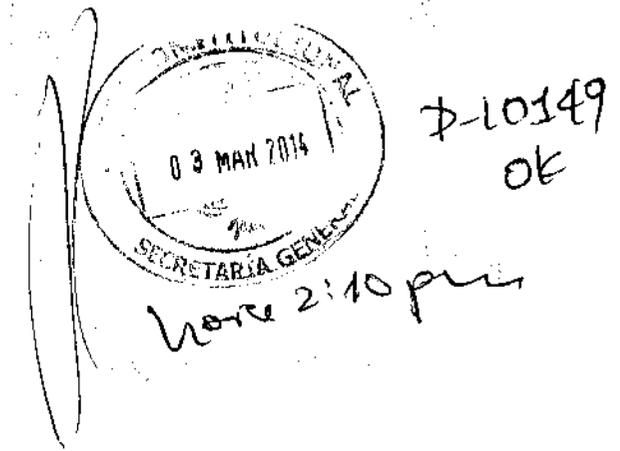


HONORABLE
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



REF: ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
DEMANDANTE: JOSE ROSEMBERG NUÑEZ CADENA
JOSE ROSEMBERG NUÑEZ DIAZ
NORMAS ACUSADAS: **Artículo 38 de la ley 1537 de 2012** que
modifica el artículo 24 de la ley 546 de 1999

Respetados Magistrados:

JOSE ROSEMBERG NUÑEZ CADENA, mayor de edad, con domicilio y residencia en Bogotá D.C., identificado con C.C. 19.099.424, abogado en ejercicio con T.P. 117.289 del C.S. de la J., y JOSE ROSEMBEG NUÑEZ DIAZ, mayor de edad, con domicilio y residencia Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía número 80.035.232, estudiante de último semestre de derecho, en uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, nos dirigimos ante la Honorable Corte Constitucional para interponer **acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 38 de la ley 1537 de 2012**, que modifica el artículo 24 de la ley marco de vivienda 546 de 1999, en cuanto vulnera el mandato constitucional estatuido en los artículos 1, 2, 4, 11, 13, 16, 29, 42, 44, 45, 46, 51, 78, 113, 114, 229, 365 y Preámbulo de la Constitución Política de Colombia.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

NORMA ACUSADA

Transcribo a continuación la norma acusada:

LEY 1537 DE 2012

(Junio 20)

Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

"Artículo 38. El artículo 24 de la Ley 546 de 1999, quedará así:

"Artículo 24. Cesión de créditos hipotecarios. En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual y sus garantías podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera o de cualquiera de las entidades a que se refiere el parágrafo del artículo 1° de la presente ley.

Para tal efecto, las entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente ley o las sociedades titularizadoras o sociedades fiduciarias, según el caso, autorizarán, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, la cesión del crédito y sus garantías, una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor. La superintendencia financiera reglamentará las condiciones para la legalización de las cesiones.

Dicha cesión se entenderá perfeccionada exclusivamente con la transferencia del título representativo de la obligación correspondiente y tendrá los efectos previstos por el artículo 1964 del Código Civil. En cualquier caso la garantía hipotecaria cedida en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo, respaldará el crédito desembolsado por el nuevo acreedor para el pago de la cesión.

La cesión de créditos no generará derechos notariales, registrales e impuestos de timbre"¹.

PETICION RESPECTO DE LA NORMA ACUSADA

Solicito que la norma acusada se declare exequible, pero condicionando su constitucionalidad a la interpretación según la cual, se entienda una **prohibición de cesión de los créditos de vivienda en los siguientes términos: en ningún momento de la relación sustancial o procesal, aun antes del remate de una vivienda en un proceso ejecutivo, pueden ser cedidos a personas naturales o entidades diferentes a las expresamente mencionadas en el parágrafo del art. 1 de la ley 546 de 1999.** Y que además, la entidad acreedora en ningún momento de la relación sustancial o procesal, aun antes del remate de una vivienda en un proceso ejecutivo, puede tomar unilateralmente la decisión de esa cesión, decisión que es exclusiva del deudor. También, que las entidades distintas de entidades financieras que están autorizadas a manejar dichos créditos, deben tener unas condiciones especiales de solvencia, reconocimiento y control, **que garanticen al deudor los derechos emanados del crédito de vivienda.** Y que **las cesiones realizadas antes de la vigencia de la norma acusada, solo podían ser cedidas a favor de una entidad financiera. Y en consecuencia, debe entenderse viciada de nulidad absoluta o inexistente, cualquier cesión de crédito de vivienda que vaya en contravía de esta interpretación.** Además que esta interpretación debe

¹ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47971>

aplicarse con efectos retroactivos desde la entrada en vigencia de la ley 546 de 1999, pues ese es el sentido y espíritu del original art. 24.

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar la normatividad constitucional infringida:

PREAMBULO,

ARTICULOS 11, 2, 4, 11, 13, 16, 29, 42, 44, 45, 46, 51, 78, 113, 114, 229, 365 de la Constitución Política de Colombia.

CONCEPTO DE VIOLACION

I. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN CON LA INTERPRETACION INCONSTITUCIONAL QUE SE LE ESTA DANDO A LA NORMA ACUSADA EN DETRIMENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y OTRAS NORMAS CONSTITUCIONALES

1. La ley 546 de 1999 fue concebida como la ley marco de vivienda, "*por la cual se dictan **normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deber sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.***" Lo subrayado es mío.

2. Dicha ley en su artículo 24 originalmente decía: "*Cesión de créditos. En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera.*

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

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

3. Posteriormente, el artículo 24 de la ley 546 de 1999, fue modificado por la norma acusada ya transcrita anteriormente.
4. De la lectura de la norma original, se advierte que sobre la cesión de créditos de vivienda, **existen unos requisitos especiales, i) que debe**

ser solicitada por el deudor y ii) que debe ser cedido a favor de una entidad financiera.

