

**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO POR EL DAÑO  
CAUSADO A LOS DEUDORES DE LA UPAC**

**INVESTIGADORAS**

MARGARITA NOVOA BENAVIDES

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA

MAESTRÍA EN DERECHO CON ÉNFASIS EN ADMINISTRATIVO Y CIENCIAS

POLÍTICAS

BOGOTÁ D.C., abril 2025



**RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO POR EL DAÑO  
CAUSADO A LOS DEUDORES DE LA UPAC**

**Investigadoras:**

**Margarita Novoa Benavides y Elda Francy Vargas Bernal**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho**

**Director: Dr. Diego Barragán**

**Profesor postgrado, Investigador y Docente**

Universidad La Gran Colombia Facultad de Postgrados y Formación Continuada

Maestría en Derecho con Énfasis en Administrativo y Ciencias Políticas

Bogotá, D.C. Abril de 2025



## **I. Dedicatoria**

Dedicamos esta tesis a Dios, en quien se estructura toda la verdad y justicia del universo y que esa verdad la saca a la luz para que la historia no nos atropelle sino por el contrario nos enseñe que hay prácticas que aunque naturalizadas son violatorias de los derechos fundamentales de las personas, y también la dedicamos a todas las personas víctimas del Sistema UPAC en Colombia, quienes en silencio sufrieron un desplazamiento de sus viviendas afectando en forma negativa no solo la economía del país sino la cotidianidad de cada una de estas familias.

Margarita Novoa Benavides

## **II. Dedicatoria**

Esta tesis la dedico a mis padres quienes siempre fueron y serán mi inspiración para poder alcanzar las metas, a mi hija Diana Lizeth que es el motor que mueve mi vida y a mi familia que incondicionalmente siempre me ha apoyado. A mi compañera de investigación Margarita Novoa, profesional y mujer íntegra. Y a las familias que fueron afectadas en su derecho a una vivienda digna en Colombia por un sistema de financiación que solo contempló plusvalor para el sistema financiero.

Elda Francy Vargas Bernal.

### **III. Agradecimientos**

Agradecemos a nuestras familias el amor, apoyo incondicional y el sacrificio que han hecho para que pudiéramos sacar adelante este trabajo; agradecemos a la Coordinación de Postgrados de la Universidad La Gran Colombia por el apoyo y agradecemos a nuestros directores de Tesis inicialmente al doctor Mauricio Martínez y al doctor Diego Barragán.

**Tabla de contenido**

Resumen.....	4
Abstract.....	6
Introducción .....	8
Capítulo 1. Antecedentes normativos del sistema de vivienda financiada y ahorro con la UPAC. .....	11
Capítulo 2. Criterios de análisis sobre la responsabilidad del Estado por los detrimentos ocasionados a los deudores de la UPAC, entre 1999 y 2008, realizados por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.....	15
I.    Las decisiones y sus efectos .....	16
II.  Línea legal y antecedentes jurisprudenciales de la UPAC.....	23
Capítulo 3. Establecer las razones por las que el Banco de la República causó o no un daño antijurídico a los deudores de la UPAC en el marco de la sentencia SU-353 de 2013 .....	31
Conclusiones.....	47
Bibliografía.....	47

## Resumen

En 1972 se expidieron los Decretos 677 y 678, a través de los cuales se establecieron las medidas para reactivar la economía con el ahorro privado, incentivando el sector de la construcción; mediante el Decreto 677 se creó la Junta de Ahorro y Vivienda y le asignó la función de proponer y estudiar las regulaciones correspondientes a las tasas de interés y el sistema de valor constante por el Gobierno Nacional. Así mismo, se le asignó la función de establecer los reajustes periódicos tanto de los ahorros como de los préstamos.

Por medio del Decreto 678, se autorizó la creación de las corporaciones privadas de ahorro y vivienda, las cuales tenían por objeto promover el ahorro privado, sumado a canalizar éste a la industria de la construcción. Los anteriores decretos fueron el preámbulo de la expedición del Decreto 1229 de 1972, que creó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante – UPAC-, que fue la forma como se identificó el sistema.

Al pasar los años se expidieron numerosas normas, hasta llegar a la expedición de la Resolución No. 18 de 1995 por la Junta Directiva del Banco de la República en la que se determinó que el valor de la UPAC se calculaba sobre el equivalente al 74% del promedio móvil de la tasa DTF efectiva, contemplada en la Resolución No. 42 de 1998 de la Junta Monetaria y la Resolución Externa No. 17 de 1993 de la Junta Directiva del Banco de la República, es decir, se abandonó completamente el criterio del índice de precios al consumidor y causando que los créditos tomados para financiar la vivienda se tornaran impagables para la población de menores ingresos y llevando a la pérdida de sus ahorros, su vivienda y a la acumulación de deudas con el sector financiero.

Este trabajo busca determinar los criterios de la responsabilidad civil del Estado Colombiano al haber calculado la UPAC sobre la base del aumento de las tasas de interés. Esta metodología produjo el incremento de los créditos hipotecarios, llevando a que miles de deudores de la UPAC, perdieran sus viviendas ante la imposibilidad de pagar. Este actuar, generó un daño a los deudores no solo patrimonial sino en la violación de varios de los derechos consagrados en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

*Palabras claves:* UPAC; Corrección Monetaria; Derecho a la vivienda digna; Responsabilidad patrimonial del Estado; Banco de la República.

**Abstract**

In 1972, Decrees 677 and 678 were issued, through which measures were established to reactivate the economy with private savings, encouraging the construction sector; Decree 677 created the Savings and Housing Board and assigned it the function of proposing and studying the regulations corresponding to interest rates and the constant value system by the National Government. Likewise, it was established that the periodic readjustments of both savings and loans.

Decree 678 authorized the creation of private savings and housing corporations, whose purpose was to promote private savings, in addition to channeling them to the construction industry. The above decrees were the preamble to the issuance of Decree 1229 of 1972, which created the Unidad de Poder Adquisitivo Constante - UPAC - (Constant Purchasing Power Unit), which was the form in which the system was identified.

As the years went by, numerous regulations were issued, until the issuance of Resolution No. 18 of 1995 by the Board of Directors of Banco de la República, in which it was determined that the value of the UPAC was calculated on the equivalent of 74% of the moving average of the effective DTF rate, contemplated in Resolution No. 42 of 1998 of the Monetary Board and External Resolution and No. 17 of 1993 of the Board of Directors of Banco de la República, that is to say, completely abandoning the criterion of the consumer price index and causing the loans taken to finance housing to become unaffordable for the lower population. 17 of 1993 of the Board of Directors of the Banco de la República, that is, completely abandoning

the consumer price index criterion and causing the loans taken to finance housing to become unpayable for the lower income population and leading to the loss of their savings, their housing and the accumulation of debts with the financial sector.

This work seeks to determine the criteria for the civil responsibility of the Colombian State for having calculated the UPAC on the basis of the increase in interest rates. This methodology led to an increase in mortgage loans, causing thousands of UPAC debtors to lose their homes due to the impossibility of paying. This action caused damage to debtors not only in terms of property but also in the violation of several of the rights enshrined in the Inter-American Convention on Human Rights and the Pact of San Salvador on Economic, Social and Cultural Rights (DESC).

**Keywords:** UPAC; Monetary Correction; Right to decent housing; Bank of the Republic; Patrimonial responsibility of the State.

## **Introducción**

El 2 de mayo de 1972, el primer mandatario conservador Misael Pastrana Borrero expide los Decretos 677 y el 678, ambos enfocados en tomar medidas entorno al ahorro privado, el Decreto 678 fue modificado por el Decreto 1229 del 17 de julio de 1972, éste último creó la Unidad de Poder Adquisitivo Constante – UPAC-, que fue la forma como se identificó el sistema. También el Decreto 677 creó la Junta de Ahorro y Vivienda, la cual era la encargada de calcular de manera mensual los valores de la UPAC, y el Fondo de Ahorro y Vivienda - FAVI-, Fondo administrado de forma independiente por el Banco de la República y a través del cual se proveía de liquidez a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda.

El Decreto 678 de 1972 otorgó la autorización de constituir Corporaciones Privadas de Ahorro y Vivienda (CAV), las cuales tenían por objeto promover y canalizar al sector de la construcción el ahorro privado. Asimismo, se autorizó al antes Banco Central Hipotecario, a crear una filial como una CAV.

En este estudio se analizará el impacto de la metodología de cálculo de la UPAC con base en el aumento de las tasas de interés para determinar la responsabilidad del Estado Colombiano al haber causado un daño antijurídico a los deudores del sistema UPAC. La metodología de cálculo de la UPAC produjo el incremento de los créditos hipotecarios generando un daño a los deudores no solo patrimonial sino en la violación de varios de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto de San Salvador sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales; el derecho a tener una vivienda digna, con la seguridad jurídica que les permitirá tener un crédito a largo plazo seguro, sin cambios en las normas que regulaban la forma como

debía liquidarse la UPAC, y así materializar su derecho a una vivienda digna. Aunque el Estado a través del Banco de la República cumplió sus funciones eso no significa que no haya causado un daño a los deudores del sistema UPAC.

En el desarrollo de la investigación se evidenciará que el sistema UPAC no era una política pública de vivienda que realmente garantizará el acceso a una vivienda digna en condiciones de seguridad e igualdad tanto jurídica como financiera, para todos los estratos socio económicos. Se estima que los resultados de la presente investigación brinden una mejor comprensión de las lecciones aprendidas de la implementación del sistema UPAC, de manera que no se repitan en futuros sistemas que busquen proporcionar vivienda a la población colombiana.

En el anterior marco, la investigación se enfoca en los siguientes objetivos:

1. Marco jurídico, respecto de la evolución de las normas legales que se aprobaron del sistema de ahorro y vivienda financiada con la UPAC.
2. Identificar los criterios de análisis que ha tenido el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, entre 1999 y 2013, sobre la responsabilidad del Estado por el daño antijurídico causado a los deudores de la UPAC.
3. Establecer las conclusiones y recomendaciones en relación con futuros sistemas de financiación auspiciados por el gobierno para la financiación de vivienda a la población colombiana.

Para ello, se utilizará la metodología de análisis de caso, bajo un estudio de tipo dogmático constitucional y de derecho privado y administrativo, en un enfoque mixto.

Como beneficiarios de este trabajo, se tiene a las personas que fueron deudoras del Sistema UPAC y que perdieron sus viviendas, a través de los procesos ejecutivos hipotecarios,

dentro de los cuales no se garantizaron sus derechos; igualmente, como investigación beneficiará a los estudiosos de la temática de vivienda y a la comunidad en general como interesados en acceder a una vivienda financiada por el estado, de manera tal que con el estudio de caso se puedan tomar correctivos y mejoramientos en una futura política pública de vivienda.

