

Expediente D-2743

Sentencia C-955/00

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Informalidad/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Necesidad de un mínimo de argumentación constitucional

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.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia cuando se alegan razones de inconformidad o inconveniencia

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 precepto acusado se aparta de la Constitución Política.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Motivos de inadmisión o rechazo/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Ineptitud demanda de inconstitucionalidad

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 inexecutable, 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.

COMISIONES DE CAMARA Y SENADO-Sesiones conjuntas/PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-No existe norma que excluya sesiones conjuntas

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.

LEY-Trámite de urgencia

## LEY MARCO-Ambito de competencias del legislador y el Ejecutivo

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, 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 ineffectividad de lo que, extralimitándose en sus atribuciones, haya producido.

## ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSÁTIL Y ASEGURADORA-Competencia repartida entre Gobierno y Congreso de la República

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.

## LEY MARCO-Características

## LEY MARCO-Distribución de competencias entre Congreso de la República y Gobierno

## BANCO DE LA REPUBLICA-Funciones por ley

## CONGRESO DE LA REPUBLICA-Límites en cuanto al Banco de la República

## LEY ESTATUTARIA-Criterio para determinar su carácter/LEY MARCO-Carácter lo fija su contenido

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.

## LEY-Pueden existir artículos que sean marco y otros que no lo sean/RESERVA DE LEY-Materias no pueden dejar de hacer parte de ley marco

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.

LEY MARCO-Regulación de financiación de vivienda a largo plazo/LEY MARCO-Contenido en materia de vivienda

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, 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.

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Autorización para otorgamiento de créditos de vivienda

INTERVENCION ECONOMICA-Atribución del Estado

DERECHO A LA ADQUISICION DE VIVIENDA DIGNA-Alcance/CREDITO PARA VIVIENDA-Condiciones/DEMOCRATIZACION DEL CREDITO

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 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.

CONTRATO DE ADHESION-Créditos para adquisición de vivienda

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Vigilancia de relación contractual entre institución prestamista y deudor

INTERVENCION ESTATAL EN ENTIDAD FINANCIERA-Fomento y protección del ahorro

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Control sobre instituciones financieras

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Facultad de investigar y sancionar a intermediarios financieros

UVR-Cálculo por el CONPES es inconstitucional/JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Función de establecer metodología para cálculo de la UVR

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.

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Competencia para determinar equivalencia entre UPAC y UVR/SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efecto hacia el futuro

RELIQUIDACION DE CREDITO DE VIVIENDA-Reclamo ante los jueces

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Autonomía/CONSEJO SUPERIOR DE VIVIENDA-Sugerencias no vinculantes

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia privativa para consagrar exenciones y regímenes tributarios especiales/DECRETO REGLAMENTARIO-No puede contener exenciones tributarias/DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-No pueden contener exenciones tributarias

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.

CORTE CONSTITUCIONAL-Necesidad de resolver sobre norma que continúa produciendo efectos

LEY MARCO-Ambito y regulación por el Gobierno/DECRETOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DE LEYES MARCO-Contenido

La Corte debe afirmar en esta ocasión que, pese al carácter general atribuido por la Constitución a los preceptos integrantes de las leyes "marco", 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.

UVR-Sistema de financiación de vivienda

UVR-No es una moneda/UVR-Objeto

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.

UVR-Justificación constitucional/UVR-Debe reflejar exclusivamente la inflación

La UVR 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 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. No se considera inconstitucional la UVR ni el artículo 3 que la contempla, siempre que refleje verdadera y exclusivamente la inflación.

CREDITO PARA VIVIENDA A LARGO PLAZO-Límite a la tasa de interés

CREDITO PARA VIVIENDA-Tasas de interés deben ser intervenidas por el Estado/INSTITUCION FINANCIERA-Posición dominante

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, y por haberse establecido como objetivo prevalente en la Constitución de 1991 la democratización del crédito, según los lineamientos del Estado Social de Derecho, 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.

SISTEMA DE FINANCIACION DE VIVIENDA-El interés cobrado debe ser el remuneratorio/INFLACION-Doble cobro

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.

TASA DE INTERES-Componentes

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.

TASA DE INTERES NOMINAL-Elementos constitutivos

TASA DE INTERES REAL-Elementos constitutivos

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Deber de reducir tasas de interés/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Realización

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 y para que sea verdadera la democratización del crédito.

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Deber de fijar tasa máxima de interés/INTERES REMUNERATORIO-Tasa máxima debe ser la más baja

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.

CREDITO PARA VIVIENDA-Tasas de interés

CREDITO PARA VIVIENDA-Protección por el Estado

SUPERINTENDENCIA BANCARIA-Función de certificar tasa máxima permitida para créditos de vivienda

CREDITO PARA VIVIENDA-Reglas para el sector de la construcción

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Igual trato para idéntica situación

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.

En razón de la ineptitud de la demanda, a la que se hará referencia más adelante, respecto de la Ley 550 de 1999, y la extensión de ésta, la Corte se abstendrá de transcribirla.

En cambio, se transcribe en su integridad el texto de la Ley 546 de 1999, tal como aparece publicado en el Diario Oficial 43827 del 23 de diciembre de 1999:

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

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, las entidades del sector solidario, las asociaciones 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.

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

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

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

Artículo 4°. 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 5. 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 6. 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, a quien le corresponderá entre sus funciones, la de calcular y divulgar el valor diario de la Unidad de Valor Real.

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

Artículo 7. 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 temporal 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.

## CAPITULO II

### Recursos para la financiación de vivienda

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

Artículo 9. Bonos hipotecarios. Se autoriza a los establecimientos de crédito la emisión de bonos

hipotecarios denominados en UVR, los cuales se enmarcarán dentro de los siguientes lineamientos:

1. Serán títulos valores de contenido crediticio.
2. Serán emitidos por los establecimientos de crédito y tendrán como finalidad exclusiva cumplir los contratos de crédito para la construcción de vivienda y para su financiación a largo plazo.
3. Los créditos que obtengan financiación mediante la emisión de bonos hipotecarios deberán estar garantizados con hipotecas de primer grado, que no podrán garantizar ninguna otra obligación.
4. Los créditos que hayan sido financiados con bonos hipotecarios no podrán ser vendidos, ni cedidos o transferidos de ninguna manera, ni sometidos a ningún gravamen, ni utilizados como garantías por el emisor de los respectivos bonos, con excepción de lo señalado en el artículo siguiente.

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

5. El emisor, o quien haya asumido la obligación de pagar los bonos, será responsable por la administración y gestión de los activos que se financien mediante los mismos, ante los tenedores de dichos bonos. Para el efecto, deberá suscribir un contrato de administración.
6. La Superintendencia Bancaria establecerá obligaciones de revelación contable que garanticen el adecuado conocimiento del público sobre el valor de aquella parte de los activos que, no obstante figurar en el balance de los establecimientos de crédito, no forman parte de la prenda general de los acreedores de los mismos, en caso de liquidación de la entidad emisora, de acuerdo con lo establecido en el artículo siguiente.
7. La Superintendencia de Valores señalará los requisitos y condiciones para la emisión y colocación de los bonos que se emitan en desarrollo de lo aquí previsto, los cuales deberán promover su homogeneidad y liquidez. En todo caso, los bonos a que se refiere el presente artículo serán desmaterializados y podrán negociarse a través de las Bolsas de Valores.

Artículo 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 1. 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 2. 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 3. 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 adquirente 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 1° 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 administración 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 subsidiable.
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 prepagos 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 1° de la presente ley, podrán 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. 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 1° de la presente ley, podrán redenominarse en moneda legal colombiana en las condiciones establecidas en el inciso anterior.

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 o se someta el incumplimiento a la justicia

arbitral en los términos establecidos en la correspondiente cláusula compromisoria. El interés moratorio incluye el remuneratorio.

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 imparta 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.

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 9ª de 1989 y 38 de la Ley 3ª 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.

## 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 cubrimiento 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 prorrogan 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 1. Para aquellos municipios que se erijan con posterioridad a la promulgación de esta ley establécese 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 2°. 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 3ª 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 subsidiable 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.

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

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

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

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

Gobierno Nacional.

Artículo 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 adquirentes 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 sobre 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. Destínese 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 1. 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 2. 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. Pacto arbitral. Se aplicarán las reglas previstas en el presente capítulo cuando entidades financieras que otorguen créditos para la construcción o adquisición de vivienda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley, pacten con los deudores de dichos créditos cláusulas compromisorias o compromiso, con el objeto de deferir a un tribunal lo relacionado con el cumplimiento y la ejecución forzada de las obligaciones derivadas de dichos créditos.

La cláusula compromisoria o el compromiso deberá constar por escrito.

En los eventos de cesión de los créditos que se otorguen en desarrollo de lo previsto en la presente ley, se entenderá que el adquirente se subroga, para todos los efectos legales, en la posición del acreedor original.

El tribunal de arbitramento decidirá en derecho.

Parágrafo 1. El pacto arbitral no se aplicará para los conflictos suscitados por la reliquidación de los deudores en el sistema UPAC.

Parágrafo 2. Solamente por solicitud expresa del deudor podrá pactarse el procedimiento de arbitramento.

Artículo 36. Procedimiento arbitral. Los procesos que, en relación con los asuntos mencionados en el artículo anterior, se sometan a la justicia arbitral, se adelantarán conforme al trámite previsto en el Código de Procedimiento Civil para los procesos de ejecución con título hipotecario. Para su desarrollo, los árbitros tendrán las mismas funciones, deberes, facultades y

atribuciones legalmente asignadas a los jueces en relación con dichos procedimientos. No obstante, contra las decisiones del tribunal de arbitramento, las partes sólo podrán intentar los recursos que de acuerdo con las normas legales sobre arbitramento proceden dentro del proceso arbitral.

Las medidas cautelares y la ejecución de la sentencia podrán ser ordenadas y practicadas por los árbitros o por quienes designen para obrar en su nombre, conforme a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y demás normas aplicables. Los árbitros podrán comisionar a las autoridades correspondientes, con las mismas atribuciones de los jueces de la República, para la práctica de las medidas mencionadas. Igualmente, podrán requerir la colaboración de las autoridades, con las mismas atribuciones que corresponden a los jueces de la República, para lo relacionado con la ejecución de las providencias, diligencias de entrega y demás actuaciones que se hagan necesarias para cumplir sus decisiones.

En lo no previsto en este capítulo, los tribunales de arbitramento se regirán por las disposiciones vigentes en materia de arbitramento, y en particular por las contenidas en el Decreto 2279 de 1989, la Ley 23 de 1991, el Decreto 2651 de 1991, la Ley 446 de 1998, el Decreto 1818 de 1998, la Ley 510 de 1999 y las demás que en el futuro las adicionen, complementen, modifiquen o sustituyan. No obstante, cuando de acuerdo con dichas disposiciones se requiera la citación de terceros que no estipularon el pacto arbitral, la imposibilidad de su notificación o la falta de su adhesión al pacto arbitral, no conlleva la extinción de los efectos del compromiso o los de la cláusula compromisoria, pero se entenderá que el efecto del respectivo fallo no se les podrá hacer extensivo. Los honorarios y funcionamiento del tribunal, se regirán por el reglamento.

Parágrafo. Los árbitros serán seleccionados de listas integradas mediante concurso público que será organizado por el Consejo Superior de la Judicatura entre personas que reúnan los requisitos exigidos para ser juez civil de circuito.

