

## **LA INDEXACION O CORRECCION MONETARIA**

La indexación o corrección monetaria no tiene por finalidad incrementar o aumentar el valor nominal de las sumas económicas, sino actualizarlo, es decir, traerlo a valor presente. Es natural que en épocas de relativa estabilidad monetaria se aplique el principio nominalista en todo su vigor. Sin embargo, cuando la pérdida del poder adquisitivo del signo monetario adquiere proporciones mayores, el nominalismo deja de ser una opción adecuada en términos de justicia y equidad. Como puede observarse, en Colombia la constancia no ha sido precisamente la de establecer mecanismos de corrección monetaria por vía de Ley, lo que ha llevado a la necesidad de acudir a mecanismos de indexación fundados en principios constitucionales como la equidad, la justicia y la reparación plena. Revisada, estudiada y analizada la Directiva acusada, encuentra la Sala que, en efecto, ella se ajusta a los principios y reglas propios de la Actualización Monetaria, ya que en ella no se prevén multas adicionales o sanciones diferentes a las previstas en el Decreto Ley 2610 de 1979. Lo único que hace la Directiva cuestionada es ajustar, actualizar, corregir a valor presente unos valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados, lo que obedece a la aplicación de los principios de justicia y equidad.

### **Nominalismo y valorismo**

El principio nominalista, indica que en las obligaciones pecuniarias el deudor se libera con la entrega de la suma nominal originalmente pactada, aún a pesar de que entre el momento de la celebración del acto jurídico y el de su cumplimiento haya tenido lugar un proceso inflacionario importante, con la consecuente disminución en el poder adquisitivo del dinero. Contrario a lo expuesto, se encuentra el Valorismo, denominado también Realismo, en el que se predica que el deudor sólo se libera de la obligación contraída pagando el valor económico real al momento del cumplimiento de la obligación, asumiendo el valor de la depreciación del dinero por el paso del tiempo. El Valorismo, requiere, necesariamente, de la utilización de mecanismos idóneos que permiten traer a valor presente el monto depreciado por el paso del tiempo. A este fenómeno se le conoce con el nombre de Corrección Monetaria, Actualización Económica o, simplemente, indexación.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO LEY 2610 DE 1979

**NORMA DEMANDADA:** DIRECTIVA 001 DE 2004 (11 de octubre)  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE (No anulado)

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2006-00986-01**

**Actora: CAMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCION DE CUNDINAMARCA -CAMACOL-**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE**

**Referencia: APELACION SENTENCIA – SIMPLE NULIDAD**

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 29 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se accede a las súplicas de la demanda.

**I.- ANTECEDENTES.**

**I.1-** La **CAMARA REGIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN DE CUNDINAMARCA**, en adelante **CAMACOL**, a través de apoderada,

en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendiente a que mediante sentencia, se declarara la nulidad de la Directiva núm. 001 de 11 de octubre de 2004, expedida por el Subdirector de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá D.C. (DAMA), por medio de la cual se adoptó una tabla que contiene la actualización del monto de cada una de las sanciones contenidas en el Decreto Ley 2610 de 1979.

## **I.2-** Los hechos de la demanda.

Según la actora, los siguientes son los fundamentos fácticos de la acción:

Que el día 26 de octubre de 1979, mediante Decreto Ley 2610, se determinó que el Superintendente Bancario (hoy Superintendente Financiero) sería el encargado de ejercer la función de inspección y vigilancia de las actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de

créditos para la adquisición de lotes o viviendas o para la construcción de las mismas. En tal virtud, se le otorgó la potestad de imponer multas sucesivas de diez mil a quinientos mil pesos a favor del Tesoro Nacional contra las personas o entidades que incumplan las órdenes o requerimientos que en uso de las facultades de inspección y vigilancia expida dicho funcionario.

Que mediante Decreto 330 de 2003, en su artículo 9°, se determinó que corresponde a la Subdirección de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá (DAMA), ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas que desarrollen actividades de anuncio, captación de recurso, enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda.

Que el 18 de mayo de 2004, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, emitió concepto mediante el cual evalúa la procedencia de la indexación técnica y objetiva de las multas contenidas en el del Decreto Ley 2610 de 1979. Lo anterior, como consecuencia de la solicitud elevada por el Viceministro de

Ambiente en representación del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Que el día 11 de octubre de 2004, la Subdirección de Control de Vivienda del DAMA emitió la Directiva núm. 001 de 2004, por medio de la cual se indexan los valores de las multas consagradas en el Decreto Ley 2610 de 1979.