5. La modificación de la norma acusada que es la vigente a la fecha, también exígelos mismos requisitos especiales realizando un cambio en ellos, i) **que debe ser solicitada por el deudor y ii) que debe ser cedido a favor de una entidad financiera y las entidades del artículo 1º de la ley 546 de 1999 que son: las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito.**
6. La razón por la que se está solicitando la declaración de exequibilidad condicionada en los términos anotados en la petición, es que a dicha norma, en la práctica **los operadores judiciales, le están dando una interpretación totalmente contraria y con ello violatoria de las normas constitucionales señaladas,** y están teniendo como válida cualquier cesión que se realice sobre créditos de vivienda sin tener en cuenta los requisitos de solicitud del deudor, y tampoco que debe ser cedido a una entidad financiera, o las demás descritas, **llegando al colmo de aceptar como cesionarias de créditos de vivienda a personas naturales, que son especuladores que buscan enriquecerse a costa de la necesidad de vivienda del usuario del crédito.**
7. Esta interpretación que se está aplicando, es totalmente contraria al art. 51 C.N. y a todo el sistema de financiación de vivienda que ha sido desarrollado por el legislador en la ley 546 de 1999 y otras normas concordantes, para darle efectividad al mencionado artículo 51 de la C.N.

Es por ello que la ley 546 de 1999, entre sus objetivos y criterios de su artículo 2 numerales 1º, 5º y 6º que además deben ser tomados como principios para la interpretación de dicha ley en armonía con el art. 51 C.N., se tienen: la protección del patrimonio de las familias, otorgamiento de créditos de acuerdo a la capacidad de pago y facilitar la vivienda en condiciones de equidad y transparencia.

Sobre la idoneidad de las personas que deben manejar los créditos de vivienda, es absurdo que una interpretación acepte que son idóneas personas distintas a las entidades financieras y las descritas en el art. 1 de la ley 546 de 1999, en especial personas naturales. Es tan clara esta situación, que en su art. 5 la ley 546 de 1999, se ordena que las otrora corporaciones de ahorro y vivienda debían convertirse en bancos comerciales. Es claro que el nivel de especialización y respaldo financiero, de los prestadores de créditos de vivienda es una de las finalidades de la ley 546 de 1999.

Adicionalmente, la mencionada ley, en sus arts. 8, 9 y 12 **indica la vigilancia y control que sobre las operaciones de crédito de vivienda y en general las entidades financieras tienen las Superintendencias Financiera (antes Bancaria) y de Valores** y adicionalmente que dichas operaciones deberán ser reglamentadas por el gobierno. Sobre el tema de bonos hipotecarios, el numeral 2º del art. 9, indica que los emitirán los establecimientos de crédito con el único

objetivo de dar créditos para la construcción de vivienda y su financiación a largo plazo. Esto quiere decir, que **el sistema de financiación de vivienda, ha sido concebido para que sea manejado por entidades idóneas y responsables, con reglamentación estricta y rigurosa, y vigiladas pues se trata de proteger el derecho a la vivienda constitucional** y el manejo del crédito otorgado para tal fin no puede estar en manos de cualquiera. Además las operaciones crediticias tendientes a captar **recursos** relacionados con el sistema de vivienda y la titularización de cartera hipotecaria, **no pueden salir del sistema de financiación de vivienda** y están enfocadas solo en la construcción de vivienda y la financiación a largo plazo para adquisición de vivienda, **y por eso al admitir la cesión de un crédito de vivienda a particulares distintos de las entidades financieras y demás autorizadas, especialmente a personas naturales, estos recursos están saliendo del sistema de financiación de vivienda.** Sobre la titularización hipotecaria, es bueno anotar que esta reglamentada en el decreto 1719 de 2001 que impone a las sociedades titularizadoras deberes de tener como objeto social exclusivo la titularización de activos hipotecarios, mantener sistemas de información contable independiente de sus otros activos y sometimiento a la vigilancia de la Superintendencia de Valores, con lo que se reafirma una de las finalidades del sistema de financiación de vivienda de proteger al usuario del crédito y los recursos del sistema por medio del control estatal, situación que se desdibuja cuando los créditos de vivienda son cedidos a personas distintas de las autorizadas, en especial a personas naturales. En este sentido, también hay reglamentación en el decreto 307 de 2004 que **deja claro** que la emisión de títulos solo la pueden llevar a cabo las entidades financieras y demás descritas en el art. 1 de la ley 546 de 1999, lo que indica que nunca entidades distintas y menos personas naturales.

Tan importante es el tema de **financiación de vivienda y tan claro que existe todo un sistema construido alrededor del desarrollo del art. 51** de la Constitución que mediante el decreto 418 de 2000 se reglamenta el **Consejo Superior de Vivienda** creado por el artículo 6º de la ley 546 de 1999.

De los artículos 16 a 23 de la ley 546 de 1999, **se establecen una serie de normas que hacen evidente que el sistema tiene una serie de condiciones especiales que establecen deberes para las entidades autorizadas para manejar créditos de vivienda y unos derechos de los usuarios, que solo pueden ser garantizados por dichas entidades en el marco del sistema de financiación de vivienda** y si los créditos de vivienda caen en manos de personas diferentes, en especial personas naturales, todos esos derechos y deberes consignados en esos artículos se harían inanes. Además en esos artículos, **la ley en varias ocasiones se refiere a las entidades financieras y las descritas en el artículo 1 de la ley 546 de 1999, reafirmando si se hace una interpretación sistemática de dicha ley, la idea de que solo esas entidades pueden manejar créditos de vivienda.** Los derechos y deberes a que hice referencia se sintetizan a continuación y corresponden a beneficios tributarios para los rendimientos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda, la posibilidad de que estos créditos pueden ser prepagados total o parcialmente en cualquier momento sin penalidad alguna, obtener y analizar la información del deudor y la garantía, estar asegurados contra riesgos, redenominación en pesos a petición del

deudor, límites al interés de mora y prohibición de cláusulas aceleratorias, que la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera) establecerá condiciones uniformes para los documentos contentivos de las condiciones de créditos mediante los cuales se formalicen las operaciones de crédito de vivienda, deber de información, beneficios en cuanto a gastos notariales y registrales.