Artículo 37. Costas y gastos. Las costas y los gastos a que haya lugar con ocasión del trámite de los procesos arbitrales previstos en el presente capítulo, incluidos los honorarios de árbitros y secretarios de los tribunales de arbitramento y los gastos fijados por éstos para el desarrollo del proceso arbitral, excluidos los honorarios del abogado del deudor, serán de cargo del acreedor, y su pago se hará conforme a las normas que regulan la materia en el procedimiento arbitral. Sin embargo, en el evento en que el deudor se opusiere a la ejecución y resultase vencido, en el mismo laudo se le condenará a pagar la mitad de dichas costas y gastos, a favor del acreedor. En este caso, el laudo incluirá la liquidación de la respectiva condena.

Parágrafo. El Consejo Superior de la Judicatura coordinará la defensa de los deudores de vivienda de interés social subsidiable por parte de la Defensoría del Pueblo, los estudiantes de derecho en práctica y año social y los consultorios jurídicos de las universidades debidamente autorizados.

## 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, según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional. Vencido este término sin que se hayan modificado los documentos en que consten tales obligaciones, éstas se entenderán expresadas en UVR, por ministerio de la presente ley.

Parágrafo. Las entidades financieras quedan facultadas para redimir en forma anticipada los títulos valores denominados en UPAC. Igualmente, a elección del deudor, se podrán denominar las cuentas de ahorro y demás pasivos, en UVR o en pesos.

Artículo 39. Adecuación de los documentos contentivos de las condiciones de los créditos. 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 1. 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 2. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, y 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.

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 1. 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 2. 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 desarrollen; si no lo hiciera incurrirá 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, que se encuentren al día el último día hábil bancario del año de 1999.

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

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

3. El Gobierno Nacional abonará a las obligaciones que estuvieren al día el 31 de diciembre de 1999 el monto total de la diferencia que arroje la reliquidación indicada en el numeral anterior, mediante la entrega de los títulos a que se refiere el parágrafo 4° del presente artículo, o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional.

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

Parágrafo 2. Los establecimientos de crédito tendrán un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la presente ley para efectuar la reliquidación. Los intereses de mora a que hubiere lugar por concepto de cuotas de amortización no atendidas durante este lapso, serán descontados del valor que al deudor moroso le correspondiere por concepto del abono para la reducción del saldo de su crédito.

Parágrafo 3. Si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido. El establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional títulos a los que se refiere el parágrafo cuarto del presente artículo por dicho valor. En todo caso si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciera efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

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

Artículo 42. Abono a los créditos que se encuentren en mora. Los deudores hipotecarios que estuvieren en mora al 31 de diciembre de 1999, podrán beneficiarse de los abonos previstos en el artículo 40, siempre que el deudor manifieste por escrito a la entidad financiera su deseo de

acogerse a la reliquidación del crédito, dentro de los noventa (90) días siguientes a la vigencia de la ley.

Cumplido lo anterior, 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 párrafo cuarto del mismo artículo 41.

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

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

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 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. 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.

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 prepago cuando las condiciones fiscales así lo permitan. Los títulos no reconocerán intereses remuneratorios.

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

Artículo 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 avaluado 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 decidiera 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 1°. 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 2°. 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.

## CAPITULO IX

### Otras disposiciones

Artículo 50. Avalúos y evaluadores. 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, en los términos que determine el Gobierno Nacional.

La remuneración de la labor de los evaluadores 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.

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 1° 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 Enríquez 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

Publíquese 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".

## I. LAS DEMANDAS

Aunque han sido acumuladas en razón de su coincidencia material, por razones de claridad se resumen independientemente las demandas presentadas.

### a) Ciudadano Alejandro Baquero Nariño (Expediente D-2823)

Impugna los artículos 1, 3, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52 y 53 de la Ley 546 de 1999 y la totalidad de la Ley 550 del mismo año.

En lo referente a los enumerados preceptos de la Ley 546 de 1999, el actor formula los siguientes cargos:

-En términos generales estima inconstitucional el anatocismo o capitalización de intereses, que considera plasmado en los artículos objeto de acción, pues, en su criterio, viola el principio de igualdad ante la ley y "maniata, insensibiliza y reduce atterradoramente la capacidad del Estado para cumplir con su labor e inversión social y sólo favorece al que acapara".

-En su criterio, las normas acusadas vulneran los artículos 1, 2, 3, 23, 25, 29, 44, 65 y 335 de la Constitución y el Preámbulo de la misma.

-Dice que la capitalización de intereses, en todo tipo de créditos -y no solamente en los relativos a vivienda, a los cuales se limitó la Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999, proferida por esta Corte Constitucional- "es un delito que genera la sobre explotación del trabajador, al permitir que la plusvalía se capte por medio del cobro de intereses sobre intereses, a través de presiones para facilitar la acumulación de los intermediarios financieros, monopolios y sus especulaciones cambiarias".

-Agrega, respecto al mismo asunto, que "todas las personas, familias, famiempresas, microempresas, medianas empresas o entidades perjudicadas por las altas tasas de interés y el anatocismo quedan con toda esta Ley como si no hubieran sido víctimas permanentes del abuso financiero".

-Indica que, con las normas impugnadas, se violenta sistemáticamente el derecho al trabajo, por cuanto no hay, según ellas, oportunidad para crear empresa y se desconocen posibilidades para laborar con el apoyo de la economía solidaria.

-Arguye que, con el sistema consagrado en la Ley, se esclaviza al deudor, sometiéndolo, "exagerada e inhumanamente", a la tasa de interés del mercado, a la deuda externa, a la devaluación, a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y a la inflación.

-Alega que "el cobro de intereses no pactados, en saldos y cuentas crecientes, además de los cobros jurídicos, secuestros de inmuebles, embargos, las daciones en pago y los inhumanos desalojos que se aplicaron a los usuarios, violando y desamparando a la familia de la manera más indolente, (...) es la violencia institucionalizada..." y "legítima el poder de los especuladores financieros por medio de la usura y el abuso...".

-El anatocismo, a su juicio, sirve a la inflación y la inflación se estructura en él.

-La U.V.R. es, en concepto del accionante, inconstitucional. "Es idéntica a la UPAC -afirma-, porque es una forma de anatocismo y con ella también existe la pretensión de continuar el cobro de intereses sobre intereses y de atropellar a la familia colombiana con la dación en pago, para violar la igualdad ante la ley".

-Sobre la forma en que se liquida la U.V.R. afirma:

"Desde el 1 de Enero de 1993 hasta el 31 de Diciembre de 1999, al valor inicial de la UVR le calculan un incremento del 229,29% o sea que se incrementa anualmente en 32,75% o 2,73% mensual, violando el interés legal, que según el Código Civil, es el 6% anual o 0.5% mensual, porque de \$31,3774 no podría pasar de \$44,5559, el 31 de Diciembre de 1999; en los 7 años este debe ser el valor de esa U.V.L. unidad de valor legal, que proponemos, sin violar el interés legal.

Con la UVR, se pretende ocultar y continuar la infamia que implicó someter años y años a familias para pagar el descuento comercial que como lo define BALDOR, es abusivo, porque los especuladores cobran intereses sobre sumas mayores a las prestadas. Con la nueva Upac, se utiliza al Congreso prologando la UVR con la ley marco de vivienda para que no se castigue la violencia institucionalizada, tapar y atenuar la infamia que se ejerció durante 27 años por medio del crédito. Existe toda una red, cohesionada por financieras multilaterales internacionales que pretenden legitimar y perpetuar el agio, evitar que bajen los intereses, exigiendo privatizaciones, prolongando la violencia institucionalizada que tanto rechaza la familia colombiana; con la capitalización de intereses, se violan sistemáticamente los derechos fundamentales de los niños; es inconstitucional, por transgredir los artículos 5 y 44 de la C.N. Exigimos el amparo a la familia, deslegitimando la agresión institucionalizada".

-Asegura el demandante que la forma de liquidar la U.V.R. hace crecer las cuotas periódicas, haciendo impagables hasta los créditos a corto plazo.

-También, en su criterio, resulta violada la igualdad ante la ley cuando en el artículo 35, parágrafo 1, de la Ley 546 de 1999 se dispone que "el pacto arbitral no se aplicará para los conflictos suscitados por la reliquidación de los deudores en el sistema UPAC".

-Manifiesta que el absolutismo del especulador financiero es contrario a los postulados del Estado Social de Derecho y que todo sistema de valor constante es contrario a la Constitución, según se desprende de la Sentencia C-747 de 1999, proferida por esta Corte.

-Expresa que los "alivios" o "descuentos" contemplados en la Ley 546 de 1999 para los antiguos deudores del sistema UPAC, cuyas deudas se convirtieron a U.V.R., no son proporcionales al daño efectivamente sufrido por ellos durante la vigencia de aquél.

-Declara que con el nuevo sistema se impide, como en el caso de la UPAC, cumplir la orden impartida por el artículo 335 de la Constitución, que obliga al Estado a promover la democratización del crédito, ya que se favorece el enriquecimiento sin causa de los especuladores financieros.

Sobre la Ley 550 de 1999 el actor señala:

"Específicamente, la Ley 550/99, es inconstitucional, porque suprime la autonomía de los entes territoriales, los somete a reestructurar la financiación; es contraria a los artículos 1, 13, 25, 335 de la C.N., por obedecer a intereses contrarios a la promoción de la democratización del crédito, a la descentralización y principalmente a la necesidad de encubrir el daño ocasionado por el sector financiero agiotista, a toda la población. Esta Ley 550/99, encubre sutilmente el anatocismo, porque no lo denuncia ni castiga; el cobro de intereses ha reducido la capacidad adquisitiva y creativa de nuestras familias, limitando la capacidad generadora de valor agregado del productor. No responde, ¿por qué habría que reestructurar el ente o la empresa?"

(...)

"No hay oportunidad en esta Ley 550/99, para crear empresa, se desconocen posibilidades para laborar, con el apoyo del SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA, sector relativamente libre, que no lleva el lastre de infamia contra la familia colombiana, ni tiene la impagable deuda social generada por la dación en pago que si tiene el sector financiero, por ser expropiatorio; tampoco tiene la carga de las tasas de interés especulativo.

**EL ANATOCISMO ENRIQUECE A LOS PODEROSOS GENERANDO MISERIA, AGRESION CORPORATIVA, VIOLENCIA INSTITUCIONALIZADA, GUERRA CONTINUADA.** Con él, se esclaviza al deudor, sometiendo exagerada e inhumanamente al pueblo colombiano, con la tasa de interés del mercado, la deuda externa, con la devaluación, el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y la inflación, y muchas otras causas violatorias del interés legal 6% anual. La típica estafa, se trata de encubrir y despenalizar. Es incoherente que existan cárceles o se castiguen los abusos de sectores diferentes al financiero, si desde el mismo Estado se implementan las agresiones corporativas, cohonestando la dación en pago o expropiación insensible y violatoria de toda nuestra Constitución Política.

La Paz se construye colaborando diariamente con base en un constructivo trabajo digno, apoyados en el pueblo soberano, ejerciendo la democracia decisiva, no sobre la especulación institucionalizada.

La justicia no existe para los dueños del gran capital financiero, porque para ellos hasta el Congreso les fabrica leyes que los deja libres de culpa; no se hace justicia, con aquellos que pretenden institucionalizar y prolongar el anatocismo. Sistemáticamente se viola el debido proceso. El sometimiento y la sobreexplotación son las causas principales de la violencia en Colombia y de la desigualdad social.