Que se ha presentado una avalancha de sanciones por la no presentación de estados financieros ante la Subdirección de Control de Vivienda en los tres (3) años anteriores, por sumas exorbitantes y desproporcionadas, las cuales fueron indexadas dando aplicación a la norma impugnada.

**I.3-** Considera la parte actora que con la expedición del acto administrativo acusado se violaron las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia, artículos 6°, 121, 122, 123 y 313.
- Ley 136 de 1994 (Código de Régimen Municipal), artículo 187.

- Ley 66 de 1968, artículos 1º y 28.
- Decreto 330 de 2003, artículo 9º.
- Decreto 2610 de 1979, artículos 1º y 11.
- Decreto Ley 78 de 1987, artículo 1º.
- Decreto 497 de 1987, artículos 1º, 2º y 31.
- Decreto 1555 de 1988, artículo 6º.
- Decreto 329 de 2003, artículo 1º.

Adujo en síntesis, tres cargos de violación en contra del acto acusado:

PRIMERO.- La violación directa de la Constitución y de la Ley al desconocer el principio de legalidad de la sanción.

SEGUNDO.- La falta de competencia de la autoridad pública para expedir el acto administrativo demandando.

TERCERO.- La falsa motivación contenida en la Directiva censurada.

**I.4-** A las pretensiones de la demanda se opuso la Secretaría del Hábitat, entidad pública del orden distrital que reemplazó al

liquidado Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá (DAMA), en relación con las funciones relativas al control, vigilancia e inspección de las actividades de enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados para vivienda, alegando como excepción de mérito la “inepta demanda por inexistencia de las causales de nulidad alegadas”, para lo cual señaló los siguientes fundamentos jurídicos:

PRIMERO.- La indexación es un proceso objetivo al que se le aplican índices de público conocimiento, como es el caso del Índice de Precios al Consumidor (IPC), que garantiza la efectividad del derecho sustantivo, ya que permite que el pago de una obligación sea total y no parcial, por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda en el tiempo. A través de este mecanismo se desarrolla la justicia y la equidad porque con él se actualiza una suma de dinero pasada sin que esto implique que se condena al pago en el presente a un mayor valor, sino exactamente al mismo valor pasado, pero en tiempos presentes.

Lo anterior, se basa en el principio general de derecho de la

integridad del pago de las obligaciones.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto número 1564 de 18 de mayo de 2004, señaló que la inaplicación de la figura de la indexación para las sanciones administrativas contempladas en el Decreto Ley 2610 de 1979, iría en contravía de los postulados del Estado Social de Derecho, en la medida en que esto dificultaría el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de las actividades de enajenación y arrendamiento de vivienda dado que las multas contempladas en el mencionado Decreto serían risibles, inocuas e ineficientes para garantizar dicho control.

Esta interpretación surge ante la necesidad de enmendar una deficiencia en la técnica legislativa de la que adolece el Decreto 2610 de 1979, al no proveer un mecanismo de actualización automática de las sanciones expresadas en valores absolutos, y frente a la cual es legalmente viable que se corrija administrativamente, dado que la solución no implica una modificación o agravación de la sanción prevista legalmente, ni la



determinación de una sanción adicional a las existentes, sino la expresión de la misma sanción a valores actuales, con el propósito de hacerla efectiva de acuerdo con la realización económica que se presenta.

Adicionalmente, a través de la indexación de las acciones se busca preservar en el tiempo el espíritu de la norma y la intención que el legislador tuvo al expedirla, como era el de dotar a la Administración de mecanismos lo suficientemente disuasivos para encauzar la conducta de los particulares hacia el cumplimiento de las disposiciones que regulan el ejercicio de la actividad de enajenación y arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda.

En consecuencia, no es necesaria la expedición de una nueva Ley para re-expresar las sanciones a su valor presente, sino que dicha actualización se puede realizar directamente por las autoridades administrativas que tienen a su cargo la aplicación de tales sanciones.

SEGUNDO.- Es competente la Administración para indexar las

sanciones al momento de la imposición de las mismas.