El sistema de financiación de vivienda gobernado por el art. 51 C.N. y la ley 546 de 1999 según los arts. 26 a 34 concibe la idea de una vivienda de interés social, subsidiada por el Estado y garantías para bonos hipotecarios para financiar estas viviendas. Esta es una razón más para considerar inaudita e inconstitucional la interpretación en la que se acepte la cesión de créditos de vivienda a personas distintas de las entidades financieras y demás autorizadas, en especial a personas naturales, pues esos recursos públicos provenientes de los subsidios saldrían del sistema de financiación de vivienda e irían a parar en las manos de estos particulares, en desmedro económico del sistema y de la protección constitucional al acceso a la vivienda de los colombianos. Sobre este particular y otros subsidios que el Estado incorpora al sistema de financiación de vivienda cabe mencionar el decreto 2420 de 2001, el decreto 578 de 2002 y el decreto 2455 de 2002, sobre subsidio familiar de vivienda de interés social otorgado por el INURBE. Además, es importante tener en cuenta el decreto 2221 2000, sobre devolución de los TES contemplados en la ley 546 de 1999 con motivo de subsidios de vivienda cuando el beneficiario del subsidio incurre en mora, lo que reafirma la intención de que los recursos del sistema, se queden en el sistema o vuelvan al Estado, la protección de estos recursos desaparece, si los créditos son cedidos a personas distintas de las autorizadas, en especial a personas naturales y de esta forma se ponen en riesgo los recursos públicos. Sobre la emisión de esos TES, fue reglamentada en el decreto 249 de 2000, que contiene la misma salvedad sobre devolución del capital pagado por la nación y el saldo de los TES en su art. 7. Sobre este tema de los TES también hay reglamentación en el decreto 2221 de 2000. Otra disposición reglamentaria indicativa de que al sistema de financiación de vivienda ingresan una gran cantidad de recursos públicos en su apoyo, es el decreto 2670 de 2000 sobre el Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria que ofrece cobertura contra el crecimiento del DTF, garantía que se pierde si se ceden los créditos de vivienda a personas naturales y otras no autorizadas. Es tan importante la dedicación de recursos del Estado al sistema de financiación de vivienda de interés social mediante subsidios de vivienda, que existe toda una reglamentación al respecto en el decreto 975 de 2004, que entre otras cosas indica quienes pueden ser beneficiarios de dichos subsidios y el procedimiento para hacerlo. En sentido similar, se expidió el decreto 9730 de 2005. Una razón más que hace inaudito que estos recursos producto de estos subsidios terminen en manos de particulares distintos de las entidades autorizadas para manejar créditos de vivienda, en especial personas naturales mediante la cesión de dichos créditos. Es tan evidente esta realidad que se hace plausible en la reglamentación del decreto 966 de 2004 que establece condiciones mínimas para las pólizas de cumplimiento, constitución de encargo fiduciario e interventoría con motivo de la autorización del giro anticipado del subsidio familiar de vivienda, lo anterior para garantizar el buen uso de esos recursos estatales.

Los artículos 38 a 42 de la ley 546 de 1999, regulan un derecho o prerrogativa que tienen los usuarios del crédito de vivienda consistente en la reliquidación de los créditos y al ser cedidos a personas distintas de entidades financieras y las demás autorizadas, especialmente a personas naturales, el usuario del crédito de vivienda, inmediatamente pierde estas prerrogativas, pues dichos cesionarios, no están en capacidad de hacerla efectiva. Es tan complejo el asunto de la reliquidación que una persona distinta a las autorizadas ni siquiera tiene los medios técnicos para realizar dicha reliquidación que además esta reglamentada con formulas complejas de matemáticas financieras como en el decreto 2702 de 1999.

Sobre este particular, es necesario mencionar que **la complejidad que tiene el manejo de un crédito de vivienda que debe ser manejado solo por especialistas con aéreas técnicas en virtud de las formulas matemáticas contempladas** en el decreto 145 de 2000 sobre las condiciones del crédito de vivienda, el calculo del valor de la UVR decreto 2709 de 1999, tasa de interés decreto 146 de 2000.

También tiene el usuario del crédito de vivienda el derecho que le reconoce el sistema de financiación de vivienda consagrado en el artículo 46 de la ley 546 de 1999 **de saldar la totalidad de su deuda, con la dación en pago del inmueble, sin importar que el valor del crédito sea superior al valor del inmueble.** Este alivio al deudor de crédito hipotecario estaba contemplado antes de la ley 546 de 1999 en el decreto 14 A del decreto 2331 de 1998. **Esta prerrogativa se pierde en el evento de una cesión del crédito a personas distintas de las entidades financieras y otras autorizadas, en especial si se trata de personas naturales.**

Otra prerrogativa o **derecho** que concede el sistema de financiación de vivienda contemplado en la ley 546 de 1999 en su art. 46 y normas concordantes consiste en la opción de readquisición de vivienda, según el cual, el usuario del crédito puede dar en pago su vivienda y tiene la primera opción para readquirirla, o la entidad podrá ofrecerle al usuario otro inmueble para que lo adquiera. En este caso, la norma mencionada en su numeral 2º le concede al usuario el derecho real de habitación mientras decide si hace o no uso de este derecho. Es tan importante el esta garantía que en el sistema de financiación de vivienda, ha sido reglamentado de forma amplia sobre la figura de la readquisición de vivienda, mediante el decreto 2336 de 2000 y el decreto 612 de 2001. Estas prerrogativas **se pierden en el evento de una cesión del crédito a personas distintas de las entidades financieras y otras autorizadas, en especial si se trata de personas naturales.**