Con la Ley 550 DE 1999 de 30 de diciembre de 1999 "POR LA CUAL SE ESTABLECE UN REGIMEN QUE PROMUEVA Y FACILITE LA REACTIVACION EMPRESARIAL Y LA REESTRUCTURACION DE LOS ENTES TERRITORIALES PARA ASEGURAR LA

FUNCION SOCIAL DE LAS EMPRESAS Y LOGRAR EL DESARROLLO ARMONICO DE LAS REGIONES Y SE DICTAN DISPOSICIONES PARA ARMONIZAR EL REGIMEN LEGAL VIGENTE CON LAS NORMAS DE ESTA LEY", se discrimina socialmente.

EL SECTOR DE LA ECONOMIA SOLIDARIA REAL, en la Ley 550/99, está excluido; se viola la igualdad ante la ley, porque se limitan las oportunidades de un sector principalmente productor de alimentos, ligado respetuosa e íntimamente a la realidad; en esta ley se ignoró este vital mandato de la Constitución Política, en el artículo 65, que exige al Estado, especial protección a la producción de alimentos.

La reactivación empresarial, se logra fundamentalmente con nuevas empresas, con el sector solidario real que maneja transparentemente más del 60% de la economía nacional por medio de relaciones sociales directas, sanas y edificantes; no aparece en la Ley 550/99, la Superintendencia del Sector Solidario, sector trascendental para las nuevas alternativas estructurales que estamos forjando.

En la Ley 550/99, la reestructuración se propone únicamente para empresas existentes que se quieran acoger a esta, no para todo el pueblo soberano. No se tuvo en cuenta que la capitalización de intereses fue la causa de la quiebra de las empresas y de la disminución de su capacidad productiva, tampoco se tuvo en cuenta el fundamental apoyo que las asociaciones, las cooperativas y muchas organizaciones tienen para proponer alternativas definitivas, porque no tienen carga financiera ni deuda social. No se tienen en cuenta las nuevas empresas ni el sector solidario, por el afán de tapan la violencia institucionalizada que a través del crédito, ejercieron las corporaciones y el Estado; se viola la igualdad ante la ley.

La Sentencia C-747/99, de la Honorable Corte Constitucional, declaró inexecutable la capitalización de intereses, para deudores de vivienda, según el Magistrado Eduardo Cifuentes. La pregunta es, ¿por qué sólo para vivienda? Con varias formas de cobro de intereses sobre intereses, se ejerce la violencia institucionalizada, directamente en el crédito, en tarjetas de crédito, en certificados u otras formas de captación, con multas, con liquidaciones laborales, con bonos; también aparece en pagos de servicios, predial, valorización y en otras formas de abuso económico de descuento comercial. La capitalización de intereses desampara los hogares de las mayorías, que por circunstancias ajenas a su evolución particular, se les ha impedido la producción y suministro de alimentos básicos para la vida digna.

Indirectamente en reformas tributarias, impuestos de aduanas, cobros coercitivos, contribuciones obligadas, impuestos, en cuentas, peajes y concesiones, se favorece el enriquecimiento sin causa a favor de los especuladores financieros, que son élites que manipulan el Gobierno, para ejercer la competitividad desleal y fortalecer sus monopolios, desamparando y esclavizando económicamente la familia, porque hace impagables las deudas permitiendo la infame dación en pago".

(...)

"El endeudamiento externo se hace crecer, con la devaluación o disminución del poder adquisitivo del peso colombiano con relación al dólar, violando desesperada y sistemáticamente la igualdad ante la ley.

Porque existen los recursos para negociar el pago definitivo de la deuda externa, es que el pueblo colombiano, está luchando contra la capitalización de intereses y sus instrumentos ilegales como la hipoteca abierta sin límite de cuantía; se están definiendo argumentos contra la devaluación,

contra la deuda externa, contra el poder desproporcionado del superestado de las multinacionales, prepotencia desbocada en los mediocres o tiranos locales; importantes análisis, se están elaborando, sustentando y sensibilizando contra ese infame impuesto contra los pobres o pérdida del poder adquisitivo llamado inflación.

No podemos aceptar que el anatocismo siga siendo utilizado para disminuir o subnormalizar a gran parte de la población, con la anulación de la capacidad adquisitiva de millones de seres de menores recursos. El Anatocismo, sirve a la inflación, y la inflación se estructura en él.

Nuestro pueblo, con la humanidad en general, estamos forjando un futuro comunitario esperanzador, que viene gestando nuevas relaciones sociales, viene engendrando la verdadera reforma financiera, sin sofismas. Estamos comprendiendo y desarrollando la informática ubicua; velozmente tenemos noticias sobre lo que otros hacen cerca o en cualquier lugar del universo, esa gran cantidad de datos, la estamos transformando día a día en conocimiento, con sensibilidad y filosofía; la capacidad de colaboración a distancia y la posibilidad de sobrepasar espacio y tiempo está reconstruyendo el tejido social necesitándonos unos a otros, hacia la verdadera evolución colectiva e individual, pueblerinos globales relacionados físicamente en asentamientos humanos, pero interactivos mundialmente.

La desigualdad ante la ley, gestada con la capitalización de intereses, agenciada por las financieras multilaterales internacionales, se acabará mediante decisiones de la Honorable Corte Constitucional por solicitud del PUEBLO SOBERANO COLOMBIANO.

Solicito que se declare inexecutable la UVR; es idéntica a la UPAC, desde la Sentencia C-383799, porque es una forma de Anatocismo, y con ella, también existe la pretensión de continuar el cobro de intereses sobre intereses y atropellar a la familia colombiana con la dación en pago, para violar la igualdad ante la ley. Aprovechando la primordial necesidad de subsistencia, el "crédito" es utilizado para despropósitos inauditos con relación a cualquier tipo de actividad, el sistema es disipado aprovechando la desventaja de la familia con relación al Estado en manos de los oportunistas que se apoderan del Gobierno, para prolongar infamias; hasta al hogar se le ha convertido en una mercancía".

#### b) Ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño

Ataca la totalidad de la Ley 546 del 23 de diciembre de 1999. Su pretensión principal es la de que se declare inexecutable en su totalidad.

-En criterio del actor, el mencionado estatuto legislativo fue tramitado irregularmente:

##### "4.1.1. INDEBIDO TRAMITE DE LA LEY QUE REGULA NORMAS TRIBUTARIAS.

La Ley 546 de 1999 en el preámbulo y en los artículos 16, 48 numeral 1 y 56 regula normas tributarias, y en su trámite se violó la Constitución Política de Colombia.

Normas constitucionales infringidas.

Artículos 154 último inciso y 157 de la Constitución Política de Colombia.

En noviembre 24 de 1999 en sesión conjunta las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República dieron aprobación en primer debate al Proyecto de Ley acumulado N° 134/99, 141/99, 149/99, 156/99, 175/99 de la Cámara y N° 31/99 del Senado, como consta en la Gaceta del Congreso N° 482 de noviembre 29 de 1999 que se acompaña en el

## Anexo 8.2.

El último inciso del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia estipula y exige que los proyectos de ley relativos a los tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. Luego, el artículo 157 numeral 2 de la misma Constitución establece que todo proyecto de ley debe ser aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y que el reglamento del Congreso determina los casos en los cuales el primer debate se suscite en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de ambas Cámaras.

Es mi opinión, que en el caso de proyectos de ley relativos a tributos, así lo disponga en general la Ley 5 de 1992 Orgánica del Congreso, no se puede efectuar el primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Terceras Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República porque nunca se cumpliría ni se sabría si el trámite se inició en la Cámara de Representantes. La sesión conjunta indica que el trámite es simultáneo en ambas Comisiones Permanentes, y no puede determinarse con exactitud por cual Comisión se inició el trámite y aprobación.

En el caso de los tributos, es indispensable que el trámite se inicie y apruebe en primer debate separada e independientemente en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes; para continuar también separada e independientemente el primer debate en la Comisión Tercera del Senado; y luego continuar con los segundos debates separados e independientes en la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. De no ser así, no se cumpliría nunca la exigencia del último inciso del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

Como la Ley 546 de 1999 contiene normas tributarias y se aprobó el primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Terceras de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, no puede determinarse con exactitud por cual comisión se inició y aprobó el trámite; siendo obligatorio el inicio y aprobación del trámite por la Cámara de Representantes primeramente.

Es la violación del último inciso del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia; por lo cual, la Ley 546 de 1999 está viciada de inconstitucionalidad; y así solicito sea declarada por la Honorable Corte Constitucional".

-Considera que la Ley 546 de 1999 no es una ley marco:

"Esta Ley es una simple ley ordinaria.

Disposiciones constitucionales infringidas.

Artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia.

El preámbulo de la Ley 546 de 1999 es del siguiente tenor:

'Por el 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'.

Del análisis de los diferentes artículos de la Ley 546 de 1999 se llega a la conclusión que no es una Ley 'marco' en los términos del artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política de

Colombia. La Ley 546 de 1999 es una ley ordinaria. Por no ser una ley 'marco' o norma general no es válida ni apta para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, en los términos del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia. Si se pretendió regular cabalmente la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, entre ellas la financiación de vivienda a largo plazo, debió hacerse por una ley general que señalara los objetivos y criterios a los cuales debía sujetarse el Gobierno Nacional.

El sólo artículo 2 de la Ley, 'objetivos y criterios de la presente Ley', no basta para determinar y calificar a la Ley 546 de 1999 como ley general o 'marco'. Todas las leyes, ordinarias, estatutarias, orgánicas, 'marco', pueden tener artículos con los objetivos, criterios y principios orientadores de la ley. Pero esto sólo no basta para las leyes 'marco'. Toda la ley 'marco', en todos sus artículos, debe ser un compendio de objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para dar cabal cumplimiento al artículo 189 numerales 24 y 25 de la Constitución Política de Colombia. Por eso, las leyes 'marco' no son fáciles de redactar; porque dentro de la especificidad de la materia que regulan debe ser general; y dentro de esta generalidad debe concretar los objetivos y criterios para cada uno de los temas o subtemas o materias particulares que se regulan.

El legislador debe tener gran capacidad para conciliar estas ambivalencias. Una ley 'marco' no es un listado de criterios y objetivos. Cada tema o subtema o materia de la ley debe contener los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional. De lo contrario, cualquier ley ordinaria, por la generalidad de la Ley y por incluir objetivos, criterios y principios, sería ley 'marco'.

La Ley 546 de 1999 no es ley general o 'ley marco' en los términos del artículo 150 numeral 19 de la Constitución Política de Colombia, porque allí no se establecen objetivos ni criterios como norma general a los cuales deba sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, entre ellas la financiación de vivienda, según la exigencia del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia. Dicha Ley se limita a regular normas de vivienda, impuestos y otras disposiciones y vivienda de interés social; es decir, que la Ley 546 de 1999 no tiene la categoría de ley general o 'ley marco'. Es simplemente una ley ordinaria pero no de la categoría de las leyes que deben regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de los recursos captados del público, del artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política de Colombia. Cualquier ley no puede regular estas actividades: debe ser una ley con connotaciones especiales que debe cumplir el legislador. Por tal razón, la Ley 546 de 1999 demandada es inconstitucional por no ser una ley 'marco' de financiación de vivienda a largo plazo dentro de la actividad financiera".

-Estima que la Ley 546 de 1999 se inmiscuye en el ejercicio de funciones propias de la autonomía del Banco de la República:

"La autonomía del Banco de la República se ve vulnerada por la Ley 546 de 1999.

Disposiciones constitucionales infringidas.

Artículos 2, 113, 150 numeral 19, 189 numeral 25, 371, 372 y 373 de la Constitución Política de

Colombia.