En apoyo de esta posición se encuentra el concepto aludido, en donde se considera desde el punto de vista legal que es procedente que la Administración, al momento de aplicar la sanción, proceda a indexar la suma a título de multa de acuerdo con la fórmula prevista para tal efecto por la Sección Tercera del Consejo de Estado, con el propósito de conservar el valor intrínseco de las sanciones.

Es necesario concluir que la SUBDIRECCIÓN DE CONTROL DE VIVIENDA era, en su momento, la dependencia del Distrito Capital competente para imponer las multas, así como para indexarlas, por infracciones demostradas al incumplimiento de los deberes y obligaciones que recaen sobre las personas que ejercen la actividad de enajenación y arrendamiento de vivienda.

TERCERO.- La Directiva demandada solamente tiene el carácter de trazar unos lineamientos de acción para la ejecución de una competencia.

En el Distrito Capital, las Directivas únicamente tienen el propósito de señalar las políticas para el ejercicio adecuado, efectivo y eficiente de las funciones y competencias administrativas de las autoridades distritales; con base en éstas, los funcionarios orientan o encauzan su accionar con el fin de cumplir con los cometidos de la función pública que les han sido asignados en virtud de la ley y los reglamentos.

Las Directivas no tienen el propósito de reemplazar, modificar o derogar la Ley y los reglamentos que rigen las competencias, trámites o procesos administrativos, simplemente pretenden dar unas pautas orientadoras con base en las cuales estos deben ser desarrollados o ejecutados, apropiando para ello los mejores criterios interpretativos que aseguren el cumplimiento cabal de los mismos y que, a su vez, sirven de garantía de los derechos de los administrados.

En el caso específico de la Directiva demandada, se hizo la actualización de las sanciones establecidas en el Decreto Ley 2610 de 1979, las cuales con el paso del tiempo estaban perdiendo su

poder conminatorio, para efectos de que los funcionarios que tenían a su cargo las labores de investigar y fallar las actuaciones que se adelantaban por el incumplimiento de los deberes por parte de los sujetos controlados, aplicaran los principios allí contenidos al momento de tasar o liquidar a valores actuales las sanciones previstas para tales incumplimientos.

## **II. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA APELADA.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A., mediante la sentencia impugnada accedió a las súplicas de la demanda y dispuso, en consecuencia, la declaratoria de nulidad de la Directiva núm. 001 de 2004., teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

Estimó el *a-quo*, con base en citas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, que el principio de legalidad de la pena tiene el alcance que el legislador le otorgue, en el sentido de que corresponde solo a éste fijar las sanciones para los distintos comportamientos que, a su juicio, deban ser sancionados por la Ley.

Señaló que la pena es elemento integrante de la norma que la fija, y ella sólo puede ser establecida por la autoridad con competencia para restringir el ejercicio de libertades públicas. En el Ordenamiento Jurídico Colombiano dicha atribución ha sido encomendada al Legislador, quien es la autoridad encargada para fijar restricciones e imponer las penas que no pueden ser modificadas por ninguna razón y que deben ser impuestas dentro de los límites mínimos y máximos que la misma Ley establece.

Resulta claro, pues, que las penas impuestas por la Ley no pueden ser modificadas, y menos de pleno derecho, con desconocimiento del principio de legalidad de la pena, como conquista de la democracia.

La indexación, en sí misma, afecta el principio de legalidad de la pena, que constituye el más caro de los principios democráticos, en los cuales se funda no solo el derecho penal, sino también el propio Estado de Derecho desde sus orígenes.

En el derecho existe un principio general: Las cosas se deshacen de la misma forma como se hacen.

El Legislador ha tenido siempre el grave problema de dosificar el monto de la cuantía de la pena pecuniaria. El Código Penal de 1980, lo que hizo fue utilizar valores absolutos, los mismos que fueron reajustados a los señalados en el Código Penal de 1936.

De la misma forma, la técnica legislativa para todos los estatutos punitivos habría adoptado la fórmula de adopción de sanciones pecuniarias con valores absolutos, tal como ocurre con las señaladas, por ejemplo, en el Código Sustantivo del Trabajo que consagraba multas en valores absolutos que iban desde los dos pesos (\$2), las misma que fueron utilizadas por el propio Legislador con la expedición de la Ley 11 de 1984, en la que la dosificación de las multas fue determinada con base en un factor variable, como la estimación en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Para el Tribunal de instancia, es claro que la determinación de las multas, le corresponde adoptarla a la autoridad con competencia para establecerlas. Es decir, si las multas se encuentran

establecidas en la Ley, entonces será el Legislador quien deba modificarlas optando por mecanismos distintos a los valores absolutos u ordenar la indexación.