El mas importante de los derechos o prerrogativas que contempla la ley 546 de 1999 en el inciso final de su art. 20, consiste en la reestructuración del crédito de vivienda, según el cual: *"...los deudores podrán solicitar a los establecimientos de crédito acreedores, durante los dos primeros meses de cada año calendario, la reestructuración de sus créditos para ajustar el plan de amortización a su real capacidad de pago, pudiéndose de ser necesario, ampliar el plazo inicialmente previsto para su cancelación total."* De esta manera, el usuario de un crédito de vivienda, ante una merma en su capacidad de

pago o alguna situación imprevista, puede solicitar a los establecimientos de crédito que son las entidades financieras o las entidades contempladas en el art. 1 de la ley 546 de 1999, **reestructurar los créditos ampliando los plazos para darle la oportunidad al deudor del crédito hipotecario de conservar su vivienda y cumplir el pago del crédito de acuerdo a sus posibilidades de pago.** Esta prerrogativa no puede hacerse efectiva, si los créditos de vivienda se ceden a personas distintas de las entidades financieras o las del art. 1 mencionado, en especial si son personas naturales.

Además de todo lo anterior, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, y normas concordantes, imponen **condiciones para la creación y reconocimiento de las entidades financieras**, entre ellos que sean **sociedades anónimas, que sean autorizadas por la Superintendencia Financiera y que cumplan unos requisitos mínimos de capital para su constitución.** Adicionalmente estas entidades por tratarse de un servicio público de vital importancia para el desarrollo de la economía y de la sociedad, están sometidas a la **vigilancia y control de la Superintendencia Financiera.** Estas garantías respecto de la solvencia de dichas entidades y la regulación mediante la figura de la **vigilancia y control se hacen inanes frente a la cesión de los créditos de vivienda de estas entidades a favor de personas distintas a las autorizadas para el manejo de dichos créditos, en especial de personas naturales.** Puntualmente un escenario donde esa solvencia económica es de vital importancia, se presenta cuando ante una controversia surgida en virtud de un crédito de vivienda, el titular acreedor del crédito decide demandar al deudor y las resultas del proceso son contrarias al acreedor. En este caso, **la entidad financiera y su solvencia económica garantizan al usuario del crédito demandado que podrá resarcir los daños y perjuicios derivados de esa eventual situación, por el contrario las personas naturales o entidades distintas a las autorizadas por la ley no están en capacidad de garantizar tal situación.**

8. Con base en esta equivocada interpretación, **se está permitiendo por parte de los operadores judiciales, que sean cesionarias de créditos de vivienda, personas naturales y jurídicas sin ningún capital o capitales mínimos, que no están en capacidad de garantizarle ninguno de los derechos arriba desarrollados a los usuarios de créditos de vivienda, y su interés únicamente tiene fines netamente especulativos de buscar negocios con una alta y rápida rentabilidad, en detrimento al derecho a la vivienda digna de los colombianos art. 51 C.N. y con ello se genera la violación de las demás normas constitucionales invocadas,** como ya se explicará más adelante.

En resumen, **los derechos que estas personas naturales y jurídicas no pueden garantizar por no ser entidades financieras o autorizadas, son: reliquidación de crédito, dación en pago, readquisición de vivienda, reestructuración del crédito.** Dichas garantías, que en caso de una entidad financiera, **podrían ser utilizadas por el deudor, aun un día antes del remate de su vivienda para de esa forma no perderla.** Además **la garantía de solvencia** ante las resultas de un proceso desfavorable al acreedor del crédito de vivienda se ve seriamente desmejorada. Adicionalmente, la protección de los recursos públicos que se encuentran en el sistema de financiación de vivienda **desaparece.**

Esta equivocada interpretación que admite cualquier cesionario para créditos de vivienda ha derivado en mafias que se dedican a comprar créditos de vivienda a muy bajos precios por debajo incluso de la mitad o menos del capital del crédito, para exigir ante los juzgados sumas que después de una liquidación con factores como el capital total del crédito e intereses de mora de varios años, terminan rematando las viviendas en procesos ejecutivos con liquidaciones que superan el valor de las viviendas, a pesar de que el usuario del crédito generalmente ha pagado varias cuotas.

Pero lo peor de todo, es que las entidades titulares de estos créditos, basados en esta errónea interpretación, no solo están cohonestando esta practica, sino que de forma irracional, prefieren tratar con estos especuladores personas naturales, cediendo los créditos por valores inferiores a la mitad o menos del capital, en lugar de conceder dicha rebaja al usuario del crédito, quien a la postre ve afectado su derecho a la vivienda digna. Es decir, está equivocada interpretación del artículo acusado, ha degenerado en una común práctica en la cual las entidades titulares en retaliación a la mora, no conceden ninguna prerrogativa de rebaja a los usuarios, pero a terceros especuladores, les ceden los créditos por precios irrisorios. Esta practica basada en la inconstitucional interpretación de la norma acusada, es inaudita e inaceptable, toda vez que las entidades autorizadas para otorgar créditos de vivienda, siempre tienen una garantía real en la figura de la hipoteca de los inmuebles destinados para vivienda, que les da la seguridad de que una vez efectuado el remate en el proceso ejecutivo, pueden recuperar sus acreencias.