La Ley 546 de 1999 en el artículo 3 otorga al CONPES la facultad de establecer la metodología del cálculo de la Unidad de Valor Real -UVR-; en el artículo 7 asigna funciones sobre financiación de vivienda a largo plazo, comercialización de bonos y títulos hipotecarios al Consejo Superior de Vivienda; en el artículo 17 otorga facultad a la Superintendencia Bancaria para aprobar los sistemas de amortización; en el artículo 20 otorga a la Superintendencia Bancaria facultad para establecer las condiciones de homogeneidad contractual de los créditos y garantías; lo mismo para los términos de la información en el artículo 21. Estos son algunos ejemplos de violación de la autonomía del Banco de la República en la regulación crediticia que le corresponde para mantener la capacidad adquisitiva de la moneda y el objetivo del empleo que según la Corte es de su incumbencia. La Ley distrae y traslada funciones, y atribuciones constitucionales del Banco de la República a organismos del poder ejecutivo como lo es el CONPES, la Superintendencia Bancaria, el Consejo Superior de Vivienda. Es decir, que el manejo de la financiación de vivienda a largo plazo se dejó en poder de la rama ejecutiva del poder público, y se excluyó a la Junta Directiva del Banco de la República de esta suprema función como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, establecida por el artículo 372 de la Constitución Política de Colombia; cuando una de las funciones básicas es la regulación del crédito, según el artículo 371 de la misma Constitución.

Esta es una violación flagrante de la colaboración exigida por el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia. Parece que la rama ejecutiva del poder público se erige como un superpoder en materia de la financiación de vivienda a largo plazo, apartándose de la estructura del Estado de Derecho actual y de sus fines esenciales del artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

La Ley no puede ordenar la usurpación de funciones asignadas por la Constitución al Banco de la República. Por tal razón, la Ley 546 de 1999 es inconstitucional".

Como petición subsidiaria -que tendría lugar si la Corte no accede a declarar la inexecutable total de la Ley-, el accionante solicita que se declaren inconstitucionales varios artículos específicamente glosados por él en la siguiente forma:

"4.2.1. Unidad de Valor Real-UVR contenida en los siguientes artículos: Artículo 1º párrafo, 3, 8, 9, 16, 17, 18, 29, 38, 39, 41, 44 y 48. Cosa juzgada constitucional.

Se estableció la Unidad de Valor Real-UVR en reemplazo de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante-UPAC violando la cosa juzgada constitucional.

Disposiciones constitucionales infringidas.

Artículo 243 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 243 de la Constitución Política de Colombia establece que los fallos de la Corte Constitucional en el ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y que ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.

La declaratoria de inexecutable de todas las normas del Decreto Extraordinario 663 de 1993 que estructuraba el sistema UPAC en la Sentencia C-700 de septiembre 16 de 1999, Magistrado

Ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo, fue de fondo por violación de los artículos 2, 3, 51, 113, 150 numerales 10 y 19 literal d), 189 numerales 24 y 25 de la Constitución Política de Colombia; no fue por vicios de forma sino por la violación de la vivienda digna a que tienen derecho todos los colombianos; por la extralimitación de las atribuciones de la rama ejecutiva sobre la rama legislativa al expedir por Decreto Extraordinario normas que correspondían al legislativo por Ley 'marco', en la financiación de vivienda a largo plazo, y al ejecutivo por norma reglamentaria; y la representación del pueblo por sus representantes. En definitiva, el ejercicio del poder público fue violado por las normas declaradas inexequibles del Decreto Extraordinario 663 de 1993 sobre el sistema UPAC, y no fue un simple vicio de trámite.

Por esta razón, la Unidad de Valor Real-UVR, que es la misma Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, con otro nombre, no puede tener existencia legal, porque es la reproducción del contenido material del UPAC; y en la Constitución, al momento de promulgar la Ley 546 en diciembre 23 de 1999, subsistían las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre las normas ordinarias declaradas inexequibles y la Constitución.

Del texto del artículo 3 de la Ley 546 de 1999, de la exposición de motivos del Proyecto de Ley, y de la metodología para el cálculo de la UVR expedida por el CONPES en el Documento 3066 de 1999, Anexo 8.3, se desprende que la UVR es el mismo UPAC con otro nombre.

Además, en el artículo 41 numeral 2 de la Ley 546 de 1999 se le da el carácter de retroactivo a enero 1 de 1993 a la UVR creada por el Decreto 856 de 1999; cuando en ese momento existía jurídicamente la UPAC, que es la que debe corregirse en la reliquidación.

Su inconstitucionalidad es manifiesta y debe desaparecer esta UVR del ordenamiento jurídico colombiano.

4.2.2. Impuestos establecidos en la Ley 546 de 1999. Artículos 16, 48 numeral 1 y 56.

Disposiciones constitucionales infringidas.

Artículos 154, 338, 359 y 363 de la Constitución Política de Colombia.

El trámite de las normas tributarias debe iniciarse en la Cámara de Representantes; lo cual, no ocurrió como se demostró en el numeral 4.1.1. de esta Demanda.

Las exenciones de impuestos deben tener iniciativa del Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia. Estas exenciones de los artículos 16 y 56 de la Ley 546 de 1999 no fueron introducidos en el Proyecto de Ley inicial sino dentro de su trámite como puede observarse en el Anexo 8.2. en la aprobación del primer debate; por lo cual, se solicita a la Honorable Corte Constitucional verificar si se cumplió la iniciativa gubernamental requerida o fue iniciativa de los ponentes en el Congreso; y si se hicieron los debates requeridos por el artículo 157 de la Constitución Política de Colombia.

En cuanto al artículo 48 numeral 1° de la Ley 546 de 1999, es ostensible la violación de los artículos 338 y 359 de la Constitución Política de Colombia: no hay definición clara de sujetos activos y pasivos, hecho generador, bases gravables y tarifas de impuestos; y además, constituye una renta nacional con destinación específica, violando también la equidad, eficiencia y progresividad requeridas en el sistema tributario del artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

No es jurídicamente aceptado que en leyes 'marco' de sólo objetivos y criterios generales, se incluyan normas tributarias que requieren un detalle legal más dispendioso y específico.

Por tales razones, tales normas son inconstitucionales.

4.2.3. Reliquidación de deudas en UPAC. Artículos 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 47 de la Ley 546 de 1999. Tratamiento discriminatorio que viola el derecho de igualdad, principio de equidad y la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos causados por la acción u la omisión de las autoridades públicas.

Disposiciones constitucionales infringidas.

Artículos 2, 13, 90 de la Constitución Política de Colombia.

Todos estos artículos demandados desconocen que el sistema UPAC declarado inexecutable por la Sentencia C-700 de septiembre 16 de 1999, Magistrado Ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo, es un fallo erga omnes sin distinciones de ninguna clase. El sistema UPAC desapareció jurídicamente en septiembre 16 de 1999 para todos los implicados en dicho sistema: personas naturales o jurídicas, ahorradores, deudores por créditos en UPAC sin distinción, bien sea por vivienda, por adquisición de lotes, por adquisición de oficinas, bodegas, por préstamos de libre inversión. 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 diciembre 31 de 1999; o si fueron pagados antes o si están al día, o si está en mora; que tenga uno o más créditos. Todos, sin distinción, fueron perjudicados por el sistema UPAC; y todos tienen derecho a la reliquidación de sus créditos y a la devolución o aplicación de los excesos pagados en su totalidad, no en forma parcial como se determina en la Ley 546 de 1999.

También debe reliquidarse, eliminando la capitalización de intereses en los créditos en UPAC, al declararse inexecutable el artículo 137 numeral 1 del Decreto Extraordinario 663 de 1993 en la Sentencia C-700 de septiembre 16 de 1999, y en los créditos de vivienda al declararse inexecutable el artículo 121 numerales 1º y 3º del mismo Decreto por la Sentencia C-747 de octubre 6 de 1999, Magistrado Ponente Doctor Alfredo Beltrán Sierra.

Es decir, la reliquidación cubre a todos los implicados; y también debe incluir el recálculo de la Corrección Monetaria atada al Índice de Precios al Consumidor-IPC teniendo en cuenta la Sentencia del Consejo de Estado, Expediente N° 9280, de mayo 21 de 1999; y además, se debe eliminar la capitalización de intereses o interés compuesto involucrado en el monto acumulado de las deudas en UPAC, sustituyéndolo por interés simple desde el inicio del préstamo.

La Corrección Monetaria atada al IPC debe recalcularse teniendo en cuenta los siguientes aspectos jurídicos.

Corrección Monetaria correctamente reliquidada.

La reliquidación de la Corrección Monetaria del UPAC ordenada por la Ley de financiación de vivienda 546 de 1999 es parcial y no total.

La correcta reliquidación de la Corrección Monetaria del UPAC debe corresponder a los siguientes fundamentos jurídicos.

-En julio 7 de 1988 por el Decreto Autónomo 1319 se ordenó el cálculo de la Corrección

Monetaria del UPAC en el 40% del IPC anual de los doce meses anteriores más el 35% de la tasa DTF del mes anterior.

Allí realmente se incluyó, como factor importante del cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC, la tasa DTF.

-En mayo 29 de 1990 el Decreto Autónomo 1127 ordenó el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 45% del IPC anual para los doce meses anteriores más el 35% de la tasa DTF del mes anterior, norma que quedó incluida en el artículo 2.1.2.3.7 del Decreto Extraordinario 1730 de 1991 de julio 4 de 1991 vigente hasta abril 5 de 1993 cuando fue sustituido por el artículo 134 del Decreto Extraordinario 663 de 1993-Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que dio aplicación al artículo 16 literal f) de la Ley 31 de 1992, regulación del Banco de la República.

-En marzo 15 de 1993 se expidió la Resolución Externa 6, y en abril 15 de 1993 la Resolución Externa 10, del Banco de la República, que ordenan el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 90% del DTF. Estas Resoluciones estuvieron vigentes hasta septiembre 9 de 1994 cuando se expidió la Resolución Externa 26 del Banco de la República.

-En septiembre 9 de 1994 el Banco de la República expide la Resolución Externa N° 26 que ordena el cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC en el 74% de la tasa DTF de las doce semanas anteriores. Esta Resolución recobra vigencia ante la nulidad decretada por el Consejo de Estado en la Sentencia 9280 de mayo 21 de 1999 a la Resolución Externa N° 18 de junio 30 de 1995, y que ordenó atar la Corrección Monetaria del UPAC al IPC. Todo esto quedó confirmado por la Sentencia C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional que ordenó la eliminación definitiva desde siempre de la tasa de interés DTF del cálculo de la Corrección Monetaria del UPAC, y exigió que sólo el IPC puede ser la base del cálculo de dicha corrección Monetaria.

-En junio 1° de 1999 el Banco de la República expide la Resolución Externa N° 10, atando la Corrección Monetaria del UPAC al 100% del IPC promedio para los doce meses anteriores iniciando con el vigente en mayo 31 de 1999, 13.57%, y disminuyéndolo en porcentajes determinados para cada uno de los meses junio a diciembre de 1999 para llegar a un supuesto y proyectado IPC promedio de los doce meses anteriores, que proyectado a diciembre de 1999 se tomó en el 12.16% anual; lo cual, en realidad no se cumplió porque el IPC real de 1999 alcanzó el 9.23% anual según el DANE. Es decir, que entre junio 1° de 1999 y diciembre 31 de 1999 la Corrección Monetaria del UPAC estuvo inflada por disposición expresa del Banco de la República, porque se calculó sobre un supuesto IPC.