Por esta razón, se afirma que ninguna autoridad administrativa podría modificar, so pretexto de actualización, el contenido de la Ley, pues de hacerlo se llegaría a la circunstancia de que las multas se apliquen en forma diversa dependiendo el territorio en que se cometió la falta y con base en la regla que a bien pudo establecer la autoridad territorial respectiva, para garantizar su actualización.

Ello no solo viola el principio de legalidad de la pena, sino también el derecho a la igualdad.

Consideró el Tribunal de instancia que la Directiva acusada contiene todos los elementos propios de los actos administrativos como son: competencia, decisión y contenido.

A partir de dichos elementos, se ha definido el acto administrativo como la expresión unilateral de la voluntad de la Administración ejercida en el desarrollo de una función administrativa, por medio

de la cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica general, impersonal y abstracta o particular, individual y concreta, sometida a control jurisdiccional, tal como históricamente se viene aceptando desde la expedición de la sentencia de 22 de enero de 1988, proferida con ponencia del Magistrado **HERNÁN GUILLERMO ALDANA DUQUE**, en el proceso núm. 0549, en que se discutió la nulidad de los Conceptos 23192 de 5 de septiembre de 1985 y 0505 de 25 de marzo de 1986, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-.

En el caso sub examine, se está en presencia de un acto administrativo que viola elementos fundamentales como el contenido, ya que transforma el mundo jurídico al modificar la voluntad del legislador.

Asegura el fallador de primera instancia, que la indexación en Colombia no opera de pleno derecho, sino para aquellos casos en los que la propia Ley autoriza.



La multa, expresada en valores absolutos por el Legislador, no puede ser modificada so pretexto de la omisión legislativa de no actualizarla. La función de actualización de las multas señaladas por la Ley se encuentra reservada exclusivamente a la autoridad con competencia para hacerlo.

El Decreto Ley 2610 de 1979, forma parte de la categoría de Decretos con fuerza de Ley. En su contenido se reforma la Ley 66 de 1968 y, por lo tanto, la modificación de las multas allí consagradas es tarea del Legislador.

### **III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.**

Tres son los fundamentos de la parte recurrente para oponerse al fallo de primera instancia, a saber:

1.- La facultad sancionatoria del Estado se deriva de la potestad de intervención que éste tiene sobre ciertas actividades económicas, que por su trascendencia social requieren de una mayor tutela y vigilancia administrativa.

Sobre esta base, le corresponde al legislador dentro de su libertad de configuración normativa, establecer el régimen aplicable para el ejercicio de la actividad controlada y, así mismo, definir o tipificar las conductas que se consideran infracciones a tal régimen y sus respectivas sanciones.

En materia de inspección, vigilancia y control a la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, el Legislador a través de la Ley 66 de 1968, modificada por los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 78 de 1987, entre otros, estableció un sistema de intervención que permite cumplir dichas competencias con el fin de garantizar la efectividad de este derecho.

Posteriormente, mediante Decreto 78 de 1987, le fueron asignadas al Distrito Capital y a todos los Municipios del país beneficiarios de la cesión del Impuesto al Valor Agregado, las funciones de intervención ejercidas hasta ese momento por la Superintendencia Bancaria, relacionadas con el otorgamiento de permisos para el desarrollo de actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y con el otorgamiento de permisos para el desarrollo de los

planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en los términos de la Ley 66 de 1968, el Decreto Ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias.

De igual manera, el Acuerdo núm. 079 de 2003, en su artículo 201, designa como autoridad administrativa de policía con competencias especiales al Subsecretario de Control de Vivienda, con el objeto de promover, prevenir, mantener, preservar o restaurar el derecho a la vivienda digna, al patrimonio y al orden público, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 66 de 1968, los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 078 de 1987 y demás disposiciones reglamentarias.