El primer capítulo se ocupa de analizar los antecedentes normativos expedidos por el Gobierno para establecer el Sistema Colombiano de Ahorro y Vivienda, comúnmente denominado UPAC, por la alusión al Unidad de Poder Adquisitivo Constante con la cual se definía el costo de los créditos de vivienda.

En un segundo capítulo, se analizan las posturas del sistema judicial colombiano, a propósito de la crisis del sistema que se produjo a finales de la década de los años noventa; también procederá el análisis de los pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, así como la armonía de dichos pronunciamientos con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como parte final, se establecen las conclusiones sobre los criterios de responsabilidad del estado en cuanto al daño antijurídico producido y las recomendaciones que puedan servir de insumo para futuros sistemas de financiación de vivienda impulsados por el gobierno nacional.

## **Capítulo 1. Antecedentes normativos del sistema de vivienda financiada y ahorro con la UPAC.**

En primera medida, es necesario precisar que la UPAC surge en el año 1972, donde a su vez subyace con la preocupación de idear la forma en la cual se debe manejar la inflación que tanto había afectado el valor de los créditos, encontrándose también relacionada como una respuesta a la corrección monetaria, sería con el valor del UPAC; razón por la cual estaría ligado al incremento en las cuotas del crédito. Lo anterior, puede vislumbrarse a través de lo manifestado por Mora (2010), al señalar:

(...) El sistema de crédito hipotecario con base en la UPAC funcionó durante muchos años ajustándose con la inflación, aunque con algunas modificaciones: En un principio iba a ser afectado por una corrección monetaria tomada diariamente, la cual en 1972 se calculaba con base en el IPC correspondiente al trimestre anterior, posteriormente a los 12 meses anteriores y así cambiando su forma de cálculo, pero teniendo siempre como base el promedio del Índice Nacional de Precios al Consumidor (p.7).

Con la finalidad de aumentar la competitividad a nivel financiero, la fórmula de la UPAC sufrió constantes modificaciones a partir de su creación en 1972. A partir de 1984, se incorporó un componente de tasa de interés que fue incrementándose gradualmente hasta que, en 1994, la corrección monetaria quedó completamente ligada a la tasa de interés de mercado, desvinculándose por completo del índice de precios al consumidor.

Esta creciente desregulación, sumada a la competencia entre entidades financieras y a una crisis general del sector, culminó en una reforma financiera en 1990. Como resultado, la

corrección monetaria experimentó un aumento significativo a partir de 1994, superando la inflación en varios puntos porcentuales.

Como consecuencia, los deudores en UPAC enfrentaron un aumento considerable en sus pagos, además la mayor volatilidad de las tasas de interés y la consecuente variabilidad en las cuotas mensuales dificultaban a los deudores hipotecarios planificar sus finanzas a largo plazo y muchos deudores se vieron enfrentados a un aumento significativo en sus cuotas, lo que en algunos casos los llevó a situaciones de sobreendeudamiento.

Como se analizaba, desde 1994, la Resolución No.26 de 1994, expedida por el Banco de la República, marcó un antes y un después en el sistema financiero colombiano al desvincular completamente la corrección monetaria de los créditos de la inflación.

A partir de esta fecha, las tasas de interés de mercado, específicamente la DTF, pasaron a ser el principal factor determinante de los pagos de los créditos. Si bien esta medida buscó fomentar la competencia (colocando a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda con los demás bancos en igualdad de condiciones) y la flexibilidad del sistema, también aumentó la volatilidad de las tasas de interés y el riesgo para los deudores, especialmente en períodos de alzas en las tasas.

Mientras que el índice de precios al consumidor se multiplicó 114 veces al pasar de 3.34 en septiembre de 1972 a 379.52 en de 1994, la UPAC lo hizo 60 veces, al incrementarse de 100.49 a 5979.7 pesos en el mismo lapso. (...) En segundo lugar, resultaba anacrónico que en plena liberación financiera la remuneración de las cuentas de ahorro UPAC fuera hasta 1993 una decisión unilateral del Emisor, producto de una mezcla entre inflación y DTF, que finalmente fue el responsable de que la fórmula se modificara a razón de una vez por año. Y, en tercer lugar, la penúltima metodología concebida olvidó que las corporaciones no pueden

aumentar los intereses de sus captaciones a corto plazo y a niveles competitivos, porque solo pueden recuperar ese costo 15 años después.

(...) el deudor cada vez tiene que pagar una mayor parte de su ingreso y finalmente llega al punto en que para cumplir las obligaciones tiene que sacar los niños del colegio y dejar de comer; eso pasó en Colombia y la gente no lo toleró (Mora, 2010, p.8).

La Resolución Externa No. 18 de 1995 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, que empezó a regir a partir del 1° de agosto de 1995, en cuyo texto se resolvió que la entidad calcularía la UPAC, en el equivalente al 74% del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de la cual trataba la Resolución No.42 de 1988 expedida por la Junta Monetaria y Externa, y la Resolución No. 17 de 1993 proferida por la Junta Directiva de las 4 semanas previas a la fecha del cálculo.

Dicha Resolución, fue un instrumento clave en la reestructuración del sector financiero colombiano, particularmente en lo que respecta al sistema de ahorro y vivienda. Esta norma, emitida en un contexto de crisis financiera y de búsqueda de mayor estabilidad en el sistema, tuvo un profundo impacto en diversos aspectos del sector. Buscó fortalecer la solvencia de las corporaciones de ahorro y vivienda (CAV), incrementando su capital y mejorar sus indicadores de solvencia, con el fin de mitigar los riesgos derivados de la crisis financiera y garantizar la estabilidad del sistema. Igualmente, estableció medidas para salvaguardar los depósitos de los ahorradores en las CAV, brindando mayor seguridad y confianza en el sistema financiero y, por último, implementó mecanismos de supervisión más rigurosos para las CAV, con el objetivo de prevenir futuros problemas y garantizar el cumplimiento de la normativa. Pero, como se

analizará en este trabajo, las consecuencias y perjuicios por atar el cálculo de la UPAC a la DTF ya se habían consumado.

**Capítulo 2. Criterios de análisis sobre la responsabilidad del Estado por los detrimentos ocasionados a los deudores de la UPAC, entre 1999 y 2008, realizado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.**

El Estado Colombiano por medio de la Junta Directiva del Banco de la República, profirió la Resolución No. 18 del 30 de junio de 1995, en donde determinaba que se calculará el valor de la UPAC sobre el 74% del promedio móvil de la tasa DTF efectiva, la cual refiere la Resolución No. 42 de 1998 expedida por la Junta Monetaria y Externa, y la Resolución No.17 de 1993 proferida por la Junta Directiva.

El Consejo de Estado- Sección Cuarta, el 21 de mayo de 1999, declaró la nulidad parcial del art. 1 de la Resolución Externa No. 18 de 1995, expedida por el Banco de la República, respecto de la tasa DTF como factor para el cálculo de la UPAC (Yamhure, 2001).

Los efectos de esta declaratoria eran *ex tunc* y *erga omnes*, lo cual significa que rige a partir de la expedición del acto, es decir, incluye todos los efectos jurídicos y económicos nacidos de la resolución anulada y desde la fecha de su expedición. (CE, Sala Plena, No. 2001016902. IJ-027, 2002)

Por otra parte, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-383 de 1999, ordenó que en lo referente al valor de la Unidad de Poder Adquisitivo no podría reflejar:

“(…) los movimientos de la tasa de interés en la economía”, lo que implicaba que a partir de ese momento se desligaban las tasas de interés del cálculo de las UPAC,

quedando el IPC como único factor de ajuste, puesto que el DTF no podía ser tenido en cuenta en las nuevas liquidaciones tanto para los créditos anteriores como para los créditos futuros.”. (CE, Sala Plena, No. 2001016902. IJ-027, 2002)

Como consecuencia de lo anterior, la Junta Directiva del Banco de la República, en 1999 profirió la Resolución Externa No.10, a través de la cual se estableció un nuevo valor para la UPAC, así: *“la corrección monetaria será equivalente al promedio aritmético de las tasas anuales de inflación, medidas con base en el Índice de Precios al consumidor –IPC- de los doce (12) meses anteriores a aquel en el cual se hace el cálculo”*. (CE, Sala Plena, No. 2001016902. IJ-027, 2002)

Posterior a esta resolución, el Alto Tribunal constitucional, profirió la sentencia C-700 de 1999, donde se realizó un análisis sobre las reglas generales para la financiación de vivienda, considerando que éstas deben establecerse en una norma expedida por el Congreso de la República, y no en un decreto fundamentado en las facultades extraordinarias y determinó que hubo una extralimitación de funciones del ejecutivo; siendo éste último argumento la base para que la Corte Constitucional declarara inexecutable de las normas demandadas del Decreto 663 de 1993.

De conformidad con estas claridades y con el objeto de dar cumplimiento al estudio realizado por la Corte, el Congreso de la República, expidió la Ley 546 de 1999.

## **I. Las decisiones y sus efectos**

El derecho a la vivienda en Colombia tiene sus inicios con la aprobación de la Ley 74 de 1968 de los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de

Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas”.

Entonces se reconoce que es inherente a todo ser humano la oportunidad de prosperar para tener una calidad de vida digna la cual no hace referencia a lujos sino al derecho que todo ser humano libre tiene de gozar del bienestar en todo sentido.

Es así como la adopción del Pacto Internacional de los Derecho Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 2 ordena que el Estado debe procurar progresivamente adoptar políticas encaminadas a facilitar se materialicen estos derechos, y en su artículo sexto prohíbe cualquier estrategia tendiente a destruir estos derechos, además se deben aun crear programas formativos encaminados a lograr el desarrollo social, económico y cultural en forma constante.

Igualmente, el art. 11 de la Ley 74 de 1968 reconoce que los Estados firmantes tienen la obligación de garantizar que todas las personas tengan acceso a una vida digna, con lo básico para sobrevivir y desarrollarse. Esto implica asegurar que todos tengan suficiente comida, ropa y un lugar para vivir (derecho a una vivienda digna). Además, deben trabajar constantemente para mejorar estas condiciones de vida, reconociendo que la cooperación internacional es clave para alcanzar este objetivo.