El artículo acusado, interpretado de forma errónea, se ha convertido en el generador de un mercado salvaje y voraz, que se alimenta del perjuicio al derecho a la vivienda digna de los usuarios de los créditos de vivienda y del despojo de sus inmuebles. En Colombia es dable ejercer el comercio y existe un sinfín de actividades comerciales en las cuales un inversionista puede encontrar rápidamente altas rentabilidades, pero es completamente inaceptable que el Estado permita que una de ellas sea el derecho a la vivienda de los colombianos.

Para ilustrar de forma más dramática lo que está ocurriendo con esta mala interpretación de la norma acusada, me permito la licencia de hacerlo a través de las figuras literarias del símil y la hipérbole en los siguientes términos: Permitir que personas distintas a entidades financieras en especial personas naturales, puedan ser cesionarios de vivienda, es lo mismo que dejar que las personas, especialmente naturales a través de las "pirámides" puedan captar de forma masiva y habitual dinero del ahorro de los colombianos.

En conclusión, esta interpretación inconstitucional de la norma acusada, en la práctica lo que ha permitido, es que se derogue todo el sistema de financiación de vivienda con sus derechos y garantías, para un usuario de vivienda en particular, cuando la entidad autorizada para manejar su crédito de vivienda decide cederle dicho crédito a una persona distinta de las autorizadas por la ley, en especial cuando los cesionarios son personas naturales, y lo peor de todo es que se hace sin consentimiento del usuario del crédito de

vivienda, pues dichas cesiones consisten en un acto jurídico entre dos personas distintas al usuario del crédito de vivienda, a pesar de que la norma acusada indica que solo a solicitud del deudor podría darse una eventual cesión de dichos créditos.

Por eso es urgente, que el Máximo Guardián de la Constitución defina una interpretación de la norma acusada que no transgreda la Carta, pues los operadores judiciales, sin importar su jerarquía han acogido esta extraña y equivocada interpretación, que solo favorece a la ambición del especulador y no al derecho constitucional que como el colombiano, acoge el modelo del Estado Social de Derecho y la dignidad humana como principio máximo.

II. CONCEPTO DE VIOLACION A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

Con la interpretación inconstitucional de la norma acusada se violan las siguientes normas constitucionales por los fundamentos que a continuación describo.

1. **Art. 51 C. N. Derecho a la vivienda digna.** El legislador creó la **ley 546 de 1999 como ley marco de vivienda** para regular el acceso a la vivienda y su forma de financiarse entre otras cosas. Dicha ley, no fue creada de manera caprichosa, pues fue motivo de una situación crítica del modelo de financiación de vivienda existente previo a la expedición de la ley, y además **su finalidad, es darle desarrollo al art. 51 C. N.**, con el objeto de contribuir al mandato constitucional que otorga el derecho a **tener una vivienda digna**. Para garantizar este derecho, dicha ley estableció varias **protecciones a los usuarios del crédito de vivienda**. Una de ellas fue poner el manejo de dichos créditos de vivienda, en manos de entidades financieras y otras autorizadas, que son **especializadas en el diseño de productos financieros**, que además deben con rigurosos requisitos para entrar al mercado y tienen suficiente estabilidad administrativa, industrial y financiera para prestar el servicio público de la financiación de vivienda.

El art. 24 de la ley 546 y la norma acusada que lo modificó, **claramente tienen en su esencia que estos créditos de vivienda solo fueran manejados por estas entidades financieras y otras autorizadas, pero su redacción, un poco oscura, ha dado pie a la interpretación que en la práctica ha permitido que todo tipo de personas, aun personas naturales sean cesionarias de estos créditos de vivienda.**

Además el mismo artículo prevenía de que el crédito de vivienda no fuera una mercancía que se pudiera transferir como una mercancía cualquiera, para lo que estableció la cesión debe hacerse "... a petición del deudor...", requisito que en la interpretación inadecuada que están haciendo los operadores judiciales **está siendo omitido** y todas las autoridades judiciales sin importar su jerarquía están consintiendo en esta desafortunada interpretación que desconoce la existencia del art. 51 C.N..

2. **Preámbulo.** Lo acusado, es violatorio del preámbulo de la constitución, pues **esta interpretación no se compadece con el principio de justicia**

ni el desarrollo del marco jurídico establecido en la ley 546 de 1999, ni en un orden político, económico y social justo.

3. Artículo 1. Estado Social de Derecho. Con la interpretación de la norma acusada, **se le está dando prioridad a una interpretación netamente comercial, por encima del respeto a la dignidad humana y a la prevalencia del interés general.**
4. Artículo 2. Fines esenciales del Estado. Con la interpretación censurada de la norma, se desconoce el servicio a la comunidad, la efectividad de los principios y deberes constitucionales y la vigencia del orden justo.
5. Artículo 4. Al prevalecer una interpretación que da preponderancia a las transacciones comerciales se esta desconociendo el valor máximo de la Constitución por contravenir el desarrollo normativo del art. 51 C.N. contemplado en la ley marco de vivienda 546 de 1999.
6. Artículo 11. Derecho a la vida. Con la interpretación sobre la que versa el desacuerdo, **se transgrede el derecho a la vida, pues la vivienda digna es un medio para que las personas preserven su vida y la de sus familias.**
7. Artículo 13. Igualdad. Al permitirse a personas distintas de las entidades financieras y demás autorizadas, especialmente personas naturales puedan ser cesionarios de créditos de vivienda, se vulnera el derecho de igualdad, **pues el deudor que tenga como acreedor a un cesionario que sea persona distinta a entidad financiera o las autorizadas por la ley, especialmente cuando se trata de personas naturales, pierde todos los derechos y prerrogativas de la ley 546 de 1999 y normas concordantes mencionadas en este escrito, que solo una entidad financiera y las demás autorizadas le pueden garantizar en términos de reliquidación, dación en pago, readquisición de vivienda, reestructuración del crédito, garantía de solvencia del acreedor ante las resultas adversas de un proceso ejecutivo, la vigilancia y control estatal**
8. Artículo 16. Libre desarrollo de la personalidad. Con la interpretación censurada de la norma acusada, al ir en detrimento de la vivienda digna del usuario del crédito de vivienda, se le restringe de forma arbitraria el desarrollo de la personalidad a las personas que **ven disminuidas sus posibilidades de realizar su proyecto de vida en torno a la seguridad y estabilidad que para si y su familia genera el hecho de tener un techo adecuado donde resguardarse.**
9. Artículo 29. Debido Proceso. Esta interpretación inconstitucional de la norma acusada, **permite que en los procesos judiciales intervengan personas que no tienen legitimidad en la causa para ejercer el derecho de acción ni de sucesión procesal** cuando los procesos ya están en curso, y en detrimento del usuario del crédito de vivienda, que además, **no están en capacidad de conciliar o generar fórmulas de arreglo consistentes en una reestructuración del crédito con mayores plazos que le permitan un escenario de pago, como si podrían hacerlo las entidades financieras dado su poderoso respaldo financiero.** De esta forma, se están violando el artículo 4º y 6 del C.P.C. sobre el art. 4º *"Al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en*

cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial...” y sobre el 6º “Las normas procesales son de derecho público y orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso, podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionario o particulares salvo autorización expresa de la ley...”. Es decir, ni el juez, ni el particular, pueden derogar ni modificar el contenido expreso del artículo 24 de la ley 546 de 1999 modificado por la norma acusada, que solo contempla la cesión de créditos de vivienda a petición del deudor y entre entidades financieras o las demás autorizadas por la ley, no a otras distintas y menos a personas naturales

10. Artículo 42. De esta forma, se desconoce la protección que el Estado debe darle a la familia, pues **al afectarse el derecho a la vivienda digna de una persona, con ello su familia también queda desprotegida ante los intereses especulativos especialmente de personas naturales.**
11. Artículo 44. Con la censurada interpretación de la norma acusada **los niños, que son sujetos de especial protección quedan desamparados** en preferencia de los intereses de especuladores, especialmente personas naturales, **cuando sus padres deudores de crédito de vivienda se ven afectados por esta situación.**
12. Artículo 45. Idéntica al numeral anterior es el la vulneración a la protección integral que el Estado debe garantizar a los adolescentes.
13. Artículo 46. **Cuando las personas de la tercera edad o de quienes dependan son puestos en manos de cesionarios de créditos de vivienda distintos de entidades financieras y otras autorizadas por la ley, la protección especial constitucional se vuelve inane.**
14. Artículo 78. Al consentir esta inconstitucional interpretación de la norma acusada y que los operadores judiciales en representación del Estado la avalen de forma generalizada en sus actuaciones, **se atenta contra el control Estatal en la calidad de los servicios, en este caso el servicio público del crédito de vivienda.**
15. Artículo 113 y 114. La interpretación inadecuada que le están dando los operadores judiciales e la norma acusada, **va en contravía de la ley 546 de 1999 dictada por el legislador para desarrollar la protección del art. 51 C.N. a la vivienda digna y los derechos que esta ley le concede al usuario de créditos de vivienda**, por cuanto personas distintas a las entidades financieras y otras autorizadas por la ley, en especial las personas naturales, no pueden garantizarle al usuario del crédito ninguno de los derechos que contempla la ley 546 de 1999.
16. Artículo 229. **Los operadores judiciales, al aceptar esta interpretación contraria a las garantías constitucionales de la vivienda digna, le están negando la administración de justicia a los usuarios de créditos de vivienda cuando permiten el derecho de acción o la sucesión procesal a personas diferentes a entidades financieras y las demás autorizadas por la ley, especialmente a personas naturales, intervenir como parte en procesos ejecutivos derivados de obligaciones por créditos de vivienda.**

17. Artículo 365. La financiación de vivienda es un servicio público, que debe ser garantizado en su prestación adecuada por el Estado en especial de acuerdo al régimen jurídico establecido en la ley. Con la interpretación que los operadores están admitiendo de la norma acusada, **estos están actuando por fuera del marco legal establecido en la ley marco de vivienda 546 de 1999, en desmedro de la prestación adecuada de dicho servicio público.** También, se está evadiendo el control y **vigilancia natural que el Estado** debe tener sobre los créditos de vivienda a través de la **Superintendencia Financiera**, pues las personas distintas a las entidades financieras, en especial las personas naturales, no son controladas ni vigiladas por la Superintendencia Financiera, con lo cual al ser cesionarios del crédito de vivienda, estos no tienen autoridad alguna que los controle y vigile en ese sentido.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, entonces, competentes. Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

NOTIFICACIONES

Los suscritos reciben notificaciones en la avenida carrera 30 No. 60 - 25 de la ciudad de Bogotá D.C.

QUEVEDO: ORIGINAL Y COPIA.

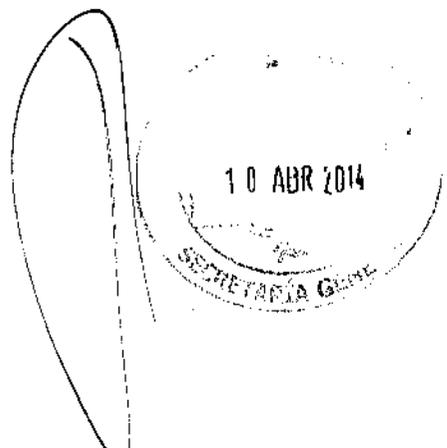
De los Honorables Magistrados, atentamente

JOSE ROSEMBERG NUÑEZ CADENA
C.C. 19.099.424
T.P. 117.289 Del C. S. De la J.