Por lo anterior, el fin perseguido por la Subsecretaría e Inspección, Vigilancia y Control de Vivienda, anteriormente Subdirección de Control de Vivienda del DAMA, es el de ejercer un control sobre la actividad que realiza el enajenador de inmuebles destinados a vivienda, en virtud de lo cual posee un ámbito de accionar claramente establecido en la Ley frente a los que deberá realizar el

control de la actividad desplegada por el enajenador y, si es del caso, imponer las correspondientes sanciones y órdenes de acuerdo con las leyes aplicables para el efecto.

Los enajenadores tienen la obligación de garantizar plenamente las condiciones de calidad e idoneidad, así como reparar las deficiencias de construcción de la cosa que transfiere, de tal manera que los inmuebles adquiridos cumplan con las especificaciones ofrecidas. En virtud de esta obligación la Administración tiene la facultad de imponer las sanciones y órdenes que correspondan, con el fin de dar una real y efectiva protección del derecho a una vivienda digna a sus ciudadanos.

Teniendo en cuenta que han transcurridos más de cuarenta años desde la expedición de la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979, la Administración Distrital, con el fin de cumplir con el control efectivo de la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y tomar las medidas correctivas para proteger el derecho a la vivienda digna de los adquirentes de las mismas, procedió a traer a valor presente los montos por la Ley

establecidos, toda vez que los valores en la forma prevista, es decir, aplicables al año de 1968, resultan irrisorios e ineficaces para cumplir con dicho fin, sin que la aplicación de la indexación implique el desconocimiento del principio de legalidad de la pena.

2.- La Corte Constitucional sí avala la aplicación de la figura de la indexación, aún en los casos en que no exista disposición legal que específicamente la establezca, en aras a proteger y garantizar los principios rectores del Estado Social de Derecho, los cuales deben primar en cualquier interpretación y aplicación normativa.

En este punto es importante señalar que en materia de inspección, vigilancia y control a la actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, las multas de que trata el numeral 9° del artículo 2° del Decreto Ley 78 de 1987, se destinarán a financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, razón por la cual al no indexarse dichos valores no solo no se cumple con el fin preventivo de la norma, sino que se afectan directamente los derechos de las personas destinatarias del programa de reasentamiento.

A pesar de las regulaciones sancionatorias contenidas en la Ley 66 de 1968 y los Decretos Leyes 2610 de 1979 y 78 de 1987, es claro que en las mismas se presenta un vacío legislativo, al haber olvidado el Legislador establecer la forma de actualización de las multas allí contempladas, las cuales, con el transcurso del tiempo, y más aún cuando han transcurrido más de cuarenta años desde su expedición y ante el marcado fenómeno inflacionario que afecta las economías en desarrollo como la Colombiana, se vuelven inocuas e ineficaces para lograr el propósito que motivó su creación.

Este vacío legislativo, de no ser llenado por la Administración con base en los criterios auxiliares contenidos en el artículo 230 de la Constitución Política y los principios constitucionales, como la equidad y la justicia, estaría desconociendo de manera evidente el derecho constitucional a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51, *ibídem*.

Finalmente, la indexación de las sanciones desarrolla adicionalmente el principio de prevalencia de la sustancia sobre la

forma. La consagración de la prevalencia del derecho sustancial en nuestra Carta genera como consecuencia que en el ordenamiento jurídico tenga prevalencia la dimensión material sobre la formal. En este escenario, la indexación constituye una herramienta con la que cuentan los operadores del derecho para hacer efectivo el citado principio constitucional y la voluntad del Legislador en la Ley 66 de 1968, modificada por el Decreto Ley 2610 de 1979.

3.- Se insiste en que el fin perseguido por el entonces Director de Control de Vivienda del DAMA al momento de la expedición de la Directiva 001 de 11 de octubre de 2004, era el de fijar los lineamientos a tener en cuenta para actualizar el valor de las sanciones previstas en la Ley 66 de 1968, modificada mediante el Decreto Ley 2610 de 1979, para así proceder a imponer las sanciones previstas en la Ley.

#### **IV.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

La Agencia del Ministerio Público, en la oportunidad procesal correspondiente, guardó silencio (folio 77 del cuaderno del recurso).

## **V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

En orden al estudio del asunto, la Sala analizará los siguientes temas: 1). El planteamiento del problema jurídico; 2). La indexación o corrección monetaria; 2.1). Nominalismo versus valorismo; 2.2). Mecanismo de aplicación de indexación; 2.3). Oficiosidad de la corrección monetaria; y, 3). El caso concreto.