Posteriormente, se evidencia que las garantías previamente referenciadas fueron contenidas en la Constitución Política de 1991, especialmente en lo dispuesto en el art. 51, puesto que en dicho articulado se consagra:

(...) Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda

de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Con la finalidad de materializar este derecho, surgen cuestionamientos como: ¿Cuáles fueron esos planes de vivienda?, sobre el particular el Estado Colombiano, al tener la obligación de efectuar dicha garantía, debía contar con un financiamiento a largo plazo seguro.

Previo al análisis del establecimiento de este derecho, es necesario precisar ciertos antecedentes que refieren a la temática abordada en el presente escrito, dentro de los cuales se encuentra en un primer momento el Decreto 211 de 1932, a través del cual se fundó el Banco Central Hipotecario que tenía la función principal de otorgar créditos hipotecarios con plazos no mayores a 10 años, previamente, en el año 1931 se había creado la Caja de Crédito Agrario.

Tiempo después, mediante el Decreto 200 de 1939, se creó el Instituto de Crédito Territorial y ordenó que los bancos de crédito territorial debían establecer una oficina en Bogotá, y contar con capital propio, conocida como “Instituto de Crédito Territorial”, y tenía como función el fomentar y coordinar los préstamos dirigidos a las viviendas campesinas, como objetivo era cumplir la función social, de manera que se lograría mejorar las condiciones higiénicas y calidad de vida en las áreas rurales. La duración del Instituto se estableció que sería de cuarenta años.

Los créditos hipotecarios se establecieron a un máximo de 30 años, conforme al artículo 4º, y se organizaban de la siguiente forma: i) De manera directa para la edificación de las viviendas de los pequeños propietarios; ii) Dirigidos para la construcción de habitaciones para trabajadores o arrendatarios; y por último, iii) a los Departamentos y Municipios, con el objeto que se direccionen al fomento de las edificaciones rurales pequeñas dentro de sus respectivas

jurisdicciones. En este sentido, se observa que el Instituto, dará prioridad a las solicitudes de préstamo de los Departamentos y Municipios que sean accionistas del mismo.

Así las cosas, se expidieron con posterioridad el Decreto 1229 de 1972 y el Decreto 2041 de 1987, creando el sistema UPAC, y el surgimiento de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda - CAV, sistema que tuvo una duración de 27 años; con la Ley 45 de 1990 y el Decreto 663 de 1993, se abrió la posibilidad de capitalización de intereses, apartándose de la función social que se debía ejercer a través del ejecutivo lo que estaba prohibido para los créditos hipotecarios; con las Resoluciones 26 de 1994 y 18 de 1995 la Junta Directiva del Banco de la República en donde ordena que el UPAC ya no sea liquidado por IPC sino al 74 % de la DTF, haciendo que los intereses de los créditos hipotecarios se incrementaran al punto que se hizo impagable el crédito hipotecario (Cubides, 2018).

Haciendo un recorrido por los pronunciamientos más importantes producidos por las Altas Cortes Colombianas, se encuentra que la Corte Constitucional mediante la sentencia C-122 de 1999, realizó un análisis de la constitucionalidad del Decreto 2330 de 1998, por medio del cual se declaró la emergencia económica y social, determinó exequible la norma y sustentadas las medidas especiales en el marco de la emergencia, para el subsector de los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC, en cuanto recoge a los usuarios que recopilan los segmentos con mayor vulnerabilidad de la población del sistema financiero, los cuales vale recordar ostentan una salvaguarda constitucional especial, que justifica el tomar medidas excepcionales, que deben articularse con las necesidades básicas y la materialización de sus garantías (Parra y Ospina, 2019). Además, en esta sentencia se reiteró que la actividad bancaria, fuera de estar establecida como un servicio público debe operar bajo la primacía del interés general sobre el particular.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-252 de 1998 se pronunció sobre el contenido del art. 2229 del Código Civil, en cuanto a la posibilidad que quienes suscribían contratos de mutuo con garantía hipotecaria sobre el inmueble objeto del crédito con las entidades financieras para la adquisición de vivienda pudieran pagar anticipadamente la deuda. Allí, se analizó que al Estado le atañe la obligación constitucional, prevista en el art. 51 superior, de establecer instrumentos o sistemas de financiación a largo plazo para que la población pueda adquirir vivienda.

Igualmente, iteró que para ello puede hacer uso de los mecanismos de intervención previstos en los arts. 333 y 334 de la Carta Política, además de lo consagrado en el art. 150, núm. 19, lit. d); lo anterior, con el objeto de hacer prevalecer los principios de justicia y equidad, que desde el Preámbulo de la Constitución se establecen como principio de gestión estatal, esto es, un orden político, económico y social justo.

Como conclusión del análisis, se tiene que existen normas especiales para la adquisición de vivienda (Ley 35 de 1993 y Decreto 663 de 1993) y, por tanto, el artículo demandado no es aplicable a los contratos de mutuo que garanticen créditos de vivienda, es decir, sí es posible que los deudores hipotecarios con el sistema UPAC pueden pagar anticipadamente sus créditos.

Asimismo, el alto tribunal constitucional decidió declarar la inexecutable de lo dispuesto a través del art. 16 de la Ley 31 de 1992, mediante la sentencia C-383 de 1999, el cual disponía que la UPAC se calculaba de acuerdo a la corrección monetaria. En esta decisión, se estimó que la inclusión de la variación de la tasa de interés en el cálculo de la UPAC en la financiación de la vivienda hace que se vulneren los principios de justicia y equidad porque se aumentan los valores de las cuotas por encima de lo necesario para conservar el poder

adquisitivo, por lo que ordenó que no se tuviera en cuenta en el cálculo de la UPAC, de manera que se preservara la vigencia de un orden justo, como lo dispone el art. 2º superior.

Igualmente, la Corte ordenó que se llevara a cabo la reliquidación de manera retroactiva de los créditos en UPAC, dado que consideró que estos habían sobrepasado la obligación inicial con esa metodología prevista para su cálculo, lo cual resultaba en un beneficio para la entidad prestamista al contar con un incremento patrimonial, y un detrimento al patrimonio del deudor.

Por otra parte, a través de la sentencia C-700 de 1999, se declararon inconstitucionales las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero contenidas en el Decreto 663 de 1993, inexequilidad que operó a partir del 20 de junio de 2000. Instó al Congreso para que legislara sobre sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo, con normas especiales, diferentes a las aplicables a todo el sistema financiero.

Asimismo, la regulación relativa a la financiación de vivienda a largo plazo es un tema de competencia del Congreso de la República, a través de una ley marco, de conformidad con lo consagrado en el art. 150, núm. 19, lit. d constitucional; puesto que, no puede ser establecida a través del Gobierno Nacional, en uso de las facultades extraordinarias, como ya lo había hecho a través del Decreto 663 de 1993.

En la sentencia C-747 de 1999, se estudió la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el art. 16, lit. f) de la Ley 31 de 1992, art. 121 núm. 1 y art. 134 núm. 1 (parcial) y 2 (parcial) del Decreto Ley 663 de 1993. Sobre la demanda contra el literal f) del art. 16, la rechazó por configurarse la cosa juzgada constitucional.

En otro sentido, se declaró la inconstitucionalidad del núm. 3 del art. 121 del Decreto Ley 663 de 1993, así como la de la expresión “*que contemplen la capitalización de*

*intereses*” dispuesta en el núm. 1 del mencionado decreto, solamente en lo relacionado a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo. Los efectos de esta declaratoria, se difirió hasta el 20 de junio de 2000, señalando esta fecha como limitante para que el Congreso expida la ley correspondiente sobre esta temática.

En la sentencia C-955 de 2000 estudió la Corte Constitucional las demandas contra las leyes 550 de 1999 (reactivación económica) y 546 de 1999, ésta última estableció, entre otras, la regulación en materia de vivienda e instrumentos de ahorro destinado a su financiación. Iteró en este pronunciamiento que corresponde al Estado intervenir las tasas de interés que se aplican a los créditos vivienda, porque involucra un derecho de rango constitucional (derecho a una vivienda digna), derecho que se articula con uno de los objetivos del Estado Social de Derecho establecido en la Constitución de 1991, como lo es la democratización del crédito.

Consideró el alto Tribunal que la norma al incluir criterio de la actualización del valor de la deuda en los créditos hipotecarios para vivienda el de la variación de las tasas de interés, se llega al punto que la obligación inicial incrementa para conservar el poder adquisitivo y destruye el equilibrio económico que existía de manera inicial y lo que era pagado; propósito que era contrario a la equidad y la justicia (Salgar, 2015).

De esta forma, concluye la Corte, que la capitalización de intereses de por sí no vulnera la Carta Política, mas sí es contraria a los preceptos superiores cuando se aplica a los créditos para financiar la vivienda, porque se involucra un interés social y la materialización del derecho constitucional al acceso de una vivienda digna, especialmente para aquellos sectores de la población menos favorecidos, por lo que no se puede dejar al libre arbitrio la negociación de las condiciones del préstamo hipotecario y del contrato de mutuo entre las entidades financieras que tienen una posición dominante, frente al deudor hipotecario.

Para la Corte dejar esa libertad negocial, causa un detrimento al patrimonio de los deudores, ya que los niveles excesivos como los intereses cobrados, se transforman en confiscatorios, reflejando una completa contradicción a los preceptos constitucionales dispuestos en los art. 34 y 58 de la Constitución.

En las sentencias SU-813 de 2007 y SU-846 de 2000, la Corte reiteró la postura ya expuesta en el fallo C-955 de 2000.

Finalmente el Estado no garantizó “los sistemas adecuados de financiación” (Art. 51 C.P), derecho reforzado por las sentencias T-251 -1995, T-406 de 1992, T-617 de 1995, T- 172 de 1997 y T-951 de 2001 que en síntesis determinan que el derecho a la vivienda digna es inherente a la dignidad humana, que el Estado como garante del mismo, debe ejercer su competencia regulatoria e intervencionista para garantizar el principio constitucional de un orden justo en el marco de un Estado Social de Derecho.

## II. Línea legal y antecedentes jurisprudenciales de la UPAC

**Tabla 1** Línea legal y antecedentes jurisprudenciales de la UPAC

<b>NORMATIVIDAD Y DECISIONES JUDICIALES DE ALTOS TRIBUNALES RELACIONADAS CON LA UPAC</b>		<b>SÍNTESIS</b>
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1886</b>		
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE MISAEL PASTRANA BORRERO</b>		
1.	Decreto 677 y 678 de 1972	Las dos normas buscaban fomentar el ahorro privado para canalizarlo al sector de la construcción, de manera que se reactivara la economía del país. Por medio del Decreto 677 se conformó la Junta de Ahorro y Vivienda integrada por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y el de Desarrollo Económico, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República y 2 representantes del Presidente de la República. La función principal de la Junta era proponer regulaciones sobre el sistema de valor constante, de manera que pudieran ser adoptadas por el Presidente.