Jurídicamente, y atendiendo lo dispuesto en las Sentencias 9280 de mayo 21 de 1999 del Consejo de Estado y C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional, la Corrección Monetaria de UPAC debe calcularse correctamente, así:

-Entre junio 30 de 1988 y mayo 29 de 1990 por el 75% del IPC (40% + 35%), ya que se debe reemplazar la tasa DTF por el IPC de acuerdo con los mismos porcentajes vigentes en dicho lapso exigidos por las normas jurídicas vigentes allí. Decreto Autónomo 1319 de 1988.

-Entre mayo 29 de 1990 y abril 5 de 1993 por el 80% del IPC (45% + 35%), ya que se debe reemplazar la tasa DTF por el IPC de acuerdo con los mismos porcentajes vigentes en dicho lapso exigidos por las normas jurídicas vigentes allí, Decreto Autónomo 1127 de 1990 y artículo 2.1.2.3.7 del Decreto Extraordinario 1730 de 1991.

-Entre abril 5 de 1993 y septiembre 9 de 1994 por el 90% del IPC, ya que se debe reemplazar la

tasa DTF por el IPC de acuerdo con el porcentaje vigente en dicho lapso establecido por las Resoluciones Externas 6 de marzo 15 de 1993 y 10 de abril 15 de 1993 del Banco de la República, normas vigentes en ese momento.

-Entre septiembre 9 de 1994 y mayo 31 de 1999 por el 74% del IPC, ya que se debe remplazar la tasa DTF por IPC de acuerdo con el porcentaje vigente en dicho lapso establecido por la Resolución Externa N° 26 de 1994 que recobró vigencia ante la nulidad decretada a la Resolución Externa N° 18 de junio 30 de 1995, por la Sentencia 9280 de mayo 21 de 1999 del Consejo de Estado.

-Entre junio 1 de 1999 y diciembre 31 de 1999 por el 100% del IPC mensual real certificado por el DANE, no proyectado, según lo ordenado por la Sentencia C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional.

En mi opinión, ésta es la correcta reliquidación de la Corrección Monetaria del UPAC que debe efectuarse de acuerdo con la situación jurídica resultante de las Sentencias 9280 de mayo 21 de 1999 del Consejo de Estado y C-383 de mayo 27 de 1999 de la Corte Constitucional.

Inexequibilidad de la capitalización de intereses implica reliquidación del monto acumulado del crédito en UPAC y de los préstamos de vivienda.

Además, la inexequibilidad de la capitalización de intereses implica que el cálculo de los créditos en UPAC y de los préstamos de vivienda debe hacerse con las fórmulas de interés simple desde el inicio del préstamo de acuerdo con las tasas nominales remuneratorias determinadas en los pagarés, y no sobre las tasas de interés efectivas anuales que se usan para la capitalización de intereses.

Eliminación del componente de la capitalización de intereses incluido en el valor acumulado de las deudas en UPAC y en préstamos de vivienda.

La Ley de financiación de vivienda a largo plazo, Ley 546 de 1999, ni siquiera menciona la reliquidación que debe hacerse a las deudas en UPAC y a los préstamos de vivienda, debiendo eliminar del valor acumulado de cada deuda a diciembre 31 de 1999 el componente de la capitalización de intereses allí incluido.

La Sentencia C-700 de septiembre 16 de 1999, Magistrado Ponente Doctor José Gregorio Hernández, declaró inexequible el artículo 137 del Decreto Extraordinario 663 de 1993 que establecía el interés compuesto para el cálculo de las deudas en UPAC, y la Sentencia C-747 de octubre 6 de 1999, Magistrado Ponente Doctor Alfredo Beltrán Sierra, declaró inexequible el artículo 121 del mismo Decreto en lo que se refiere a la capitalización de intereses en los créditos para financiación de vivienda de largo plazo.

Es decir, ahora, no existe jurídicamente la capitalización de intereses ni en los préstamos en UPAC ni en los préstamos para vivienda en general por haber sido retirada del ordenamiento jurídico en septiembre 16 de 1999 y en octubre 6 de 1999. La declaratoria de inexequibilidad ocurrió de facto en esas fechas; por lo cual, como norma jurídica, en este momento, no existe. Si no existe ahora tal norma que exigía la capitalización de intereses en los préstamos de UPAC y en los créditos de vivienda, necesariamente debe excluirse ahora del valor acumulado de los préstamos el valor producido por la capitalización de intereses.

Es decir, en este momento, los préstamos en UPAC y los créditos de vivienda no pueden incluir

en su valor acumulado ningún componente producto de la capitalización de intereses que se hubiere efectuado con anterioridad. O sea, que debe reliquidarse cada crédito con interés simple desde el inicio del préstamo para eliminar ahora el componente producido por la capitalización de intereses declarada inexecutable.

Las deudas en UPAC y los créditos de vivienda están ostensiblemente inflados ahora porque se sigue manteniendo un valor acumulado que incluye la capitalización de intereses declarada inconstitucional.

Este punto es básico para la conversión al nuevo sistema UVR establecido en la nueva Ley de financiación de vivienda, Ley 546 de 1999; porque si no se corrige o reliquida la deuda, los antiguos deudores de UPAC verán incrementadas sus cuotas mensuales siguientes del año 2000 en adelante con la fórmula de interés simple; porque se parte de un valor acumulado exageradamente alto que incluye la antigua capitalización de intereses declarada inconstitucional. Es un tratamiento discriminatorio contra los antiguos usuarios del sistema UPAC porque inician el nuevo sistema con montos de deuda altos, mientras los nuevos usuarios de la UVR inician con montos más reducidos.

En mi opinión, jurídicamente, debe desaparecer el valor acumulado de la capitalización de intereses incluido en el valor de hoy de los préstamos en UPAC y de los préstamos de vivienda, ante la inexecutable decretada por las Sentencias de la Corte Constitucional C-700 de septiembre 16 de 1999 y C-747 de octubre 6 de 1999.

Derecho de igualdad, principio de equidad, principio de responsabilidad del Estado.

Todos los artículos demandados violan el derecho de igualdad y el principio de equidad del artículo 13 de la Constitución por establecer privilegios y discriminaciones; y por la elusión del Estado a su responsabilidad extracontractual, viola el principio de responsabilidad del Estado del artículo 90 de la misma, ya que el Estado es responsable por la acción u omisión de las autoridades públicas: Congreso, Junta Directiva del Banco de la República, Ministerio de Hacienda, Superintendencia Bancaria, y por qué no, el mismo Presidente de la República; y debe repetir contra ellos.

(...)

Todas las características del derecho de igualdad se cumplen en el presente caso:

-Es un derecho subjetivo porque puede ser invocado por todas las personas ante la administración de justicia.

-Es un derecho típicamente relacional porque se viola al violarse el derecho fundamental de vivienda digna.

-Es un derecho genérico porque se proyecta a las relaciones entre las personas y la administración pública nacional.

-Es una obligación constitucional a cargo del Estado y un límite al poder público nacional.

La discriminación es plena porque no se trata sólo de diferenciar entre algunas personas perjudicadas con el UPAC de otras. Es la esencia misma de la discriminación para algunos usuarios del sistema UPAC contra un privilegio de otros usuarios del mismo sistema. No hay objeto ni justificación jurídica ni legal ni constitucional para diferenciar: algunos usuarios se le

otorga supremacía sobre otros en las normas demandadas, sin justificación.

(...)

"...no es razonable ni objetiva la discriminación en contra algunos usuarios del sistema UPAC y en beneficio de otros en cuanto al derecho de indemnización de perjuicios ocasionados por el sistema UPAC, más bien es irracional como capricho del legislador.

El trato diferenciado sólo es válido cuando hay desigualdades.

-Responsabilidad extracontractual del Estado.

El Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas y debe reparar patrimonialmente los daños causados por la conducta dolosa o gravemente culpable de un agente suyo debiendo repetir contra éste, según el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia.

Así mismo, el Estado debe sancionar los abusos y maltratos que contra las personas que por su condición económica se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, según el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

Por violar los artículos 13 y 90 de la Constitución Política de Colombia los artículos demandados en este numeral de la Ley 546 de 1999 son inconstitucionales".

El actor señala como violados los artículos 2; 13; 90; 150, numeral 19; 154, último inciso; 157; 189, numeral 25; 243; 338; 359; 363; 371; 372 y 373 de la Constitución Política.

## II. INTERVENCIONES

En este proceso intervinieron, para impugnar o defender las disposiciones acusadas, los ciudadanos que se relacionan a continuación:

-Elson Rafael Rodríguez Beltrán presentó escrito con el fin de impugnar el artículo 40 de la Ley 546 de 1999, por considerar que vulnera los artículos 1, 2, 13, 51, 90 y 243 de la Carta Política y por desconocer, además, las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, proferidas por la Corte Constitucional, y la dictada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado el 21 de mayo de 1999.

-Juan Manuel Charry Urueña, actuando en nombre propio y en representación del Banco de la República, solicita la constitucionalidad de la Ley 546 de 1999.

-Sergio Chaparro Madiedo, actuando en su calidad de apoderado de la Superintendencia Bancaria, pide a la Corte que declare exequibles las normas acusadas.

Afirma que, en su concepto, la Corte Constitucional no es competente para determinar las condiciones concretas de las reliquidaciones, en particular si debe hacerse con un porcentaje o con el 100% del I.P.C., pues para dirimir esas controversias están las autoridades judiciales, dentro de los juicios que se adelanten en cada caso en particular.

-William López Leyton y Andrés Portilla Herrera, actuando en su calidad de apoderados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, respectivamente, presentan escrito defendiendo las normas impugnadas.

-Angela Gabriela Salas Guerrero, actuando en su calidad de apoderada de la Superintendencia de Valores, justifica la constitucionalidad de la Ley 546 de 1999.

-Luis Carlos SÁCHICA Aponte y Carlos Eduardo Serna Barbosa, en su calidad de apoderados del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda y del Ministerio de Desarrollo Económico, respectivamente, solicitan a la Corte que declare la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Coinciden en manifestar, respecto de la demanda incoada por Alejandro Baquero Nariño (expediente D-2823), que, como se presentó como "un derecho de petición", no cumple los requisitos exigidos por la Carta Política ni los establecidos por las normas que regulan la acción de inconstitucionalidad. Aducen que los argumentos expuestos por el actor no constituyen cargos de inconstitucionalidad, además de ser un escrito, según el apoderado del Ministerio de Desarrollo Económico, incoherente e inconexo.

-Sabas Pretelt de la Vega, Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO, solicita a la Corte que declare la aplicación extensiva de la reliquidación y demás derechos reconocidos en la Ley 546 de 1999, tendientes a subsanar los vicios del sistema UPAC, a los créditos hipotecarios adquiridos en esa denominación para fines distintos a los de vivienda.

Afirma:

"...la inexequibilidad del sistema UPAC, tanto por la inequidad generada al ligar su cálculo a las tasas de interés como por la inexistencia de ley marco que regulara sus parámetros, se predica de la totalidad de los créditos adquiridos bajo tal denominación, independientemente de la destinación concreta para la cual fueron utilizados por los deudores. En tal virtud, los predicamentos realizados por la H. Corte se hacen extensivos no sólo a los deudores de créditos hipotecarios destinados a vivienda, sino también a los demás fines, y es en tal medida que al expedirse la Ley que, en cumplimiento a lo dispuesto por la jurisdicción constitucional, debía sustituir al sistema UPAC subsanando vicios de inconstitucionalidad, era menester referir tanto la situación de los créditos hipotecarios para financiación de vivienda como los destinados a otros fines que fueron adquiridos en UPAC.

