareas, que han de cumplirse entre la corporación y el usuario del crédito y con independencia de los procesos como éste que serán nulos en todo lo que haya subseguido a su terminación legal, es decir, en todo lo que haya sucedido después del 31 de diciembre del año 1.999

Por lo expuesto el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Unitaria de Decisión Civil

RESUELVE

1: Declarar la nulidad de todo lo actuado en este proceso a partir del 31 de diciembre de 1.999 inclusive en adelante.

2: Declarar terminado este procedimiento ejecutivo con título hipotecario por mandato de la ley 546 de 1.999 en concordancia con los mandatos de la Corte Constitucional, desde el 31 de diciembre del año 1.999.

3: Ordenar el levantamiento del embargo y secuestro de los bienes inmuebles objeto del contrato de hipoteca. Por parte del a quo librense las comunicaciones correspondientes.

4: Los gastos causados en el proceso serán sufragados por la parte demandante. No se hace condena por perjuicios porque en el proceso no aparecen demostrados.

NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE (se copió)

BEATRIZ QUINTERO DE PRIETO
MAGISTRADA

JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, agosto diecisiete de dos mil

Radicado: 99111959—Ordinario

Analizado el presente escrito de llamamiento en garantía advierte el Despacho que procede su INADMISIÓN por las razones que pasan a puntualizarse.

1º El derecho contractual de reclamar a un tercero la condena que *evento* que llegue a padecer, debe estar demostrado en el momento de realizar el llamamiento en garantía; es eso lo que concluye del artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, norma que regula la tercería objeto de análisis.

La prueba sumaria que predica la norma debe versar sobre el derecho contractual que tiene el llamante de exigir un tercero la indemnización que se llegare a padecer.

No obstante lo anterior no se aporta ningún documento que le otorgue al Despacho elementos suficientes para concluir lo anteriormente expuesto, y le permita concluir que existe legitimación en la causa por pasiva para ser citado en BANCO DE LA REPÚBLICA como entidad llamada en garantía.

De las breves acotaciones realizadas, se puede concluir fácilmente que no se aportó documento o prueba sumaria que exige el artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, del derecho contractual o legal que se tiene la codemandada antes citada para que una persona le reembolse el pago que eventualmente se viere condenado a sufragar.

Razón por la cual la parte accionante deberá aportar el documento o póliza que acredite la relación contractual existente entre las partes y exigido en el artículo 57 del C. P. C.

2º De conformidad con el artículo 55 numeral 1 del Código de Procedimiento Civil el escrito de llamamiento deberá contener el nombre del denunciado y de su representante si aquél no puede comparecer por sí al proceso.

Razón por la cual deberá acompañar al llamamiento en garantía el certificado actualizado de la existencia y representación de la sociedad llamada en garantía toda vez que el aportado se remonta a abril 3 de 2000.

Para subsanar los requisitos anteriores se concede el término de cinco (5) días (artículo 85 del Código de Procedimiento Civil), so pena de rechazo.

El escrito en el que se dé cumplimiento a lo anterior deberá estar acompañado de sendas copias para el archivo del juzgado y surtir los respectivos traslados.

NOTIFÍQUESE

LA JUEZ

AMANDA GÓMEZ ALZATE.

JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO

Medellín octubre veintisiete de dos mil
Radicado 99111959 ordinario

Surtido el rito pertinente procede el Despacho a decidir el llamamiento en garantía formulado por la entidad demandada (CONAVI) al BANCO DE LA REPÚBLICA.

Los argumentos que sustentan el llamamiento se plasmaron en el escrito contentivo del mismo y de estos solo haremos parcial transcripción.

“Dentro del marco constitucional clarificado plenamente por la Corte Constitucional por la sentencia C-955 del año 2000, se aclara determinándose específicamente y fundamentado en la Constitución, cuales son los organismos encargados y responsables del Sistema Financiero en el país. Específicamente en las consideraciones de la Corte Constitucional y fundamentos de la decisión, ordinal b) numeral 2º. Delimita las competencias de la Junta Directiva del Banco de la República y de conformidad con el artículo 372 de la Constitución Política, el órgano directivo del Banco de la República es la autoridad monetaria cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley, teniendo dicho ente autonomía administrativa, patrimonial y técnica.

Y su objeto es adecuar las pautas generales de las leyes marco a las variables circunstancias de la economía.

Agregando además que quienes otorgan crédito de vivienda no pueden hacerlo sin previa autorización específica del Estado y las instituciones que lo hagan deben estar perfectamente identificadas y controladas por él, que está llamado constitucionalmente a intervenir en ellas.

“La corporación Nacional de Ahorro y Vivienda se sujetó de manera estricta a las leyes, a las Resoluciones y Circulares de la Junta Directiva del Banco de la República, por lo tanto dentro del sentido general del derecho civil hasta la fecha no me cabe un nuevo concepto como fuente de obligación el cumplimiento de las normas legales exigidas por la Junta Directiva del BANCO DE LA REPÚBLICA y su cumplimiento vigilado por la Superintendencia Bancaria de una manera estricta”.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:

El artículo 57 del C. de P. Civil permite hacer la citación en garantía para todos los casos diferentes de la evicción, en los que existe obligación legal o contractual de garantizar la indemnización de un perjuicio o el reembolso del pago, que debiera efectuarse, para que, si hay necesidad de

realizar el pago o indemnizar, se resuelva la relación existente entre garante y garantizado en el mismo proceso.

La garantía por la que pretende estar cubierto el llamante debe estar fundada en derecho legal o contractual de exigir a otro la indemnización que eventualmente se vea obligado a pagar al demandante.