JOSE ROSEMBERG NUÑEZ DIAZ
C.C. 80.035.232

FOLIOS 6

HONORABLE
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



REF: ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD
EXPEDIENTE: D - 10149
DEMANDANTE: JOSE ROSEMBERG NUÑEZ CADENA
JOSE ROSEMBERG NUÑEZ DIAZ
NORMAS ACUSADAS: **Artículo 38 de la ley 1537 de 2012** que
modifica el artículo 24 de la ley 546 de 1999
**CORRECCION DE LA DEMANDA DE ACUERDO A AUTO DE 3 DE
ABRIL DE 2014, NOTIFICADO EN ESTADO DEL 7 DE ABRIL DE
2014.**

Respetados Magistrados:

JOSE ROSEMBERG NUÑEZ CADENA, mayor de edad, con domicilio y residencia en Bogotá D.C., identificado con C.C. 19.099.424, , y JOSE ROSEMBEG NUÑEZ DIAZ, mayor de edad, con domicilio y residencia Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía número 80.035.232, **procedemos a corregir la demanda de inconstitucionalidad en los términos señalados en auto 3 de abril de 2014, notificado en estado de 7 de abril de 2014**, la cual interpusimos originalmente en uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º y 95 numeral 7º de la Constitución Política, **contra el artículo 38 de la ley 1537 de 2012**, que modifica el artículo 24 de la ley marco de vivienda 546 de 1999, en cuanto vulnera el mandato constitucional estatuido en el artículos 51, de la Constitución Política de Colombia.

Primeramente, debemos rogarle a la Honorable Corte excuse la posible falta de claridad del texto original de la demanda, pues lo que se pretendió no fue invocar de forma arbitraria muchas normal legales y reglamentarias, sino una exposición de la complejidad del sistema de vivienda desarrollado en la ley marco de vivienda 546 de 1999, que desarrolla el art. 51 constitucional, entre otras cosas por orden de esta Honorable Corte, ante un escenario critico del sistema de financiación de vivienda en el país.

Nos permitimos describir esta solicitud de la siguiente manera:

NORMA ACUSADA

Transcribo a continuación la norma acusada:

LEY 1537 DE 2012

(Junio 20)

Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

"Artículo 38. El artículo 24 de la Ley 546 de 1999, quedará así:

"Artículo 24. Cesión de créditos hipotecarios. En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual y sus garantías podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera o de cualquiera de las entidades a que se refiere el parágrafo del artículo 1° de la presente ley.

Para tal efecto, las entidades a que se refiere el artículo 1° de la presente ley o las sociedades titularizadoras o sociedades fiduciarias, según el caso, autorizarán, en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles, la cesión del crédito y sus garantías, una vez el deudor entregue la oferta vinculante del nuevo acreedor. La superintendencia financiera reglamentará las condiciones para la legalización de las cesiones.

Dicha cesión se entenderá perfeccionada exclusivamente con la transferencia del título representativo de la obligación correspondiente y tendrá los efectos previstos por el artículo 1964 del Código Civil. En cualquier caso la garantía hipotecaria cedida en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo, respaldará el crédito desembolsado por el nuevo acreedor para el pago de la cesión.

La cesión de créditos no generará derechos notariales, registrales e impuestos de timbre"¹.

PETICION RESPECTO DE LA NORMA ACUSADA

Solicitamos que la norma acusada se declare inexecutable.

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Nos permitimos señalar la normatividad constitucional infringida:

ARTICULO 51, de la Constitución Política de Colombia sobre el derecho a la vivienda. *"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."*

¹ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47971>

CONCEPTO DE VIOLACION AL ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCION.

1. La norma acusada, modificó el original artículo 24 de la ley 546 de 1999, que es el único artículo de la mencionada ley que trata el tema de la cesión de créditos de vivienda.

El artículo 24 originalmente decía: "Cesión de créditos. En cualquier momento, los créditos hipotecarios para vivienda individual podrán ser cedidos, a petición del deudor, a favor de otra entidad financiera.

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

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

De lo observado anteriormente, se puede apreciar que ni la norma original ni la modificatoria (acusada en esta demanda art. 38 de la ley 1537 de 2012), establecen una prohibición en materia de cesión de créditos de vivienda de manera expresa, pero se imponen los requisitos de que se haga 1. Por petición del deudor y 2. A favor de una entidad financiera según la norma original, y en la modificatoria a favor de varias entidades contempladas en el Parágrafo de art. 1 de la ley 546 de **que son: las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados, el Fondo Nacional del Ahorro y cualesquiera otra entidad diferente de los establecimientos de crédito.**

2. **Art. 51 C. N. Derecho a la vivienda digna.** El legislador creó la **ley 546 de 1999 como ley marco de vivienda** para regular el acceso a la vivienda y su forma de financiarse, entre otras cosas. Dicha ley, no fue creada de manera caprichosa, pues fue motivo de una situación crítica del modelo de financiación de vivienda existente previo a la expedición de la ley 546 de 1999

La finalidad la ley 546 de 1999, es darle desarrollo al art. 51 C. N., con el objeto de contribuir al mandato constitucional que otorga el derecho a tener una vivienda digna, y entre otras cosas dicha ley se hace realidad como consecuencia de varias sentencias de esta Honorable Corte en el contexto de ese momento crítico del sistema de crédito de vivienda UPAC.

3. Para garantizar este derecho a la vivienda digna, dicha ley estableció varias **protecciones a los usuarios del crédito de vivienda.** Una de ellas fue poner el manejo de dichos créditos de vivienda, en manos de entidades especializadas como las entidades financieras y otras autorizadas, que son **especializadas en el diseño de productos financieros,** que además deben cumplir con rigurosos requisitos de constitución, control y vigilancia para entrar al mercado y tienen suficiente

estabilidad administrativa, industrial y financiera para prestar el servicio público de la financiación de vivienda.