2.	Decreto 1229 de 1972	Se crea la UPAC a ser utilizada en los contratos de cuenta de ahorro y en los contratos de mutuo, los cuales tenían por objeto otorgar el préstamo para la adquisición de vivienda. La UPAC se calculaba por la Junta de Ahorro y Vivienda con base en el promedio del IPC establecido por el DANE.
3.	Decreto 969 de 1973	La UPAC se calculará mensualmente por la Junta de Ahorro y Vivienda, de conformidad con el promedio del IPC formulado por el DANE, para 12 meses previos.
4.	Decreto 269 Bis 1974	La UPAC se calculará mensualmente por la Junta de Ahorro y Vivienda, de conformidad con el promedio del IPC formulado por el DANE, para un período de 24 meses previos.
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN</b>		
5.	Decreto No. 1728 de 1974	Limitó el aumento de la UPAC a un máximo del 20% anual.
6.	Decreto No. 58 de 1976	La UPAC se calculará mensualmente por la Junta de Ahorro y Vivienda, de conformidad con el promedio del IPC formulado por el DANE, para un período de 24 meses previos. Y limitó su aumento a un máximo del 18% anual.
7.	Decreto No. 1110 de 1976	A partir del 1 de julio de 1976, suprimió la Junta de Ahorro y Vivienda y asignó al Banco de la República el cálculo de la UPAC. Dispuso que la UPAC se calculaba de acuerdo con la variación acumulada para los doce meses inmediatamente anteriores del IPC elaborado por el DANE.
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE JULIO CESAR TURBAY AYALA</b>		
8.	Decreto No. 664 de 1979	Dispuso que las CAV podían financiar, aparte de la construcción y adquisición de vivienda nueva, construcción de hoteles, proyectos de renovación urbana, construcción y adquisición de oficinas y obras industriales y comerciales en zonas francas, entre otras. Consagró que los créditos otorgados debían estar respaldados siempre por hipoteca en primer grado. Limitó el valor de los préstamos para adquisición de vivienda en 10.000 UPAC. Y limitó el aumento de la UPAC a un máximo del 19% anual y el plazo máximo para los créditos individuales hipotecarios a 15 años.
9.	Decreto No. 2475 de 1980	A partir del 1° de octubre de 1980 limitó el aumento de la UPAC a un máximo del 21% anual.
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE BELISARIO BETANCUR CUARTAS</b>		
10.	Decreto No. 2929 de 1982	A partir de la vigencia del decreto, limitó el aumento de la UPAC a un máximo del 23% anual. Dispuso que las CAV podían libremente acordar con los depositantes la tasa de interés expresada en UPAC a reconocer en los depósitos que se constituyeran a partir de la expedición del decreto.
11.	Decreto No. 1131 de 1984	El Banco de la República calculará la UPAC teniendo en cuenta a las variaciones IPC elaborado por el DANE para un período de 12 meses previos y adicionando 1.5% del cuadrado de la diferencia entre el promedio de variación del IPC y el rendimiento promedio efectivo de los certificados de depósito a 90 días emitidos por los bancos comerciales y las corporaciones financieras.
12.	Decreto No. 272 de 1986	A partir del 1 de febrero de 1986, limitó el aumento de la UPAC a un máximo del 21% anual.

<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE VIRGILIO BARCO VARGAS</b>		
13.	Decreto No. 530 de 1988	A partir del 1 de abril de 1988, limitó el aumento de la UPAC- a un máximo del 22% anual.
14.	Decreto No. 1319 de 1988	El Banco de la República calculaba la UPAC mensual sobre el 40% de la variación IPC para el período de los 12 meses previos, adicionando el 35% del promedio de la tasa variable DTF, calculada por el Banco de la República, calculada para el mes anterior. Igualmente, limitó el aumento de la UPAC a un máximo del 24% anual.
15.	Resolución No.42 de 1988	Determina que el Banco de la República calculará semanalmente la tasa variable de la DTF.
16.	Decreto No. 163 de 1990	Se estableció que los créditos para financiar vivienda de interés social no se establecerán en UPAC.
17.	Decreto No. 1127 de 1990	El Banco de la República calculaba la UPAC mensual sobre el 45% de la variación IPC para el período de los 12 meses previos, adicionando el 35% del promedio de la tasa variable DTF, calculada para el mes anterior.
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991</b>		
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE CESAR GAVIRIA</b>		
18.	Decreto No. 1730 de 1991	Expide el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Estableció el cálculo de la UPAC por el Banco de la República en el 45% de la variación del IPC (ponderado) para los 12 meses previos, adicionando el 35% del promedio de la tasa variable DTF, calculada en el mes anterior.
19.	Decreto No. 678 de 1992	Se estableció el cálculo de la UPAC en el 20% de la variación del IPC (total ponderado) para los 12 meses previos, adicionado en el 50% de la tasa variable DTF calculada por el Banco de la República para las 8 semanas anteriores a la fecha de la certificación.
20.	Ley 31 de 1992	Establece la función a cargo del Banco de la República para liquidar la UPAC, art. 16 lit. F y art. 18 de la Ley 31 de 1992, sobre la base de la variación de las tasas de interés.
21.	Resolución Externa No.6 de 1993	Estableció que el valor en moneda legal de la UPAC era equivalente al 90% del costo promedio ponderado de las captaciones de las cuentas de ahorro de valor constante y Certificados de Ahorro de valor Constante del mes calendario anterior.
22.	Decreto No. 663 de 1993.	Actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. En el artículo 121 dispuso que los créditos pactados en UPAC o con cualquier otro sistema de ajuste por inflación, la corrección monetaria, se considera como parte del interés total.
23.	Resolución Externa No.10 de 1993	Se dispuso que para calcular el valor de la UPAC debe ser con la metodología de la Resolución 6 de 1993.
24.	Resolución Externa No.16 de 1993	Fija la cuantía mínima de posición propia en moneda extranjera de los bancos autorizados para actuar como intermediarios del mercado cambiario.
25.	Resolución Externa No.17 de 1993	Establece que la tasa variable de la DTF, que trata la Resolución No.42 de 1988, seguirá calculándose de manera semanal por el Banco de la República, de conformidad al promedio ponderado de las tasas de interés efectiva a 90 días de las compañías de financiamiento comercial, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda y los establecimientos bancarios.

PERÍODO PRESIDENCIAL DE ERNESTO SAMPER		
26.	Resolución Externa No.26 de 1994	Estableció que el cálculo mensual de la UPAC en pesos será el equivalente al 74% del promedio móvil de la tasa DTF efectiva que refiere la Resolución No.42 de 1988 y la Resolución Externa No. 17 de 1993, de las doce 12 semanas anteriores al cálculo.
27.	Resolución Externa No.16 de 1995	Dictó regulaciones referentes a las tasas de interés, en relación con las operaciones activas de los establecimientos de crédito.
28.	Resolución Externa No.18 de 1995	Estableció que el cálculo mensual de la UPAC en pesos será el equivalente al 74% del promedio móvil de la tasa DTF efectiva de refieren las Resoluciones No. 42 de 1988 y la Resolución Externa No. 17 de 1993, de las 4 semanas anteriores a la fecha del cálculo.
29.	Resolución Externa No.20 de 1995.	Deroga las Resoluciones Externas 16 y 19 de 1995.
30.	Resolución Externa No.25 de 1995	Se expiden normas de apoyo transitorio de liquidez del Banco de la República a los establecimientos de crédito.
31.	Resolución Externa No. 26 de 1995	Establece el cobro por parte del Banco de la República a los establecimientos de crédito, que utilicen los apoyos transitorios de liquidez, a la cual hace referencia la Resolución Externa No.25 de 1995.
PERÍODO PRESIDENCIAL DE ANDRÉS PASTRANA		
32.	Decreto 2330 de 1998 del 16 de noviembre	Declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en el país hasta el 16 de noviembre de 1998.
33.	Sentencia C-252 de 1998. M.P. Carmenza Isaza de Gómez.	Se demandó el art. 2229 del Código Civil que impedía a los deudores hipotecarios del sistema UPAC, pagar anticipadamente los créditos. La Corte estimó que el legislador estableció una regulación especial para los usuarios de los servicios crediticios para financiación de vivienda y, en esa medida, las normas de los Códigos Civil y de Comercio que regulan el contrato de mutuo (tipología contractual que es la imperante por determinación de la ley especial para adquisición de vivienda) no son aplicables en esos casos. Lo anterior, en atención a la obligación constitucional del estado de intervenir en la economía (arts. 333, 334 y 150 num.19 lit. d) y establecer instrumentos adecuados de financiación de vivienda a largo plazo para materializar lo dispuesto en el art. 51 superior (derecho a una vivienda digna)
34.	Sentencia C-122 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz.	La Corte revisó la constitucionalidad del Decreto No. 2330 de 1998 que declaró la emergencia económica y social en el país, y determinó que dentro de los sectores afectados y que eran sujeto de protección especial por representar la población más vulnerable y que involucraba el derecho fundamental a una vivienda digna, estaban los deudores individuales del UPAC. También incluyó el sector de las organizaciones solidarias, las cuales tenían por objeto llevar a cabo actividades de ahorro, financiera y crédito, que estén o no en liquidación o intervenidas; además de instituciones públicas del sector financiero.
35.	Resolución Externa 6 del 5 marzo 1999. Junta Directiva del Banco de la República.	Para el cálculo mensual de la UPAC, a partir del 1 de abril de 1999, se toma el 74% de la DTF efectiva de las 4 semanas del mes anterior. La DTF se pondera sobre el 40% de la última semana del mes anterior y sobre el 30%, 20% y 10% respectivamente, de las tres semanas anteriores a ésta.
36.	Radicación número: 1001-03-27-000-1998-0127-). 00(9280). 21 de mayo de 1999. Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso	El Consejo de Estado, anuló el aparte del art. 1 de la Resolución No. 18 de 1995, en la cual se estimó que la Junta Directiva del Banco había violado de manera directa normas legales como el art. 16 lit. f de la Ley 31 de 1992 y el art. 134 del Decreto 663 de 1993, además de los arts. 372 y 373 superiores, por no tener presente normatividad a la cual debía sujetarse el cálculo de la UPAC.