### **1). El Planteamiento del problema jurídico.**

Considera la Sala que el problema jurídico que se plantea en esta instancia es el de determinar si la Autoridad Administrativa, en este caso, el Distrito Capital, tenía competencia para actualizar o indexar sumas o valores previstos como sanción por el Legislador.

### **2). La Indexación o Corrección Monetaria.**

Para la ciencia económica, la indexación se entiende como el procedimiento por medio del cual se aplica la modalidad de mantener constante en el tiempo el valor de compra en toda transacción, compensándola a la misma de manera directa o indirecta.



Generalmente se aplica a instancias de la corrección de los precios de determinados productos de consumo, salarios, tipos de intereses, entre otros, con la misión y propósito de equilibrarlos y acercarlos al alza general de precios. En estos eventos, la indexación a aplicar será el resultado de la medición de un índice como, por ejemplo, el costo de vida o, en su defecto, el precio del oro o la devaluación de la moneda.

En este sentido, el propósito de la indexación es uno: mantener el valor o poder adquisitivo constante de la moneda en razón de la depreciación que ha sufrido por el paso del tiempo.

La indexación o corrección monetaria no tiene por finalidad incrementar o aumentar el valor nominal de las sumas económicas, sino actualizarlo, es decir, traerlo a valor presente.

### **2.1). Nominalismo versus Valorismo.**

Es necesario, para entender de mejor manera el concepto y fundamento de la indexación, adentrarse en el análisis, así sea

sucinto, de las dos corrientes económicas entre las cuales se ha desarrollado el concepto en estudio.

El principio *nominalista*, indica que en las obligaciones pecuniarias el deudor se libera con la entrega de la suma nominal originalmente pactada, aún a pesar de que entre el momento de la celebración del acto jurídico y el de su cumplimiento haya tenido lugar un proceso inflacionario importante, con la consecuente disminución en el poder adquisitivo del dinero.

En este sentido, el valor del dinero o de la moneda se encuentra determinado por su valor nominal exacto o su valor facial. Al decir de Hirschberg: "*una unidad monetaria es siempre igual a sí misma; una libra es igual a una libra; un dólar es siempre igual a un dólar, etc., y no se tiene en cuenta ningún cambio extremo o externo en el valor de la moneda...*"<sup>1</sup>.

El profesor argentino Eduardo A. Zanoni, señala que el fundamento del Nominalismo se encuentra en el principio de la *seguridad* que

---

<sup>1</sup> HIRSCHBERG, Eliyahu. *El principio nominalista*. Traducción de Jorge M. Roimiser y Mónica G. de Roimiser. Editorial DEPALMA. Buenos Aires, 1976. Pág.: 35.

debe regir todo el sistema económico. En este sentido, expresa que:

*"Si, de pronto, se abandonasen estas premisas, y la moneda dejase de tener significación económica por su signo numeral o nominal para ser considerada en relación a su puro valor de cambio al momento que se la emplea con poder cancelatorio, toda la economía monetaria quedaría desarticulada. El dinero, convertido en una mercancía más o será referido a otra moneda estable relativamente, como el dólar, la libra o el marco alemán; o se acabará en una economía de trueque.*

*Es en este punto donde, desde el ámbito jurídico, se reclama por la preservación del valor 'seguridad'. En efecto, si continúa siendo la moneda el común denominador de las transacciones y medio de pago, el deudor debe conocer con qué cantidad numeral y de moneda se libera frente al acreedor"<sup>2</sup>.*

Contrario a lo expuesto, se encuentra el *Valorismo*, denominado también *Realismo*, en el que se predica que el deudor sólo se libera de la obligación contraída pagando el valor económico real al momento del cumplimiento de la obligación, asumiendo el valor de la depreciación del dinero por el paso del tiempo.

Dice Zanoni, respecto de este principio realista que: *"Dicho envilecimiento, o pérdida del valor de cambio cuantitativo, provoca efectivamente que, con el transcurso del tiempo, una libra no sea*

---

<sup>2</sup> ZANONI, Eduardo A. *Revaluación de Obligaciones Dinerarias*. Editorial ASTREA. Buenos Aires. 1977. Pág. 10.