Pero este despacho no considera pertinente ahondar en mayores cuestionamientos para deducir si concurren los presupuestos que consagra el artículo 57 del C. de P. Civil que hagan viable el llamamiento al Banco de la República, por cuanto la controversia que se plantea frente al Banco citado por la entidad financiera CONAVI, compete dirimirla a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 371 de la Constitución Nacional prescribe:

“El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”.

En la sentencia C-021 de enero 27 de 1994 originaria de la Corte Constitucional se expresó:

“Es claro que la autonomía del Banco de la República y su régimen legal propio, fiel reflejo de la especialidad e importancia de sus funciones, no significa ausencia de controles tanto de legalidad (C.N arts. 237 y 372) como de orden político (C.N. artículo 371) ni desconexión respecto de la política económica general (C.N. artículo 371). 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”.

Si bien la Constitución Política le otorgó a la entidad autonomía y su no adscripción a la Rama Ejecutiva del poder público, sí exige que las funciones que este cumpla se ejerzan en coordinación con la Política Económica General.

“Con prescindencia de su naturaleza pública, o de su régimen especial, el Banco de la República no se ubica por fuera del Estado. Ni de sus facultades constitucionales ni de su órbita de autonomía se desprende que la Constitución exonere de cumplir los requerimientos que, en aras de la armonización y coordinación de sus funciones con la política económica,

le planteen los órganos encargados de esas labores para la consecución de los altos fines del Estado siempre y cuando que, desde luego, la actuación de estos últimos, se circunscriba a ese campo y no comporte franca intromisión en la capacidad decisoria o de gestión que constitucionalmente se le asegura al Banco de la República".

En conclusión el Banco de la República es un organismo del Estado y pese a su autonomía e independencia no queda sustraído de los controles político, judicial, administrativo y fiscal entre otros que la propia constitución determina.

El artículo 90 del texto constitucional dispone:

"El estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste".

El artículo 77 del C. C. S. prescribe:

"Sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a la Nación y a las entidades territoriales o descentralizadas, o a las privadas que cumplen funciones públicas, los funcionarios serán responsables de los daños que causen por culpa grave o dolo en el ejercicio de sus funciones".

El artículo 78 ibidem, dispone:

"Los perjudicados podrán demandar ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales, a la entidad, al funcionario o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad. En este caso la entidad repetirá contra el funcionario por lo que le correspondiere".

La acción indemnizatoria que pretende la entidad demandada corresponde al Banco de la República debe dirigirse a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y similar criterio debe aplicarse frente a la acción de repetición si se tiene en cuenta que de todas formas el comportamiento del funcionario constituye simultáneamente un hecho propio y un hecho del ente oficial al que estaba adscrito y que de esa misma actuación deriva la responsabilidad administrativa y la propia que debe examinarse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto no es la jurisdicción civil la llamada a decidir la pretensión indemnizatoria a la que aspira la entidad llamante.

La jurisdicción del Contencioso Administrativo está institucionalizada por la Constitución para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Si la Constitución ha establecido las distintas jurisdicciones; en nuestro concepto, el sometimiento de las controversias a determinada jurisdicción forma parte integrante del debido proceso consagrado como derecho fundamental. Por ello, nuestra conclusión es que no podrían desconocerse principios constitucionales pretendiendo introducir otras apreciaciones de rango legal como para deducir que conforme al artículo 21 del C. de P. Civil este Despacho podrá asumir la competencia para decidir la indemnización pretendida.

“La Constitución esta concebida expresamente como norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Es sabido que la Constitución como norma fundamental tiene una jerarquía cualitativa, el artículo 4 la define como “norma de normas” como anota García de Enterría, “la Constitución vincula al Juez más fuertemente que las leyes, las cuales solo pueden ser aplicadas si son conformes a la Constitución”. (García de Enterría, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I. Cuarta Edición. Editorial Civiles Madrid 1988, pág 1000).

Si una norma jurídicamente inferior desconoce una norma superior, ella es susceptible de desaparecer del mundo jurídico, mediante las acciones de constitucionalidad o de nulidad. Es derecho positivo válido (anulable) obviamente es susceptible de ser inaplicada (subrayas del despacho).

En consecuencia, el Juzgado,

RESUELVE:

1º- Rechazar el LLAMAMIENTO EN GARANTÍA a que se hace referencia y en virtud de las motivaciones consignadas.

NOTIFÍQUESE

AMANDA GÓMEZ ALZATE
Juez.

JUZGADO SÉPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO

Medellín, siete de noviembre del dos mil

El artículo 57 del Código de Procedimiento Civil, exige que el llamante tenga derecho legal o contractual para exigir a un tercero la indemnización del prejuicio que llegara a sufrir. En el caso sub lite, no existe precepto legal ni conexión contractual entre el llamante y el llamado, que permitan establecer la relación requerida por el citado artículo.

En todo caso si se observa que el Banco de la República ha violado normas con sus actos o pronunciamientos y estos ocasionan perjuicios, dicha responsabilidad no es de conocimiento de la Jurisdicción Civil Ordinaria como se pretende hacer ver por el llamante.

Por lo anterior,

RESUELVE:

RECHAZAR el presente llamamiento en garantía incoado por la CORPORACIÓN NACIONAL DE AHORRO Y VIVIENDA CONAVI, en contra del BANCO DE LA REPÚBLICA, por razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Se ordena la entrega de los anexos sin necesidad de desglose

NOTIFÍQUESE

LILIA STELLA GOEZ RICO

JUZGADO QUINCE CIVIL DEL CIRCUITO

Medellín, noviembre siete del dos mil.

Por incompetencia de este Juzgado no se admite el llamamiento en garantía formulado por "CONAVI" contra el BANCO DE LA REPÚBLICA.

Lo anterior porque replanteando la situación que se presenta se advierte que la materia corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE

LA JUEZ,

BEATRIZ IRENE GARCÍA GULFO