	Administrativo, Sección Cuarta.	<p>Por otra parte, respecto a las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República, la Sala estimó que, como autoridad crediticia, monetaria y cambiaria, las debía cumplir y ejercer, no solo en el marco legal establecido, sino también con base en lo dispuesto en los artículos 16 de la Ley 31 de 1992 (por la cual se establecen las normas de funcionamiento del Banco de la República) y 372 y 373 de la Constitución.</p> <p>El Consejo de Estado estableció que la tasa de interés no era un elemento obligatorio en el cálculo de la UPAC, como si legalmente lo era el IPC (con base en lo previsto en el art. 134 del Decreto 663 de 1993), como un indicador económico ligado especialmente a la canasta familiar. La DTF es una medida de valor de los intereses comerciales (el uso del dinero) y no del valor adquisitivo de la moneda.</p>
37.	Resolución Externa No.10 el 1 de junio de 1999.	Determinó que, desde el 1 de junio de 1999, para el cálculo de la UPAC se tendría en cuenta que la corrección monetaria debía ser equivalente al promedio aritmético de las tasas anuales de inflación, las cuales se encuentran de acuerdo al IPC, de los 12 meses anteriores.
38.	Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999.	<p>Declaró la inexecutable del art. 16 de la Ley 31 de 1992, que establecía el cálculo de la UPAC con base en la corrección monetaria, dado que el alto tribunal estimó que la inclusión de la variación de la tasa de interés en el cálculo de la UPAC en la financiación de la vivienda hace que se vulneren los principios de justicia y equidad porque se aumentan los valores de las cuotas por encima de lo necesario para conservar el poder adquisitivo, por lo que ordenó que no se tuviera en cuenta en el cálculo de la UPAC, de manera que se preservara la vigencia de un orden justo, como lo dispone el art. 2° de la Carta.</p> <p>Adicionalmente, se ordenó llevar a cabo la reliquidación de manera retrospectiva de los créditos en UPAC, al considerar que estos desbordaban la obligación inicial con metodología que se estaba implementado para su cálculo, lo cual resultó en un incremento patrimonial en beneficio de la entidad y en una afectación económica en el deudor.</p>
39.	Sentencia C-700 del 16 de septiembre de 1999	<p>Declaró inconstitucionales las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que estructuraban el sistema UPAC, inexecutable que operó a partir del 20 de junio de 2000. Instó al Congreso para que legislara respecto a los sistemas de financiación de vivienda a largo plazo, con normas especiales, diferentes a las aplicables a los demás temáticos del sistema financiero.</p> <p>Igualmente, señaló que en relación a la financiación para vivienda a largo plazo, es un tema de competencia del Congreso de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 19 literal d) de la Carta Política y no puede ser establecida a través del Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias.</p> <p>Reitera la Corte la orden de dar estricto cumplimiento a la sentencia C-383 de 1999.</p> <p>Ordenó que todos los créditos bajo el sistema UPAC (existentes o aún aquellos que ya se hubiesen cancelado), debían ser reliquidados, en atención a que el fallo es erga omnes. Esta orden incluía no solo el financiamiento para vivienda sino adquisición de oficinas, bodegas etc.</p>
40.	Sentencia C-747 del 6 de octubre de 1999	Declaró inexecutable la capitalización de intereses en créditos de vivienda a largo plazo, contenida en el art. 121 del Decreto Ley 663 de 1993, por violar el artículo 51 CP, debido a que el Estado tiene la obligación de materializar las condiciones de acceso a la vivienda digna, además de brindar facilidades para su pago a largo plazo en las condiciones adecuadas. Por otra parte, consideraba la Corte que la capitalización de intereses los créditos descritos en este articulado, terminaba excediendo la capacidad de pago de los deudores.
41.	Ley 546 de 1999 del 23 de diciembre	Estableció los criterios que debe seguir el Gobierno Nacional y las normas generales, para regular el sistema de financiación de vivienda individual a largo plazo, relacionado al IPC y para determinar las condiciones especiales

		para la vivienda de interés social tanto rural como urbana.
42.	Sentencia C-664 del 8 de junio del 2000	<p>Se demandó el art. 554, inciso 4 del Código de Procedimiento Civil, que autorizaba a las entidades financieras, en el marco de un proceso ejecutivo hipotecario exigir la totalidad de la deuda (cláusula aceleratoria), en el caso que la obligación se estableciera diversos instalamentos, aun los no vencidos.; estas circunstancias a su vez otorgaría la posibilidad de pérdida del inmueble, pese a que la constitución salvaguardara el derecho a tener una vivienda digna, de esta forma se vulneran los artículos 42 y 51 de la C.P.</p> <p>La Corte determinó la constitucionalidad de la norma, en el entendido que la Carta magna presenta como fundamento de las obligaciones, estas tienen como eje principal un orden social justo, para ambas partes dentro de las obligaciones jurídicas que se adquieran al interior de la sociedad</p>
43.	Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000	<p>La Corte Constitucional estudió las demandas contra la totalidad de la Ley 546 de 1999, que estableció, entre otras, normas en materia de vivienda e instrumentos de ahorro destinado a su financiación. Igualmente, se demandó la ley de reactivación económica 550 de 1999.</p> <p>Como aspectos a destacar de la Ley 546 de 1999 es que termina con el sistema UPAC y se establece la UVR, dispuso las condiciones de transición entre los dos sistemas y la forma de calcular la UVR y quién lo debía realizar. Ordena a las antiguas corporaciones de ahorro y vivienda a convertirse en bancos (les dio plazo de 36 meses para hacerlo).</p> <p>Primero dejó claro que la Ley 546 de 1999, es una ley que regula la actividad financiera respecto a la construcción y adquisición de inmuebles a largo plazo, es decir, fue expedida en uso de las atribuciones del art. 150, núm. 19, lit d), de la Constitución Política. Y buscó sustituir las disposiciones que mediante decreto del ejecutivo habían sido expedidas en uso de facultades extraordinarias y, que previamente, fueron declaradas inexequibles por la misma Corte (por ejemplo, las disposiciones establecidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero que regulaban el sistema de ahorro y vivienda con base en la UPAC).</p> <p>Consideró como un criterio de equidad, actualizar a valor presente los créditos otorgados a largo plazo con garantía hipotecaria para la adquisición de vivienda, aspecto que no vulnera por sí misma la Constitución y sí logra mantener el equilibrio entre el deudor y el acreedor, puesto que de esta manera “quien otorga el crédito no verá disminuido su valor, ni el adquirente de la vivienda y deudor hipotecario la cancelará en desmedro del poder adquisitivo de la moneda cuando se contrajo la obligación”.</p> <p>No obstante, insistió, en que el Estado sí puede y debe intervenir las tasas de interés que se aplican a los créditos vivienda, porque involucra un derecho de rango constitucional, aunado a ello, uno de los objetivos del Estado Social de Derecho en la Carta Política de 1991, es la democratización del crédito. Aparte de las anteriores razones constitucionales, se tiene que las instituciones financieras tienen una posición dominante y pueden imponer a los deudores tasas que produzcan un traslado patrimonial a favor de tales entidades rompiendo el equilibrio económico.</p> <p>Reiteró que con base en lo decidido en la sentencia C-700 de 1999, la reliquidación de los créditos en UPAC es obligatoria para todos los usuarios del sistema que se declaró inexequible, y, por tanto, desde el 16 de septiembre de 1999, fecha del fallo, debía operar dicha reliquidación, de manera tal que se hicieran las compensaciones o devoluciones de pagos en exceso a los deudores, sin importar si el crédito ya se hubiese extinguido. Y obviamente, la reliquidación no puede incluir la capitalización de intereses.</p>

44.	Sentencia C-1140 del 30 de agosto del 2000	La Corte se ocupa de analizar unas demandas en contra de la constitucionalidad de la Ley 546 de 1999. En el análisis se remite a lo resuelto en la sentencia C-955 de 2000 sobre la exequibilidad de varios artículos, además de declarar la inconstitucionalidad de otros, bajo la consideración que en los negocios suscritos los deudores financieros están en una posición de manifiesta inferioridad frente a las entidades acreedoras, tornándose los contratos en verdades relaciones de adhesión, sin posibilidad de discutir o acordar las condiciones por parte de los deudores.
45.	Sentencia SU-846 del 6 de julio del 2000	Procede a revisar los fallos de tutela proferidos por los Tribunales Administrativos de Sucre y de Cundinamarca -Sección Cuarta- contra Banco Cafetero; Corporación de Ahorro y Vivienda Davivienda; Juzgado 3 Civil del Circuito de Sincelejo (Sucre); y Juzgado 2 Civil de Soacha. El problema jurídico lo establece la Corte sobre si es viable o no la suspensión de procesos ejecutivos en trámite, mientras se realiza la reliquidación de los créditos contratados bajo el UPAC. La Corte recuerda la función de los jueces, se encuentra encaminado a garantizar y prevalecer los derechos de los deudores de la UPAC, y aplicando la doctrina Constitucional y el fallo del Consejo de Estado, Sección Cuarta del 21 de mayo de 1999, efectuar en cualquier momento del proceso la reliquidación de los créditos, conforme a las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999. Lo anterior, con el objeto de evitar que los deudores se encuentren obligados y ejecutados, para pagar sumas que en derecho no adeudan.
46.	C-332 del 29 de marzo de 2001	Se estudió la constitucionalidad de lo dispuesto en los arts. 69 de la Ley 45 de 1990, 19 de la Ley 546 de 1999 y 554 del Código de Procedimiento Civil. En relación con las dos últimas normas se determinó que se existió cosa juzgada constitucional. El contenido del artículo 69 de la Ley 45 de 1990 consagra la posibilidad a favor del acreedor, cuando hay mora en el pago de las cuotas periódicas por parte del deudor, a exigir la devolución del crédito en su integridad, salvo pacto en contrario. Es decir, consagra una cláusula aceleratoria. Declaró constitucional el art. 69 de la Ley 45 de 1990 al considerar que dichas cláusulas son nacidas de la autonomía de la voluntad y que las partes tienen el deber de no abusar de los derechos.
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE ALVARO URIBE</b>		
47.	Sentencia C-936 del 15 de octubre de 2003	La Corte declaró la constitucional condicionada del art. 1 de la Ley 795 de 2003, que permite la financiación de vivienda a través del leasing habitacional, como una nueva operación del mercado financiero en la que se debe privilegiar las solicitudes de crédito de aquellas personas que bajo el sistema UPAC hubiesen entregado sus inmuebles en dación en pago. La Corte se ocupó de analizar qué involucra el derecho a una vivienda digna, acudió para ello a lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, específicamente, a los pronunciamientos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. La Corte decidió la constitucional, entendiendo que el reglamento dictado por el Ejecutivo debía contemplar los objetivos y los criterios contenidos en el art. 51 superior, como los arts. 1 y 2 de la Ley marco 546 de 1999, en relación con la vivienda digna.
<b>PERÍODO PRESIDENCIAL DE JUAN MANUEL SANTOS</b>		