(...)

La Ley 546/99, en especial sus artículos 39, 40, 41, 42 y 46, circunscribe el derecho a la reliquidación de créditos con el consiguiente aporte estatal para su abono así como la opción de readquisición, a 'las obligaciones vigentes que hubieran sido contratadas con establecimientos de crédito destinadas a la financiación de vivienda individual a largo plazo', excluyendo de tal supuesto los créditos que fueron adquiridos en UPAC para la financiación a largo plazo de inmuebles destinados a fines empresariales, al presumir que sólo los deudores de créditos para vivienda fueron perjudicados con el sistema".

Asegura que tal situación desconoce que todos los deudores del sistema UPAC resultaron perjudicados al tener que pagar más de lo que realmente adeudan, y por ello no existe razón suficiente para privilegiar a determinados deudores frente a los demás, mucho más si el sector excluido está conformado por las micro, pequeñas y medianas empresas que adquirieron préstamos para sus locales.

-Clemencia Afanador Soto, en su propio nombre, manifestó:

"La frase Unidad de Cuenta sería una medida que indica la sumatoria de varias cantidades de características similares. Pero no se conoce que cantidades son, si son cuentas corrientes, de ahorros, presupuestales, tributarias, cambiarias o hipotecarias, que en ese caso, podrían indicar, por ejemplo, la cantidad de inmuebles afectados por una garantía hipotecaria en primer grado, etc.

La financiación de un artículo, hace relación al objeto social de una entidad, repitiendo, financiera, que multiplica una cantidad de dinero, para obtener una mayor utilidad a través del pago de un interés.

Quiere decir que, a la UVR se le está dando el mismo tratamiento de una tasa de interés y simplemente, es una medida que facilita una clasificación y que no tiene en sí misma, relación con un valor en pesos.

Si además, si a la UVR se le define un número basado en el IPC, solamente reflejaría los precios de unos artículos y las variaciones a las que por efecto del proceso de inflación, están sometidos. No indica un efecto multiplicador del dinero como lo hace una tasa de interés.

El costo del metro cuadrado de construcción es diferente a la cantidad de dinero adicional a su precio que un deudor paga cuando no cuenta con el efectivo necesario en el momento de su compra.

(...)

## ARTICULO 17

Su segundo numeral dice: "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...".

Financieramente, la capitalización es un proceso que permite reunir determinando capital durante un período de tiempo, a través de depósitos continuos. Quiere decir que en la medida que se pacten determinadas cuotas, se reciben unos intereses que incrementan el capital inicialmente ahorrado.

Este proceso podría contravenir el procedimiento de capitalización de intereses en un sistema de financiación de vivienda, debido a que su objetivo es el de aumentar un capital y no el de elevar la tasa de interés de un crédito.

La tasa de interés remuneratoria no puede calcularse sobre la UVR, debido a que una Unidad de Valor Real, como se anotó, no es una Unidad de Cuenta, no define un valor en pesos, no puede ser tomada como interés y al tener relación con el IPC, indicaría una clasificación de precios de determinados artículos.

Si se analiza la tasa de interés remuneratoria en forma independiente, no sería lógico mantenerla fija, debido a que, si la inflación influye en su cálculo, en algunas ocasiones va a disminuir, como se comprueba en las variaciones del IPC e impacto del factor vivienda, presentados al principio de este documento. El otro elemento que obliga a permitir la flexibilidad en la tasa se refiere al proceso de depreciación a que están sometidos los inmuebles, más o menos a partir de los 10 años de construcción. La vida útil de una construcción en los primeros años, permite incrementar

la inversión con cierta celeridad".

### III. PRUEBAS

El Magistrado Sustanciador, por autos del 6 de julio del año en curso, decretó varias pruebas, encaminadas a establecer, desde el punto de vista fáctico, los elementos de juicio a los que se refieren los demandantes y los intervinientes, con miras a fundamentar la decisión.

A la Superintendencia Bancaria se le solicitó certificación sobre el interés bancario corriente nominal aplicable a créditos de vivienda; la tasa de interés anual efectiva que en promedio están cobrando las entidades financieras respecto de dichos créditos regidos por la Ley 546 de 1999 y cómo se están liquidando.

Se ofició a los expertos Eduardo Sarmiento Palacio, Alvaro Montenegro, Guillermo Silva, Octavio Quintero, Gabriel Turbay, Humberto Camargo y a la Sociedad Colombiana de Economistas, para que conceptuaran sobre lo siguiente:

- ¿Cuál es la función económica del interés en cualquier crédito?
- ¿Cuál debe ser la base para el cálculo del interés? ¿Se debe cobrar el monto del capital en pesos que se adeuda, o sobre qué otro valor o elemento?
- ¿Sería aceptable económicamente cobrar el interés sobre la UVR o sobre otra unidad de cuenta?
- ¿En términos económicos resulta razonable, sí o no, que respecto de un crédito de largo plazo se cobren simultáneamente interés y corrección monetaria?

Por otra parte, fueron trasladadas a este proceso las pruebas recaudadas que obran en los expedientes D-2777 y D-2883 (acumulados), según auto del 23 de junio de 2000 (demandantes 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, Luis Armando Montoya Munévar, Diter Raúl Castrillón Oberndorfer, Orlando Ossa Arango, Julio César Perdomo Rubio, Emperatriz Castillo Burbano y Humberto Martínez Aranda).

En consecuencia, se estudiaron los documentos aportados por las siguientes personas:

Luis García Echeverría, Decano Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana; María Mercedes Cuellar de Martínez, Presidente del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, I.C.A.V.; Gustavo Petro Urrego, Raúl Rueda Maldonado, César Augusto Mejía Urrea, Rafael Amador, Oscar Darío Pérez Pineda, Armando Pomarico Ramos, Emith Montilla Echavarría, Oscar López Cadavid, José Antonio Llinas, Julián Silva Meche, Rafael Paladú Díaz, Fernando Tamayo Tamayo, Helí Cala López, Freddy Sánchez Arteaga, Salomón Saade Abdalá, Rubén Darío Quintero Villada, Jorge Barraza Farar, María Isabel Mejía Marulanda y William David Cubides Rojas, representantes a la Cámara; Carlos Eduardo Corsi Otálora, Aurelio Iragorri Hormaza, Omar Yepes Alzate, Juan Manuel López Cabrales, Juan Martín Caicedo Ferrer y Piedad Córdoba Ruiz, senadores de la República; Hernando José Gómez Restrepo, Presidente de la Cámara Colombiana de la Construcción, CAMACOL; Sergio Clavijo Vergara, Salomón Kalmanovitz Krauter, Leonardo Villar Gómez, Antonio Hernández Gamarra y Miguel Urrutia Montoya, directores del Banco de la República; Luis Bernardo Flórez Enciso, Director de la Junta Directiva del Banco de la

República; Jorge Arango Mejía; Alvaro Montenegro; Eduardo Villate Bonilla; Octavio Quintero; Gilberto Echeverri Mejía; José Fernando Castro Caycedo, Defensor del Pueblo; Jorge Humberto Botero, Presidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia; Eduardo Sarmiento Palacio; Darío López Ochoa; Fernando Barberi Gómez, Director de Posgrados Area Económica de la Universidad del Rosario; René Verswyvel Villamizar, Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE; Consuelo Corredor Martínez, Decana de la Universidad Nacional de Colombia; Isidoro Arévalo; Sixto Acuña Acevedo, Presidente de la Asociación de Usuarios del Sistema Financiero Colombia Renace; Roberto Rengifo Escobar, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Usuarios del Sistema Financiero y Servicios Públicos, ANUSIF, Regional Antioquia; Jaime Alberto Cabal Sanclemente, Ministro de Desarrollo Económico; Alberto Hernández García; Clemencia Parra de Villamizar, Presidente Ejecutivo de FEDELONJAS; Mauricio Pérez Salazar, Decano de la Facultad de Economía Universidad Externado de Colombia; Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Hacienda, y Sara Ordoñez Noriega, Superintendente Bancario.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte hacer los siguientes pronunciamientos.

a) En cuanto a la Ley 546 de 1999:

-Declarar la constitucionalidad de los artículos 3, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 38, 39, 40, 44, 45, 47, 48, 51 y 53.

-Declarar exequible el artículo 1, bajo el entendido de que el índice de precios al consumidor debe interpretarse como el tope máximo para el reajuste de la UVR.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 9, siempre y cuando se garantice el derecho del deudor de solicitar la cesión del crédito de que trata el artículo 24.

-Declarar constitucional el artículo 17, condicionado a que únicamente se beneficien del régimen especial de vivienda a largo plazo las personas naturales en la compra de la primera vivienda; que se coloque un límite del valor de las unidades habitacionales que merecen protección especial del Estado y que se desarrollen programas especiales de vivienda para las clases medias.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 28, excepto la expresión "durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley", la cual considera es inexecutable.

-Declarar constitucional el artículo 41, pero con la condición de que se creen los mecanismos para reconocer la reliquidación a las personas que pagaron su crédito entre 1993 y 1999, a excepción de la expresión "si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido", contenida en el parágrafo 3, la cual pide sea declarada inconstitucional.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 42, excepto 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", "Cumplido lo anterior," 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 hacen parte de los incisos primero, segundo y del párrafo 3 del artículo 42, respectivamente, las cuales, en su concepto, son inconstitucionales.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 43, con excepción de la expresión "tanto para el establecimiento de crédito como...", contenida en el inciso primero, la cual pide se declare inconstitucional.

-Declarar la constitucionalidad de la expresión "La excepción aquí prevista podrá oponerse en cualquier estado del proceso", contenida en el último inciso del artículo 43, pero siempre y cuando se entienda como un mecanismo transitorio excepcional a favor de las dos partes, y únicamente para los procesos que se encuentren en curso al momento de efectuarse la reliquidación y no para procesos que se inicien posteriormente, en los cuales -considera- deben observarse las debidas oportunidades procesales.

-Declarar constitucional el artículo 46, bajo el entendido de que la readquisición puede contemplar cualquier inmueble y no sólo los señalados en esa disposición.

-Declarar la constitucionalidad del artículo 52, excepto la frase "una vez hayan cumplido puntualmente con el pago de las tres primeras cuotas de la obligación reestructurada", la cual pide sea declarada inconstitucional.

-Declararse inhibida para pronunciarse sobre el artículo 35, por ineptitud sustancial de la demanda.

-Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 16, 49 y 56.

Afirma el Jefe del Ministerio Público que la Ley 546 de 1999 sí reúne las características de una ley marco, y que su trámite estuvo ajustado a los preceptos constitucionales, pues se observó lo dispuesto por los artículos 163 de la Carta, que regula el trámite de urgencia, y por el 169 de la Ley 5 de 1992, sobre sesiones conjuntas.

Manifiesta que el artículo 163 mencionado no excluye los proyectos que contengan normas tributarias, y por ello no es de recibo el argumento del actor, según el cual está prohibido dárselos a aquéllos el trámite excepcional previsto en la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, en su concepto, tampoco se vulnera el artículo 157 *Ibídem*, pues el proyecto de ley fue publicado oficialmente en la Gaceta del Congreso y aprobado en primer debate en sesión conjunta de las comisiones terceras permanentes de Senado y Cámara.

Considera que no es válido el argumento del demandante, en cuanto que una ley marco no puede contener normas tributarias, pues -a su juicio- en ese tipo de leyes "pueden existir normas concretas que desarrollen aspectos que guarden relación con las políticas y directrices generales que la misma regula. Además, si las normas impositivas son del resorte exclusivo del legislador, la ley de vivienda no podría haber dejado estos aspectos a la regulación administrativa que corresponde al Ejecutivo".