El art. 24 de la ley 546 y la norma acusada que lo modificó art. 38 de la ley 1537 de 2012, **claramente tienen en su esencia que estos créditos de vivienda solo fueran manejados por estas entidades financieras y otras autorizadas, pero su redacción, aunque bien intencionada pero un poco oscura, no estableció expresamente prohibición de que personas distintas a las mencionadas en el parágrafo del art. 1 de la ley 546 de 1999.**

El hecho de que la norma no contemple la prohibición expresa de que personas distintas a las del parágrafo del art. 1 de la ley 546 de 1999, abre paso a la posibilidad de que los créditos de vivienda puedan ser cedidos a personas naturales que ni tienen el grado de especialidad, vigilancia y control que tienen las actualmente autorizadas por la norma acusada.

4. Estas personas sobre las cuales el parágrafo del art. 1 de la ley 546 de 1999 dispuso sean las prestadoras de créditos de vivienda están incluidas en el sistema crédito de vivienda porque son idóneas para garantizarle al usuario del crédito de vivienda los derechos contemplados en la ley 546 y normas concordantes.
5. Dentro del sistema de crédito de vivienda creado en la ley 546 de 1999 y la demás normatividad que desarrolla el sistema vía leyes o decretos, existen derechos y prerrogativas para los usuarios de crédito de vivienda, tendientes todos a maximizar el mandato del derecho a la vivienda digna del art. 51 de la C.N., aun en los escenarios donde el usuario del crédito de vivienda no cuente con los recursos económicos suficientes, o cuando coyunturalmente incumpla las obligaciones derivadas del crédito de vivienda.

En el primer caso, el sistema le otorga la posibilidad de acceder a subsidios del Estado o a tasas de interés también subsidiadas.

En el segundo caso, los derechos y prerrogativas están enfocados en que aun ante el incumplimiento de obligaciones derivadas del crédito de vivienda, por ser este un crédito especial alejado del interés comercial y guiado por el interés social del mandato del art. 51 C. N., la intención del sistema de crédito de vivienda contemplado en la ley 546 de 1999 y normas concordantes es que el usuario tenga varios mecanismos para evitar la pérdida de su vivienda. Por eso el sistema contempla los siguientes derechos y prerrogativas:

- Reliquidación del crédito de vivienda. Arts. 38 a 42 de la ley 546 de 1999.
- Dación en pago. Art. 46 de la ley 546 de 1999
- Opción de readquisición de vivienda. Art. 46 ley 546 de 1999 y reglamentada mediante los decretos 2336 de 2000 y 612 de 2001
- Reestructuración del crédito de vivienda. Art. 20 de la ley 546 de 1999

De lo anterior es evidente, que el legislador contempló en la ley 546 de 1999 que se debe preservar hasta las últimas consecuencias el derecho a

la vivienda contemplado en el art. 51 C.N. y por eso legisló sobre estas figuras arriba mencionadas.

6. A CONTINUACION SE EXPONE DIRECTAMENTE EL CARGO POR EL CUAL LA NORMA ACUSADA ES VIOLATORIA DEL ART. 51 C.N.

Luego de sintetizar algunos aspectos del sistema de crédito de vivienda contemplados en la ley 546 de 1999, se puede ver que es un sistema complejo y diseñado para la protección del usuario del crédito de vivienda.

Por eso esta puesto en manos de entidades especiales contempladas en el artículo 1 parágrafo de la ley 546 de 1999, bajo la vigilancia y control del Estado, para que se garantice el cumplimiento de este derecho constitucional, mediante un enfoque principalmente social.

De acuerdo a lo anterior, el hecho de que la norma demandada que es la única que trata el tema de la cesión de créditos de vivienda, no contemple una prohibición expresa de que las personas naturales no puedan ser cesionarias de estos créditos, vulnera el artículo 51 de la Constitución, por que si se atiende al precepto de que aquello que no esta prohibido, esta permitido, el articulo es permisivo con la cesión de créditos de vivienda a favor de personas naturales, lo que hace inanes y nugatorios los efectos de protección, los derechos y prerrogativas que la ley 546 de 1999 y sus normas concordantes que crean el sistema de crédito de vivienda en Colombia le confieren al usuario del crédito de vivienda en desarrollo del art. 51 C.N. y con la permisividad de la cesión de créditos de vivienda a favor personas naturales, el usuario del crédito de vivienda pierde en el momento de la cesión todos los derechos derivados de la ley 546 de 1999, pues las personas naturales no pueden garantizarlos, además de que no son sujetos de dicha normatividad, pues no están contemplados en el artículo 1 parágrafo de la ley 546 de 1999, y tampoco son sujetos de vigilancia y control de las entidades del Estados.

Dicha violación va en contravía de lo dispuesto en dicho art 51 constitucional, que indica que: "*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."

El hecho de que la norma al no contener una prohibición expresa para que las personas naturales no puedan ser cesionarias de crédito de vivienda y de esta forma ser permita esta situación, vulnera el art. 51 C.N. citado porque esta en detrimento de las condiciones que el Estado fijó para hacer efectivo el derecho a la vivienda mediante sistemas de financiación a largo plazo contemplados en la ley 546 de 1999 que desarrolla el articulo 51 C.N.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

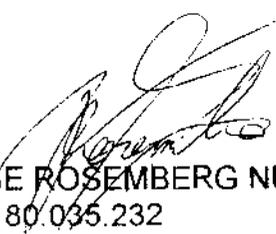
Son ustedes, entonces, competentes. Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

NOTIFICACIONES

Los suscritos reciben notificaciones en la avenida carrera 30 No. 60 - 25 de la ciudad de Bogotá D.C.

De los Honorables Magistrados, atentamente


JOSE ROSEMBERG NUÑEZ CADENA
C.C. 19.099.424


JOSE ROSEMBERG NUÑEZ DIAZ
C.C 80.035.232