48.	Sentencia C-313 del 23 de mayo de 2013	<p>La Corte analiza la demanda del parágrafo del art. 1 de la Ley 1555 de 2012.</p> <p>La Corte empieza el análisis con los derechos del consumidor financiero que puede ser víctima de las condiciones del mercado, colocándolo en una posición de sumisión, de ahí nace la necesidad de la intervención del estado en la economía y, en especial, en el sector financiero como una manifestación de la libertad de empresa, en aras de establecer límites o restricciones por razones del interés general o del bien común.</p> <p>La Corte declaró la constitucionalidad condicionada de la norma, bajo el entendido que es posible el pago anticipado de los créditos, sin aplicación de penalidad alguna, y que dicha posibilidad aplicaba a los deudores que tomaran créditos previo a la entrada en vigor de la Ley 1555 de 2012, esto es a los deudores del UPAC y de la UVR, en aplicación de los postulados del Estado social de derecho y el principio de igualdad. Reitera lo expresado en las sentencias C-252 de 1998, C-383, C-700 y C-747 de 1999, sobre la obligación que los deudores de créditos hipotecarios de vivienda y además consumidores financieros, tengan un tratamiento legal diferente a los demás usuarios del sistema financiero.</p>
49.	Sentencia SU-353 del 19 de junio de 2013.	<p>La Corte Constitucional, revisó los fallos proferidos por el Consejo de Estado del 5 de septiembre, en primera instancia, y del 24 de noviembre, en segunda instancia, ambos del 2011, dentro de la acción de tutela presentada por el Banco de la República en contra del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera- Subsección A, a través de la cual, se dejó sin efectos la sentencia, al considerar que se violó el debido proceso del Banco de la República, al imputarle el daño antijurídico que sufrió el señor Reynaldo Galindo Hernández, debido a la expedición de la Resolución Externa No. 18 de 1995. La sentencia reafirma la postura, al expedir el Banco dicha resolución estaba cumpliendo sus funciones y la ley.</p>

*Nota.* La presente información es una recopilación de información relacionada de los documentos referenciados en el mismo.

**Capítulo 3. Establecer las razones por las que el Banco de la República causó o no un daño antijurídico a los deudores de la UPAC en el marco de la sentencia SU-353 de 2013.**

El análisis se centra en revisar si el Banco de la República causó o no en un daño antijurídico al expedir la Resolución No.18 de 1995, la cual modificó la forma de liquidar los intereses de la UPAC dando como resultado que las cuotas de los créditos tomados de conformidad con la UPAC se incrementaran generando que los deudores de créditos amparados a través de contratos de mutuo, no pudieran continuar pagando sus créditos incurriendo en incumplimiento de ese contrato del contrato mutuo, lo que dio lugar al inicio de procesos ejecutivos, conduciendo a sentencias que ordenaban el remate de las viviendas, perdiendo no solo lo cancelado por el valor de la cuota inicial sino, además, las cuotas mensuales que durante años pagaron y en muchos de los casos quedando con saldos insolutos.

El Banco de la República de acuerdo con el art. 371 superior “es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”.

La sentencia SU-353 de 2013 analiza si el Banco de la República incurrió en una falla en el servicio al proferir la Resolución No.18 de 1995, cuando ésta posteriormente fue anulada; sin ignorar que para la fecha que se expidió la citada resolución la entidad “ (...) tenía no sólo la posibilidad sino la obligación legal vinculante de fijar la metodología de cálculo de la UPAC con base en la DTF, y no con fundamento en el IPC” tal como lo determinó Ley 31 de 1992 y la sentencia C-383 de 1999 (CC, Sentencia SU-353/13, 2013, p.2).

Mediante la sentencia proferida el 21 de mayo de 1999, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, con ponencia del consejero Daniel Manrique Guzmán, anuló la Resolución No.18 de 1995 debido a que sólo se tuvo en cuenta para la liquidación de la UPAC el DTF y dejó de lado también incluir el IPC como indicador para el cálculo. La causa fundamental de la decisión de anulación estuvo basada en que, aunque el Banco de la República tenía la competencia para expedir el acto administrativo, no cumplió con lo ordenado en el Ley 31 de 1992 art. 16 lit. f y el art. 134 del Decreto 663 de 1993, vulnerando de forma directa la ley y de forma indirecta la Constitución Política, específicamente los arts. 51, 372 y 373.

La génesis de la sentencia SU-353 de 2013, es la tutela que interpone el Banco de la República contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Tercera, que consideró que existía responsabilidad del Banco de la República al consagrar el cálculo de la UPAC solo con base en la DTF y concluir que se causó un daño atribuible al Estado-Banco de la República que lo catalogó como antijurídico y, por tanto, susceptible de reconocimiento de perjuicios a favor del señor Reynaldo Galindo Hernández. La sentencia de unificación se soporta además en que sí bien la C-383 de 1999 declaró inexecutable el art. 16, lit. f de la Ley 31 de 1992, no es menos cierto que dicha norma le imponía una orden al Banco de la República de consagrar de una forma determinada el cálculo de la UPAC, vulnerando la autonomía de la entidad.

Se aparta la Corte del planteamiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido que el Banco de la República había incumplido el deber jurídico establecido en el Decreto Ley 663 de 1993, especialmente en su art. 134.

La sentencia SU 353 de 2013, aparte de exponer las razones jurídicas por las cuales declaró que la Resolución 18 de 1995, era inexecutable aclara que para no generar inseguridad jurídica esta determinación deberá tenerse en cuenta hacia futuros créditos hipotecarios, es decir las afectaciones en el alza de los intereses y por ende de las cuotas de los créditos que se vieron impactados por la Resolución 18 de 1995, no los cobijaba este fallo de la Corte Constitucional; además porque según el fallo de la sentencia C-383 de 1999, se vulneró fue la autonomía del Banco de la República, a quien el legislador a través de la Ley 31 de 1992 art. 16 lit. f le imponía la forma de liquidar la UPAC cuando el Banco de la República es completamente autónomo en esas decisiones del cálculo de los intereses de la UPAC; los derechos de los deudores a la luz de la sentencia C-383 de 1.999, no se vieron afectados.

En suma, el asunto es que no se le puede responsabilizar al Banco de la República por cumplir su función no se evidencia falla en el servicio, que haya ocasionado un daño antijurídico a los deudores; entonces ¿qué fue lo que pasó?; si se revisan las fechas la Resolución 18 fue expedida el 30 de junio de 1995 y las sentencias de la Sección Cuarta, en especial la proferida el 21 de mayo de 1999 por el Consejero Ponente Daniel Manrique Guzmán, dentro del proceso No. 1001-03-27-000-1998-0127-00(9280), la cual anuló la Resolución No.18 del 30 de junio de 1995 es de casi cinco años después y lo mismo sucede con la sentencia C 383 de 1999, que declaró inexecutable lo el art. 16 lit. f de la Ley 31 de 1992; cinco años en donde las cuotas se incrementaron generando que miles de deudores de la UPAC perdieran sus viviendas, y con ellas las cuotas iniciales y las cuotas mensuales que durante años pagaron a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y a algunos Bancos y como lo afirma la sentencia C 383 de 1999, no será retroactiva la determinación de la inexecutable de la Resolución 18 del 30 de junio de 1995,

sería para los créditos que se tomaran de 1999 en adelante, con efectos ex nunc (hacia el futuro) (CC, SU-353/13, 2013).

La Corte revisa si se reúnen los elementos necesarios del art. 90 constitucional para condenar al Estado a responder de manera patrimonial por los daños antijurídicos que le sean imputados, ocasionados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Para poder imputarle al Banco de la República el daño antijurídico, se debe probar que ese daño concreto lo ocasionó “puntualmente” dicha entidad (CC, SU-353/13, 2013).

Y como reiteradamente lo concreta la sentencia SU 353 de 2013, el Banco de la República actuó cumpliendo un deber legal, que una cosa es que le haya quedado mal liquidada la UPAC porque además no incluyó al cálculo el IPC cuando debería a ver sido DTF – IPC; y otra cosa muy distinta es que haya ocasionado un daño antijurídico pues la Resolución 18 de 1995 fue anulada mediante la sentencia del 21 de mayo de 1999, cinco años después; las afectaciones a los deudores de la UPAC se dieron entre el 1 de agosto de 1995 que fue cuando entró en vigencia la Resolución 18 de 1995 hasta el 21 de mayo de 1999, cuando se emitió la sentencia que anulaba la mencionada resolución.

Es decir que el Consejo de Estado cinco años después se percató que el Banco de la República estaba liquidando ilegalmente la UPAC; aunque cumplía con sus funciones, pero es bueno recordar que con el Decreto 677 del 2 de mayo de 1972 se creó el Sistema UPAC debido a las siguientes consideraciones es decir las razones por las cuales el gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero, considera pertinente la creación de un sistema que beneficiaría a todos; estas son las consideraciones del decreto, así:

*“(…) Que los actuales ahorros privados son insuficientes para el logro de un desarrollo y crecimiento económico adecuados. Que una política de desarrollo urbano para la*

*eficaz y oportuna realización de sus proyectos necesita disponer de fondos suficientes. Que el mercado de capitales requiere incrementar la tasa de ahorro para inversiones mediante títulos a largo plazo, destinados a financiar la actividad de la construcción urbana. Que por tanto se hace necesario estimular el ahorro privado y canalizar parte de él para darle a la actividad de la construcción una financiación adecuada, a fin de que pueda desarrollar el papel que le corresponde tanto en el suministro de vivienda como en la generación de nuevo empleo (...)" (Dec.677, 1972, p.3)*

Asimismo, mediante el Decreto 664 del 27 de marzo de 1979, artículo 2, se establecen los porcentajes para los diferentes créditos a largo plazo que se harían para las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y además los intereses para los créditos hipotecarios así:

- i) *En las operaciones de que tratan los literales a), c) y h) el plazo para los créditos a constructores será igual al programado inicialmente para la construcción y seis meses más, y la tasa de interés efectiva será del nueve por ciento (9%) anual expresado en unidades de poder adquisitivo constante UPAC. El plazo máximo para los créditos individuales hipotecarios será de 15 años y la tasa de interés efectiva será del siete y medio por ciento (7.5%) anual expresada en unidades de poder adquisitivo constante - UPAC.*
- ii) *En las operaciones de que tratan los literales b), e) y g) el plazo para los créditos a constructores será igual al programado inicialmente para la construcción y seis meses más, y la tasa de interés efectiva será del nueve por ciento (9%) anual expresada en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC). El plazo máximo para los créditos individuales hipotecarios será de 8 años y la tasa de interés efectiva será del siete y*

*medio por ciento (7.5%) anual expresada en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC).*

*iii) En las operaciones de que tratan los literales d), f) e i) la tasa de interés efectiva será del nueve por ciento (9%) anual y el plazo no podrá exceder de cinco años (Dec. 664, art. 2, 1979).*

La tasa autorizada para los créditos hipotecarios con el sistema UPAC era del 7.5% anual expresada en unidades de poder adquisitivo constante; entonces quién autorizó al Banco de la República liquidar los intereses al 74% de la DTF más el IPC; pues el art. 16 lit. f de la Ley 31 de 1992 y el art. 134 del Decreto Ley 663 de 1993. El Banco de la República estaba legitimado para tomar determinaciones sobre subir las tasas de interés a los créditos que fueron asignados o tomados en UPAC. Aquí es preciso recordar el pronunciamiento de la misma Corte Constitucional, a propósito de la inexecutable de las normas que estructuraron la liquidación de la UPAC en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, contenidas en el Decreto Ley 663 de 1993, al establecer que el ejecutivo extralimitó sus competencias y abusó de sus funciones al expedir ese cuerpo normativo porque era una competencia privativa del Congreso. (CC, C-700/99, 1999).