Asegura el Procurador que, revisado el expediente legislativo, no se encontró que los beneficios tributarios consagrados en los artículos 16 y 56 de la Ley estuviesen contemplados en el proyecto presentado por el Gobierno, ni posteriormente avalado por éste, y no aparecen en el expediente las razones que llevaron a las comisiones a introducir dichas modificaciones. Por ello, se desconoció el artículo 154 de la Carta Política.

Expresa que el artículo 48 de la Ley establece un fondo de reserva para la estabilización de la cartera hipotecaria, y que, como su objetivo es facilitar las condiciones para la financiación de vivienda, siendo ésta considerada inversión social, el artículo referido está amparado por la excepción del numeral 2 del artículo 359 de la Constitución, pues esos recursos se destinarán a garantizar el derecho a la vivienda. Y arguye que, por lo anterior, resulta inconstitucional el artículo 49 de la Ley en cuestión, toda vez que prevé que, con cargo a dicho fondo, se dé a los establecimientos de crédito cobertura de riesgos del diferencial entre la tasa del mercado y la inflación.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que la Ley analizada no vulnera el principio de la cosa juzgada constitucional, por cuanto los fallos de la Corte Constitucional no consagran efectos retroactivos ni ordenan la reliquidación de los créditos como erróneamente lo entienden los demandantes.

Arguye que la mencionada Ley, en sus artículos 41, 42 y 46, al establecer los abonos a los créditos vigentes, busca "reparar parcialmente los efectos nocivos que conllevó la inclusión de la DTF en el cálculo de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante UPAC". Así las cosas, en su criterio, el Estado reconoce su responsabilidad por los perjuicios ocasionados a los deudores y busca resarcirlos.

El Jefe del Ministerio Público no comparte la acusación formulada por los actores, según la cual el sistema contemplado en la Ley 546 es materialmente igual al anterior, pues advierte que el nuevo sistema acoge lo dispuesto por las sentencias de la Corte Constitucional, además de establecer nuevos parámetros. Enumera las principales diferencias con el sistema anterior.

Expone que el nuevo sistema tiene aspectos muy positivos, pero también presenta algunas deficiencias que deben ser corregidas para que se cumpla a cabalidad el cometido constitucional.

Sobre el tema afirma:

"...advertimos que la ley no contempla mecanismos para controlar el cobro de intereses remuneratorios, variable fundamental del costo de la obligación. La ley se limita a señalar que la tasa de interés no puede ser modificada durante la vida del crédito (art. 17-2), precepto que puede generar inconvenientes por cuanto será favorable al deudor si obtuvo su crédito en un momento de bajas tasas de interés, pero que lo afectará si por el contrario adquirió su crédito en momentos de altas tasas de interés, porque se verá sometido a una tasa elevada durante todo el plazo, lo cual resultará excesivamente oneroso. Sin embargo, este aspecto se ve atenuado al permitir que en cualquier momento el deudor podrá solicitar la cesión del crédito a favor de otra entidad financiera y, de esta forma, podrá acceder a tasas de interés más bajo (art. 24), operación que no representará gastos notariales, ni pago de impuesto de timbre.

La fijación de una tasa de interés máxima por un año para los créditos de vivienda de interés social es una medida temporal que no resuelve el problema de las altas tasas de interés que se cobran en los créditos de vivienda. De una parte, porque permite la libertad de fijación de las tasas en un mercado no competitivo, en el cual el sector financiero tiene un alto grado de cohesión que orienta el mercado, y no ofrece al deudor verdaderas alternativas en el momento de adquirir vivienda. La competencia del sector financiero en nuestro país se da en términos de publicidad y servicios, no en relación con las tasas de interés, lo que ha ocasionado que tengamos una tasa de interés de las más altas del mundo".

Con base en lo anterior, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 28 de la Ley, excepto la

expresión "durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley", la cual considera es inconstitucional, mientras el legislador establece las tasas diferenciales de interés para la adquisición de vivienda.

Agrega que, en su criterio, no se está cumpliendo con el cometido constitucional de protección del derecho a la vivienda, al dar a los créditos para vivienda el mismo tratamiento que el de cualquier otro crédito relativo a tasas de interés.

Afirma que otro aspecto que amenaza la estabilidad del sistema es la desproporción en los ajustes por inflación entre la remuneración al capital y la remuneración al trabajo, pues mientras los salarios se ajustan anualmente con los índices de inflación o por debajo de ellos, e incluso no se reajustan, como en este año, el costo del dinero se reajusta mensualmente, convirtiéndose la inflación en el impuesto de los pobres, y expresa:

"El Estado debe, como lo ha venido haciendo, tomar las medidas para controlar los niveles de inflación y así mismo, establecer mecanismos que garanticen el reajuste del capital y del trabajo de acuerdo con ella. Así lo establece la propia Carta Constitucional al consagrar como principio del derecho laboral la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil y al ordenar que el Estado por medio del Banco de la República vele por la capacidad adquisitiva del dinero, lo que incluye velar por la capacidad adquisitiva del salario, representación monetaria del valor del trabajo. Por ello es necesario que no se interprete el vínculo entre la UVR y el IPC de tal manera que el ajuste del valor de la primera sea equivalente al 100% del reajuste del último. El IPC, debe entenderse como un tope máximo, por debajo del cual se actualice la UVR, de tal manera que se logre mantener una relación justa entre el incremento del salario y el nivel de precios. Así, a nuestro entender, debe interpretarse la expresión 'ligado al índice de precios al consumidor', contenida en el artículo 1 de esta Ley.

De otra parte, es importante el impulso de los mecanismos de financiación no intermediado establecidos por la ley y de captación de recursos a largo plazo, pero, teniendo en cuenta que en nuestro medio no es muy fuerte este mercado, deben preverse controles a las tasas de interés bancario, teniendo en cuenta que las entidades financieras son la fuente más frecuente de recursos para compra de vivienda.

Otra carencia que debe ponerse de relieve es la ausencia de una promoción especial para las formas asociativas de ejecución de programas de vivienda, de que trata el artículo 51 Superior".

Asegura que es sano lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley analizada, pues debe garantizarse la plena información de los compradores de vivienda sobre los costos proyectados de su crédito, el comportamiento del mismo, así como sus derechos y obligaciones.

En criterio del Procurador, el Estado debe proteger la vivienda de interés social, pues con ella se cubren las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos, y para ello requiere de fuentes especiales de financiación y mecanismos como las inversiones forzosas, entre otros.

Según dice, también requiere especial protección la vivienda para los sectores del nivel medio de la población, la que, si bien no incluye en principio subsidios estatales, sí debe contemplar límites a las tasas de interés y programas públicos y privados que la promuevan. Pero agrega que existe otra modalidad de compra de vivienda, que es la que se hace como negocio inmobiliario, la cual comprende la adquisición de inmuebles por parte de persona jurídicas, modalidad que - aduce- no puede estar comprendida dentro de las políticas destinadas a proteger el derecho a la vivienda de que trata el artículo 51 de la Constitución, ni dentro de los beneficios que contempla

la Ley 546 de 1999.

Así las cosas, afirma que la constitucionalidad de las normas debe condicionarse a que se dé un tratamiento diferencial a cada una de las modalidades de vivienda, pues lo que se busca es proteger el derecho de las personas naturales a acceder a una vivienda digna en condiciones justas.

Considera que no es razonable que los alivios a los créditos se apliquen sólo a los vigentes, pues con ello se estaría fomentando la cultura del no pago y, por tanto, las personas que ya cancelaron su deuda, a costa de grandes esfuerzos, se verían afectadas. Sugiere, entonces, que a estas personas se les reconozca el valor correspondiente al abono al que tendrían derecho, el que dice debe ser certificado por las instituciones financieras, y cita, al respecto, la Sentencia C-149 del 22 de abril de 1993.

Asegura que como los abonos los hace el Estado con recursos públicos, los mismos sólo pueden ser alegados en su favor por tal ente en caso de que en un proceso judicial sea declarada su responsabilidad por los daños que hubiera podido sufrir un deudor hipotecario. Y no es admisible que el artículo 43 señale que esos abonos pueden constituir excepción de pago oponible por los establecimientos de crédito en el evento de ser condenados; motivo por el cual solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de la frase "tanto por el establecimiento de crédito como...", contenida en el inciso 1, del artículo 43 de la Ley 546 de 1999.

En cuanto a las sanciones contempladas en los artículos 41 y 42, manifiesta:

"...las mismas vulneran el principio constitucional del debido proceso al crear procedimientos especiales en contra de futuras moras del deudor. En primer lugar, la expresión 'si los beneficiarios de los abonos previstos en el presente artículo incurrieren en mora de más de doce (12) meses, el saldo de la respectiva obligación se incrementará en el valor del abono recibido', contenida en el parágrafo 3 del artículo 41, crea una sanción que estará pendiente durante toda la vida del crédito. En segundo lugar, el artículo 42 señala que los procesos que estén en curso quedarán suspendidos a solicitud del deudor, con el fin de que se surta la reliquidación y si es del caso, la reestructuración del crédito; anunciando en la parte final del parágrafo 3 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'.

Debe tenerse en cuenta que la actual crisis del sistema de financiación de vivienda no es responsabilidad de los deudores y que por el contrario las medidas transitorias que ahora se adoptan pretenden resarcir los pagos excesivos que ellos hicieron por el cálculo indebido de la UPAC. Por lo tanto, las medidas correctivas deben dar lugar a un replanteamiento del crédito que no pueda reversarse en contra del deudor. En caso de una nueva situación de mora, ésta no debe tener en cuenta los antecedentes crediticios del deudor, ni presumirse su responsabilidad con la sola demostración de una mora cualquiera por la entidad crediticia.

Cabe recordar que conforme al régimen ordinario, cuando un deudor incurre en una situación de mora ésta queda solucionada con el pago y en un nuevo evento deberá iniciarse el proceso correspondiente en todas sus etapas".

Por ello, pide el Jefe del Ministerio Público que se declare la inconstitucionalidad de los apartes transcritos, contenidos en los párrafos terceros de los artículos 41 y 42 de la Ley.

Solicita igualmente que se declaren inexecutable las expresiones "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" y "cumplido lo anterior", de los incisos 1 y 2 del artículo 42, pues afirma:

"c. El alivio se aplica solamente a un crédito de vivienda por deudor: resulta adecuado al precepto constitucional, por cuanto lo que se favorece en la ley es el derecho a la vivienda y no el negocio inmobiliario.

Por esta razón, así como resulta lógico que se beneficie un solo crédito por deudor, resulta contrario al principio de igualdad conceder el alivio a las entidades financieras o a cualquier otra entidad, que adquiera y enajene inmuebles.

d. No se encuentra justificada la diferenciación hecha por el legislador, según la cual los deudores que se encuentran al día, tendrán derecho de manera automática a la reliquidación, mientras que los deudores morosos deberán solicitarla expresamente y por escrito. Este requisito resulta injustificado, teniendo en cuenta que todos tienen derecho a ella".

Manifiesta que el traslado al CONPES de la función de fijar la metodología para calcular la UVR, consagrada en el artículo 3 de la Ley estudiada, no vulnera la autonomía del Banco de la República o de su Junta Directiva, por cuanto no se trata de una función de regulación en materia crediticia ni monetaria. Además que "las atribuciones asignadas al Consejo Superior de Vivienda (art. 7) y a la Superintendencia Bancaria (arts. 17 y 20, etc.), no invaden la órbita del Banco de la República de regular el crédito, consagrada en el artículo 371 Superior, ni vulnera el principio de colaboración de las ramas y órganos del poder público, como lo acusa el demandante, sino que por el contrario fortalece este último".