Por otra parte el legislador ha venido cambiando el cálculo de la UPAC, la cual al inicio estaba sometida al IPC pero en los años 80 cambió, pues ya no se haría el cálculo de acuerdo al IPC sino se tendría en cuenta la variación de las tasas de interés de los depósitos a término, tal como lo autorizó el Decreto 1131 de 1984, siendo presidente de la República Belisario Betancourt y luego el Decreto 1319 de 1988, siendo presidente de la República Virgilio Barco que autorizó que el cálculo fuera el promedio ponderado y la DTF ya en 1994 la Junta Directiva del Banco de la República determinó liquidar la corrección monetaria en 74%, tal como lo

señaló la Resolución Externa No. 26 de 1994, al año siguiente derogada por la Resolución Externa No.18 de 1995. (CC, SU-353/13, 2013).

Finalmente, la Corte Constitucional considera que al Banco de la República no se le puede imputar ningún daño antijurídico pues estaba cumpliendo con un deber legal y constitucional y que además la Resolución No.18 de 1995 fue anulada por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con efectos hacia el futuro ex nunc.

Como se evidencia el cálculo al 74% de la DTF estaba autorizado desde el año 1988; porque no advirtieron a los deudores que ya estaban con el Sistema UPAC; por qué razón no informaron a los nuevos deudores, esperaron 7 años para materializar el Decreto 1319 de 1988; estas preguntas corresponden a otro estudio. Pero se puede avizorar algunos parámetros, primero, que los créditos que financiaban vivienda, eran considerados un producto financiero más, por tanto, regido por la regulación aplicable al sistema financiero colombiano y, supletivamente, por las normas de los Códigos de Comercio y Civil, sin ninguna prevalencia constitucional, que solo vino a tenerse presente, cuando la Corte Constitucional analiza el derecho fundamental a una vivienda digna, el cambio a una constitución principalista verificado en el año 1991 y la obligación a cargo del Legislativo de regular especial y específicamente, a través de una ley marco, el derecho y acceso a vivienda digna de las familias y grupos poblacionales más vulnerables, en el marco del Estado Social de Derecho que la Carta impulsó.

Asimismo, es necesario traer a mención el salvamento de voto del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, realizado en la sentencia SU 353 de 2013, puesto que en él señala que en el análisis de la normatividad realizado por el alto tribunal en materia constitucional, no tenía por objeto un juicio de responsabilidad pecuniaria colectiva de las autoridades públicas, ni de las instituciones financieras, por los daños ocasionados por los excesos del UPAC a sus

deudores, dado que esto era de competencia de los jueces que tuvieran conocimiento de las demandas que fueran instauradas en el marco de la jurisdicción competente.

Es por ello que, en consideración del Magistrado, las razones dadas por la sala no eran suficientes para estudiar la acción de tutela interpuesta por el Banco de la República contra el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, debido a la vulneración del debido proceso e igualdad.

A su vez, considera el Magistrado disidente que la Sala de la Corte Constitucional se apartó de los fundamentos por los cuales debe ser admitida la acción de tutela y que en este caso tuvo como argumento para su admonición el objetivo de salvaguardar la Constitución; considera el magistrado que los jueces administrativos, si llevaron a cabo un análisis sistemático y razonable de la norma, que los llevó a determinar la responsabilidad del Banco de la República, respecto de la metodología injusta, irregular e inadecuada para la determinación de los valores de la UPAC, con fundamento exclusivo de las tasas de interés (CC, SU 353/13, 2013).

Además señala que el fallo de la sentencia SU 353 de 2013, aunque dice que no desprotege a los deudores de la UPAC, dado que la Ley 546 de 1999 trae unos alivios; además que el fallo no visibiliza los derechos de los deudores, ni aborda el tema del daño más allá de lo económico, desconoce que aunque el Banco de la República estuviera legitimado desde 1988 para hacer este tipo de cálculos sobre la UPAC, sí le asistía la obligación de revisar las afectaciones que traería la nueva forma de liquidar la UPAC en el equilibrio de los créditos dado que a los deudores antes de otorgarles un crédito se les hace un estudio para verificar si con los ingresos que reportan tienen la capacidad de asumir el pago de las cuotas liquidadas con el IPC y no 74% de la DTF; como bien lo señala el Magistrado Palacio Palacio:

(...) Esta decisión compromete seriamente el derecho a la justa indemnización de todas las víctimas de ese nefasto programa de financiación. Y aunque podría alegarse que la propia sentencia no descarta que pueda imputársele responsabilidad a una autoridad distinta del Estado, de seguir este camino se llegaría al mismo” “*conflicto entre razones institucionales autorizadas*” (CC, SU 353/13, 2013, p.50).

Aunque es claro que en principio el legislativo al ir autorizando al Banco de la República a cambiar la forma de liquidar la UPAC; a los gobiernos de Belisario Betancur que expidió Decreto 1131 de 1984 y Virgilio Barco que expidió el Decreto 1319 de 1988, luego el legislativo expide la Ley 31 de 1992 en donde entre las funciones del Banco de la República esta de la calcular el valor de la UPAC, es imposible establecer la Responsabilidad al Banco de la República, o al Legislativo o a los Gobiernos que fueron vulnerando el derecho a la vivienda digna al no garantizar un plan de financiamiento a largo plazo seguro, contribuyeron a que el desastre de la pérdida de las vivienda se materializara varios años después, es decir desde 1984 ya habían determinado el legislativo cambiar la forma de liquidar la UPAC y fue hasta el 30 de junio de 1995 que el Banco de la República hizo el cambio de la forma de liquidación y hasta 1999 que se anuló la Resolución 18 de 1995 expedida por el Banco de la República por el Consejo de Estado, pero no la anuló porque vulnerara el derecho a la vivienda digna de los deudores de la UPAC, sino porque al Banco de la República le quedo inadecuadamente liquidada la UPAC porque aparte de liquidar al 74% de la DTF debía además incluir el IPC; y como bien lo señala el Magistrado Palacio Palacio:

(...) Sencillamente, y siguiendo lo expuesto por esta sentencia, ningún juez administrativo podría condenar ni al Congreso ni al Banco de la República –y de paso a cualquier otra autoridad del Estado- en tanto persiste una discrepancia seria entre los

órganos judiciales de cierre en torno a cuál fue la entidad del Estado responsable de este descalabro financiero. (CC, SU 353/13, 2013, p.50).

El Estado Colombiano a través del legislativo y judicial sí debió garantizar el derecho a la vivienda digna, la cual hace parte de ese mínimo vital; y que se supone que el UPAC fue creado para cumplir esos fines Constitucionales de brindar la oportunidad de que los ciudadanos pudieran acceder a una vivienda con unas condiciones accesibles a largo plazo y sobre todo seguro es decir que la forma de liquidar la UPAC pactada no iba a variar salvo las variaciones del IPC.

## Conclusiones

La actividad bancaria, en el marco del Estado Social de Derecho definido por la Carta Política de 1991, es un servicio público, es decir, debe velar porque en su accionar prime el interés de la comunidad sobre el particular de los que detentan la propiedad de las entidades financieras; y su control y regulación corresponde al Estado, dicha competencia tiene como fundamento los artículos 333 y 334 de la C.P., éste último obliga al Estado a intervenir en la economía, con el objeto que todos cuenten con un acceso efectivo a los servicios y bienes básicos, entre estos la vivienda digna, para lo cual se ha generado normatividad dirigida a la implementación de créditos de vivienda a largo plazo (CC, C-252/98, 1998). Pero además porque el Constituyente estableció expresamente como obligación del Estado disponer de “sistemas adecuados de financiación a largo plazo” para que la población pudiera acceder a la vivienda digna, mediante el art. 51 superior.

Al decir de “normatividad propia” para la financiación de vivienda a largo plazo, de manera que la normatividad que regule los créditos que financien vivienda garantice la materialización del derecho a una vivienda digna y protejan a los usuarios de los servicios financieros. Este tipo de créditos no puede ser un producto financiero más, se debe entender que corresponde al Congreso de la República establecer a través de una ley marco las

condiciones y los parámetros bajo los cuales las autoridades administrativas y las entidades financieras deben ceñir su actuación a las siguientes finalidades constitucionales: 1) principio de solidaridad. 2) Democratización del crédito y 3) Acceso a una vivienda digna.

También las Altas Cortes dejaron en claro, que aunque el contrato de mutuo es conmutativo y se deriva de las relaciones comerciales entre particulares, éste se convirtió en el principal instrumento para otorgar los créditos financieros para vivienda, no resultan aplicables, en el marco constitucional del Estado Social de Derecho, las normas de los Códigos de Comercio y Civil y el de Procedimiento Civil para los créditos hipotecarios de vivienda a largo plazo, teniendo en cuenta la posición dominante de las entidades financieras y la evidente desigualdad de los deudores. Así, por ejemplo, no puede impedirse el pago anticipado de los créditos, ni se puede sancionar al deudor hipotecario porque lo haga anticipadamente; igualmente, cuando se produjo la crisis del sistema UPAC, la Corte obligó a que las entidades financieras reliquidaran los créditos, recibieran en dación en pago los inmuebles obtenidos vía el financiamiento de créditos hipotecarios con el sistema UPAC y dejó sin efecto el pacto de cláusulas aceleratorias.

La consideración de los créditos hipotecarios con el sistema UPAC como un producto financiero más por parte de la Ley 31 de 1992 (artículo 16), así como el Decreto 663 de 1993 y por parte de la Junta Directiva del Banco de la República y del sector financiero, fue lo que permitió que el cálculo de la UPAC se hiciera con la variación de la tasa de interés como único indicador, solamente para garantizar la competencia en el mercado financiero, aunado a ello se normatizó la capitalización de intereses, todo eso llevó al incremento de los créditos y el desbordamiento de la capacidad de pago de los deudores hipotecarios, en beneficio de la entidad financiera.

Se omitió por las autoridades legislativas y administrativas que el Estado tiene la obligación constitucional de promover la adquisición de vivienda a través de sistemas financiación a largo plazo, conforme al artículo 51 superior, como uno de los derechos sociales y económicos de la población colombiana; y que le corresponde garantizar los principios de equidad y justicia en los órdenes económico, político y social. Es decir, tenían la obligación de defender a los usuarios de créditos hipotecarios de vivienda, interviniendo y estableciendo condiciones de control y topes que permitieran cumplir con el cometido estatal de garantizar el acceso a la vivienda en condiciones dignas y la democratización del crédito, esto es que estuviera al alcance de todas las personas, sin importar su nivel económico.

Lo anterior, además, en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, se insiste por la debilidad manifiesta de los deudores hipotecarios de la UPAC frente a las entidades crediticias, con las cuales suscribieron contratos por adhesión.

Esa conducta omisiva y que hizo prevalecer los intereses de las entidades financieras, permite derivar responsabilidad del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 90 de la Constitución, porque lesionó financieramente a los deudores hipotecarios del sistema UPAC, daño antijurídico que no tenían el deber jurídico de soportar. El daño fue de tal característica y magnitud que una de las motivaciones para declarar la emergencia económica en el año 1998 y que la Corte encontró demostrada en la revisión de constitucionalidad de la norma, fue el hecho notorio de las dificultades de los deudores del sistema UPAC, que los llevaron a la mora de sus créditos hipotecarios porque los intereses en esos niveles excesivos se convirtieron en confiscatorios y terminaron obligados a cancelar valores que en justo derecho no adeudaban, aparte de tener que entregar en dación en pago sus viviendas o vencidos en procesos ejecutivos y rematadas sus viviendas.

Para los deudores de créditos con la UPAC no se les garantizó la seguridad jurídica en la normatividad que regulaba el crédito, porque éste se consideró un servicio financiero más y no un instrumento que le permitiera materializar el derecho a la vivienda digna.

Se evidencio que una vez se creada el UPAC en 1972, fue a través de decretos presidenciales, que no fueron sometidos al legislativo, fue a través de los diferentes decretos o actos y administrativos que el ejecutivo fue cambiando la forma en que la UPAC debía ser liquidada por el Banco de la República debía liquidar.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el Banco de la República siempre cumplió con sus funciones.

Que los créditos son un contrato de mutuo y que son las partes las llamadas a demandar en el evento de violación de derechos o incumplimiento del contrato de mutuo.

El ejecutivo también cumplido con sus funciones, sin embargo, se desconoce si esos decretos tuvieron estudios del impacto social y económico que generaría o si a pesar de ello la administración legitimó la liquidación de la UPAC y dejó en manos de las partes las demandas por incumplimiento de los contratos de mutuo y por violación al derecho a una vivienda digna.

Finalmente ante la falta de educación financiera por parte de los deudores de la UPAC y la confianza en el Estado; ocasionó que los deudores no procedieran a tiempo a demandar la violación de los contratos de mutuo, entonces el daño causado a los deudores de la UPAC es culpa exclusiva de los deudores porque las entidades del Estado sólo cumplía con sus funciones; a pesar que los derechos de los consumidores financieros fueron afectados, al no tener una información clara y oportuna del tipo de producto que tomaron para la adquisición de vivienda que les garantizara a largo plazo un crédito seguro y poder así materializar el derecho

a la vivienda digna; es como si ahora se tomaran los crédito en BITCOIN; cuando inicio el sistema UPAC había inversionistas que compraban UPACS, es decir que finalmente hubo incremento patrimonial para quienes eran dueños de UPACS y un detrimento patrimonial para quienes tomaron crédito con el sistema UPAC, sin gozar de seguridad jurídica, y además legitimada por el estado; pues la entidades como el Banco de la República cumplieron sus funciones en relación a la forma como se liquidó la UPAC sacrificando a los deudores que confiaron en que el UPAC por ser un sistema avalado por el estado. En este estudio se develó que no todo lo que el Estado legitima garantiza los derechos de los asociados, violando el artículo 2 de la CPC, que debe garantizar los fines esenciales del estado como son servir a la comunidad, promover la prosperidad, garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en su vida, honra y bienes; se vulneró además los artículos 1 , 51 y 93 de la Constitución Política de Colombia a pesar que todas las instituciones cumplieron con sus funciones en lo relacionado con el sistema UPAC. El Estado Colombiano y Banco de la República olvidaron que su función principal era garantizar que la Resolución No. 18 de 1995 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República que cambió la forma de liquidar la UPAC en tanto acto administrativo, tenía la obligación de velar por los principios y derechos contemplados en la Constitución Política de Colombia, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto de San Salvador sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales (bloque de constitucionalidad) que en su preámbulo dice “... Los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el

respeto de los derechos humanos esenciales del hombre, es decir que el sistema UPAC y la Resolución No. 18 de 1995 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República, vulneran no sólo la justicia social sino además no respetaron los derechos humanos, sin importar sus consecuencias jurídicas, sociales y económicas aprobaron un sistema completamente nocivo para los deudores de la UPAC. Esta investigación no abordó un tema clave y fue haber conocido quienes eran los propietarios de las UPACS, inversores privados, personas naturales y jurídicas, que con el alza de los intereses de los créditos de la UPAC es posible que sus patrimonios se hayan incrementado; eso no lo sabemos por ahora; pero lo que sí es evidente es que fue una estrategia económica del Estado Colombiano que generó grandes pérdidas para un sector de la población al que tenía el deber de proteger.

### **Bibliografía**

Arango, R. (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. (2ª ed). Universidad Externado de Colombia.

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, octubre 1, 2002. M. P.: J. Palacio. No 2001016902. IJ-027.). (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 11 de noviembre de 2024. <https://bit.ly/3iAt4eg>

Corte Constitucional [CC], julio 26, 2000. M.P.: A. Beltrán. Sentencia C-955/00. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-955-00.htm>

Corte Constitucional [CC], junio 19, 2013. M.P.: M. Calle. Sentencia SU 353/13. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/su353-13.htm>

Corte Constitucional [CC], marzo 1, 1999. M.P.: F. Morón. Sentencia C-122/99. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-122-99.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 26, 1999. M.P.: C. Isaza. Sentencia C-252/98. (Colombia).

Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-252-98.htm>

Corte Constitucional [CC], mayo 27, 1999. M.P.: A. Beltrán. Sentencia C-383/99. (Colombia).

Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-383-99.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre 4, 2007. M.P.: J. Araújo. Sentencia SU 813/07. (Colombia).

Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/su813-07.htm>

Corte Constitucional [CC], octubre 6, 1999. M.P.: A. Beltrán. Sentencia C-747/99. (Colombia).

Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-747-99.htm>

Corte Constitucional [CC], septiembre 16, 1999. M.P.: J. Hernández. Sentencia C-700/99.

(Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-700-99.htm>

Cubides, D. (2018). Régimen jurídico de la hipoteca en el sector financiero. *Revista Erasmus*

*Semilleros de Investigación*, 2(1), 70-78.

<https://journalusco.edu.co/index.php/erasmus/article/download/1815/3598?inline=1>

Decreto 1229/72, julio 17, 1972. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de

noviembre de 2024. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1248146>

Decreto 200/39, enero 28, 1939. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de

noviembre de 2024. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1045468>

Decreto 2041/87, octubre 27, 1987. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1389869>

Decreto 2330/98, noviembre 16, 1998. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1694386>

Decreto 663/93, abril 2, 1993. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1348>

Decreto 711/32, abril 22, 1932. Presidencia de la República. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1880568>

Ley 45/90, diciembre 18, 1990. Diario Oficial. [D.O.]: 32682. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77540>

Ley 546/99, diciembre 23, 1999. Diario Oficial. [D.O.]: 43827. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0546\\_1999\\_pr001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0546_1999_pr001.html)

Ley 74/68, diciembre 26, 1968. Diario Oficial. [D.O.]: 32682. (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1622486>

<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1622486>

Mora, A. (2010). El crédito hipotecario en Colombia con base en Unidades de Valor Real (UVR'S) [Tesis de Magister, EAFIT].

<https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/c0a3230a-1405-49b6-9778-f2e518c037b8/content>

Parra, D. y Ospina, P. (2019). Permanencia del gravamen a los movimientos financieros en Colombia, [Tesis pregrado, Universidad Libre de Colombia].

<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/15518/PERMANENCIA%20DEL%20GRAVAMEN%20A%20LOS%20MOVIMIENTOS%20FINANCIEROS%20EN%20COLOMBIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Resolución 42/88, junio 15, 1988. Junta Monetaria y Externa del Banco de la República.

(Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

[https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/re\\_jm\\_br\\_1988.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/re_jm_br_1988.pdf)

Resolución Externa 17/93, junio 22, 1993. Junta Directiva del Banco de la República.

(Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.banrep.gov.co/es/node/26674>

Resolución Externa 18/95, junio 30, 1995. Junta Directiva del Banco de la República.

(Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.

<https://www.banrep.gov.co/es/node/26718>

Rodríguez, D. (2013). El derecho a la vivienda en Colombia, una mirada político-constitucional y jurisprudencial. [Tesis de Magister, Universidad Santo Tomás de Colombia].

<https://hdl.handle.net/20.500.12494/42583>

Salgar, L. (2015). La gestión de los riesgos constitucionales asociados al negocio crediticio.

<https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/dc806586-1359-4ce9-8b84-4006f8bd2cdc/content>

Villabella, C. M. (2015). Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones. En E.

Cáceres (Eds). *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*. Universidad Nacional Autónoma de Mexico.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3983/46.pdf>

Yamhure, S. (2001). Análisis jurídico y financiero de los sistemas de amortización de vivienda

en Colombia base UPAC y base UVR. [Tesis pregrado, Pontificia Universidad Javeriana].

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/56423/Tesis42.pdf?sequence>

=1