Arguye que los artículos 26 y siguientes de la Ley, que tratan sobre las entidades territoriales, no atentan contra la autonomía de éstas, pues, según los preceptos constitucionales, la formulación de políticas sectoriales es una facultad de la Nación, que se cumple por medio de la ley y se desarrolla a través de las políticas gubernamentales, sin perjuicio de la autonomía que tienen los entes territoriales.

Señala, en cuanto a los contratos particulares de mutuo, que no es función de la Corte pronunciarse al respecto, pues ello compete a los jueces ordinarios, quienes deben analizar si las relaciones contractuales mantuvieron el equilibrio y la equidad contractual. Y asegura que tampoco la Corte puede entrar a estudiar la responsabilidad del Estado por los pagos realizados en exceso, pues ello es de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, solicita a la Corte declararse inhibida en relación con el artículo 35, relacionado con el pacto arbitral, pues en la demanda no se formulan cargos específicos contra dicha disposición.

b) Respecto de la Ley 550 de 1999, pide el Procurador que la Corte se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda, pues -a su juicio- ésta no reúne los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1992, ya que los cargos formulados son genéricos y no es posible determinar con claridad cuáles son las normas acusadas, las disposiciones constitucionales infringidas, ni las razones por las cuales se vulnera la Carta.

## 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 inexecutable 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 perfila 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 precepto 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 inexecutable, 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 octubre, 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 terceras 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, paginas 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 terceras 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 N° 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 período 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 íter 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 5ª 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 inexecutable 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, *Ibíd*em) 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 inexecutable 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 íntimamente 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 resolutive del Fallo, al indicar lo que se declaraba inexecutable:

"Tercero.- Decláranse 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 inexecutable, 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 inexecutable 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 fijados 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 inexecutable, 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 disminuído su valor, ni el adquirente de la vivienda y deudor hipotecario la cancelará en desmedro del poder adquisitivo de la moneda cuando se contrajo la obligación.

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

4.7. Por ello, a juicio de la Corte al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía

inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la "vigencia de un orden justo", como lo ordena el artículo 2º de la Constitución.

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

"1o. 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.

2o. 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.

3o. Para expedirlas o modificarlas se requiere de iniciativa gubernamental, si bien el legislativo decide autónomamente sobre su contenido.

4o. 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.

5o. 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.

6o. 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 inexecutable numerosos artículos de la Ley 47 de 1981, sobre zonas francas, por haber entrado en el detalle que correspondía al Gobierno (Sentencia del 15 de julio de 1982. M.P.: Dr. Luis Carlos Sábica 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 inexecutable 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: "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". (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.

Afirma 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 *Ibidem*, 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 concurren, 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 "deslegalizaran" 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 acápite.

### 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 *Ibidem*, 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 1° 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 1° C.P.), que mal podría dejar expósita 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 desarrollen 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 inexecutable las expresiones "cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social - CONPES-. Si el CONPES llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, ésta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado".

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 hacía 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 executable.

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 inexecutable 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 inexecutable, 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 executable 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, expresadas en UVR, y para que establezca estímulos especiales para canalizar recursos del ahorro remunerado a la vista con destino al mismo propósito (art. 8).

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

El artículo 10 estipula las reglas aplicables al caso de liquidación de un establecimiento de crédito que tenga bonos hipotecarios en circulación. Y el 11 ordena al Gobierno establecer las condiciones que permitan a las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control de las superintendencias Bancaria y de Valores actuar como originadores y creadores del mercado de

bonos y títulos hipotecarios, para lo cual el Ejecutivo deberá diseñar y adoptar mecanismos que permitan otorgar cobertura de riesgos de tasas de interés, de liquidez y de crédito, entre otros, así como para asegurar el mercado secundario de los bonos y títulos hipotecarios y las condiciones en que se ofrezcan tales mecanismos.

La Corte encuentra que el Congreso en dichas normas establece las reglas generales que en la materia deberá desarrollar el Presidente de la República. Bajo esa perspectiva, a la cual se circunscribe ahora la Corte, las disposiciones en referencia son constitucionales, si bien la exequibilidad de las mismas es relativa. Por su aspecto material serán examinadas posteriormente por esta Corporación en otros procesos.

### 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 devengan hasta dos (2) salarios mínimos y para los desempleados. Dichos programas se realizarán en distintas modalidades en los términos de la Ley 3ª de 1991".

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 inexecutable. 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 executable.

## 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 otorgan 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 executable, 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 inexecutable 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 inexecuibilidad 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 inexecutable la frase "según la equivalencia que determine el Gobierno Nacional", del artículo 38, y las expresiones "o en la forma que lo determine el Gobierno Nacional", del numeral 3 del artículo 41 acusado, y "en los términos que determine el Gobierno Nacional", del párrafo 1 del mismo artículo.

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

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

En lo demás, y con las excepciones a que se refiere la Corte más adelante, estos preceptos son 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 inexecutable en ese punto, ni

tampoco para determinar materialmente el aludido valor. Si bien se estudia el precepto, lo único confiado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con el tema de la reliquidación es aplicar, mediante referencia temporal, una metodología señalada con anterioridad a la expedición misma de la Ley, cuando se creó la UVR mediante Decreto 856 de 1999, aplicable inicialmente a los TES (Títulos de Tesorería Clase B de que trata el Decreto 2599 de 1998, destinados a financiar apropiaciones del presupuesto general de la Nación), y posteriormente, por adopción legal, a los créditos de vivienda.

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

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

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

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

### Capítulo IX

Los artículos 50 a 58 contienen disposiciones varias sobre avalúos y evaluadores, 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 congressional 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 inconstitucional por cuanto hace imposible que se cumpla el cometido de diseñar un sistema adecuado de financiación de vivienda a largo plazo con miras a satisfacer el derecho de las personas a una vivienda digna (art. 51 C.P.).

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

En otros términos, la Ley consagró una forma de contabilizar determinadas obligaciones contraídas con el sistema financiero para la construcción o adquisición de inmuebles destinados a vivienda, con el propósito de sostener en el tiempo el valor real de lo adeudado, librando así al acreedor de las contingencias propias de la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Y ello sin perjuicio del interés que cobran las entidades financieras, como resulta del artículo 17 de la Ley, según se verá más adelante.

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 párrafo, 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 prepagado, total o parcial, de la obligación en cualquier momento sin penalidad alguna.

Expresamente ordena el mismo párrafo 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 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 inadmisibles, 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 se puede conformar un sistema injusto 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 inexecutable, 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 insolutos, 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 prohija 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 inexecutable, 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 executable siempre y cuando se entienda que lo que debe ser objeto de actualización son los saldos insolutos, 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 executibilidad de otras reglas sobre la tasa de interés en los créditos de vivienda

-Es executable 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 inexecutable mediante Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999 (M.P.: Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

-Es executable 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 executibilidad, 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 inexecutable.

#### 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 insolutos, 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 prepagos 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 concluirse 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 transcrito 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 Bancaria y de Valores, en las áreas de sus respectivas competencias, es algo que puede y debe consagrar 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 contener 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 *Ibíd.* 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 acompañen 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 exigible, 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 cubre 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 perentoriamente 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 congressional 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 inexecutable, 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 contraría 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 diciembre 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 búsqueda 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 sinnúmero 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 inexecutable por esta Corte mediante Sentencia C-700 de 1999, y, toda vez que seguían vigentes más de ochocientos 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 exigible, 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 exigibilidad 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 exigibilidad 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 inexistencia 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 inexistentes.

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 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 repercute 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 pagarés 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 contraídas (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 inexecutable 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 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.

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 hiciera, incurrirá 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 justifiquen 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 inexecutable.

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 párrafo 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 párrafo 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 párrafo 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 párrafo 4.

Señala, además, que, en todo caso, si el crédito resultare impagado y la garantía se hiciera efectiva, el establecimiento de crédito devolverá al Gobierno Nacional la parte proporcional que le corresponda de la suma 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 inconstitucional.

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 párrafo, 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 párrafo 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 párrafo 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 inexecutable, en este párrafo, 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 párrafo 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 resolutive 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. Declárase 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, declárase 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. Declárase EXEQUIBLE el artículo 1 de la Ley 546 de 1999, pero en el entendido de que las entidades que otorguen créditos de vivienda deben hallarse sometidas al control, vigilancia e intervención por el Estado, y de que en los préstamos que otorguen debe garantizarse la democratización del crédito y la efectividad del derecho a una vivienda digna mediante sistemas adecuados de financiación a largo plazo. Bajo cualquiera otra interpretación, se declara INEXEQUIBLE.
5. Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el artículo 2 de la Ley 546 de 1999.
6. Declárase EXEQUIBLE el artículo 3 de la Ley 546 de 1999, salvo las expresiones que a continuación se transcriben, las cuales se declaran INEXEQUIBLES:

"...cuyo valor se calculará de conformidad con la metodología que establezca el Consejo de Política Económica y Social, Conpes. Si el Conpes llegare a modificar la metodología de cálculo de la UVR, esta modificación no afectará los contratos ya suscritos, ni los bonos hipotecarios o

títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria de vivienda ya colocados en el mercado.

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

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

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

8. Decláranse 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. Declárase 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. Declárase 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. Decláranse 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. Decláranse 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 comuniquen 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 insolutos 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 INEXEQUIBLES.

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

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

16. Declárase 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. Declárase EXEQUIBLE el artículo 21 de la Ley 546 de 1999.

18. Declárase 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. Declárase 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. Declárase 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.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

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 CONSTITUCIONAL-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 Cifuentes 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 inexequibles 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 resolutive, 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

CORTE CONSTITUCIONAL-Sustitución al legislador en la competencia para desarrollar derecho a la vivienda digna/CORTE CONSTITUCIONAL-Órgano superior regulador del Estado dotado de poderes de intervención (Salvamento de voto)

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. La potestad interventora del Estado, al igual que la competencia normativa para dictar reglas sobre los derechos constitucionales - ambas atribuciones del Legislador -, sufren la desembozada suplantación de la Corte, que decide intervenir de manera permanente la tasa activa de los créditos de vivienda y de los destinados a la construcción. 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.

ORDENAMIENTO JURIDICO-Innovación por Corte Constitucional (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Vulneración por sentencia de Corte Constitucional (Salvamento de voto)

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:

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 desembozada suplantación de la Corte, que decide intervenir de manera permanente 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 inapropiado 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

UVR-No puede generar intereses (Salvamento parcial de voto)

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.

INFLACION-Doble cobro (Salvamento parcial de voto)

DEUDOR-Derecho a restitución o abono de dinero pagado en exceso (Salvamento parcial de voto)

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 permití 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 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 inexecutable las expresiones "calculadas sobre la UVR", usadas por el legislador para señalar la base -normalmente creciente, día a día- sobre la cual habrían de

cobrase 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 proclama 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 amaño, 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 parágrafo 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 párrafo 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

PRINCIPIO DE IGUALDAD-No se desconoce por dar trato distinto a deudores cumplidos y a los incumplidos (Salvamento parcial de voto)

AUXILIOS O DONACIONES-Realización del derecho a la vivienda digna (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente D-2823 y D-2828

Muy respetuosamente expreso a continuación, de manera sucinta, 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 resolutive, en consonancia con los pertinentes apartados de la parte considerativa.

En relación con la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 17, e inexecutable 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.

1. 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



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