*igual a una libra, un dólar igual a un dólar y un peso igual a un peso. La paulatina pérdida del valor adquisitivo real impide que la unidad monetaria sea siempre igual a sí misma, y provoca, inevitablemente, que se la refiera no al signo nominal sino al poder de compra o valor adquisitivo”<sup>3</sup>.*

Como puede observarse, existen dos corrientes diametralmente opuestas que pugnan por otorgarle a la moneda el valor que le corresponde; en el primer evento expuesto, un valor de carácter facial o nominal tal y como corresponde al valor legible en la moneda, y, por la otra parte, conferir al dinero su valor económico real de adquisición, de conformidad con la situación económica de depreciación monetaria del respectivo territorio.

Es natural que en épocas de relativa estabilidad monetaria se aplique el principio nominalista en todo su vigor. Sin embargo, cuando la pérdida del poder adquisitivo del signo monetario adquiere proporciones mayores, el nominalismo deja de ser una opción adecuada en términos de justicia y equidad.

---

<sup>3</sup> Ob. Cit. Págs. 8 y 9.

Más allá de esta discusión, para la Sala es clara la necesidad de que los Jueces y Tribunales de la República tomen acción frente a los efectos nocivos de la inflación en la aplicación de derecho, sobre todo en economías como la nuestra, que se caracterizan por las fluctuaciones variables de la relación oferta y demanda. En opinión de la Sala, el dinero cambió de naturaleza y, por lo tanto, la interpretación de las normas o en determinados casos las normas mismas, deben cambiar también.

El Valorismo, requiere, necesariamente, de la utilización de mecanismos idóneos que permiten traer a valor presente el monto depreciado por el paso del tiempo. A este fenómeno se le conoce con el nombre de Corrección Monetaria, Actualización Económica o, simplemente, indexación.

## **2.2). Mecanismos de aplicación de Indexación.**

Diferentes mecanismos se han ideado para mitigar o disminuir los efectos nocivos de las depreciaciones de la moneda, entre los

cuales se pueden destacar la corrección monetaria por vía legal, por vía judicial y por vía contractual.

En Colombia, el Legislador se ha dado a la tarea, en muy escasas oportunidades, de expedir normas legales que tratan del mecanismo de la corrección o actualización monetaria para determinadas circunstancias o eventos, como en el sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), que vino a ser reemplazado, posteriormente, por la UVR (Unidad de Valor Real)<sup>4</sup>.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-700 de 1999, declaró inexecutable las normas relativas al sistema UPAC y dio un plazo al Congreso de la República para que organizara un nuevo sistema de valor constante que estuviera a tono con las consideraciones de la sentencia enunciada. Fue así como el Congreso expidió la Ley 546 de 1999, que dio vida jurídica al sistema UVR, que se calcula con base en la variación del IPC

---

<sup>4</sup> En Colombia, el sistema UPAC nació a la vida jurídica con los Decretos 677 y 678 de 1972, y fue complementado por los Decretos 1229 y 1269 de 1972, 1227 de 1990, 1730 de 1991 y 663 de 1993, y reglamentado por los Decretos 1730 de 1991 y 663 de 1993. Todas estas normas o disposiciones legales determinaron la manera de actualizar las obligaciones que se referenciaron a dicho sistema para mantener su valor real.

certificado por el DANE y permite la indización periódica de los créditos para vivienda a largo plazo y mediano plazo.

En algunos otros eventos, el Legislador ha autorizado la aplicación de mecanismos de reajuste o actualización monetaria con el propósito de conservar el poder adquisitivo de los valores. Tal es el caso del artículo 178 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), o el artículo 106 del Decreto 100 de 1980 (Código Penal derogado), o el artículo 97 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal vigente).

Como puede observarse, en Colombia la constancia no ha sido precisamente la de establecer mecanismos de corrección monetaria por vía de Ley, lo que ha llevado a la necesidad de acudir a mecanismos de indexación fundados en principios constitucionales como la equidad, la justicia y la reparación plena.

Los Jueces y Tribunales judiciales se han visto en la imperiosa necesidad de corregir, por vía de sentencias, las obligaciones impagadas o insolutas dentro de una relación jurídica patrimonial.

Lo anterior, con fundamento en los principios de equidad, justicia e indemnización plena. Todo con el propósito de evitar un enriquecimiento indebido del deudor a costa del acreedor.

Otra forma por medio de la cual se podrían indizar o indexar sumas de dinero deprecadas por el paso del tiempo es a través de la previsión que hayan hecho las partes en el título del contrato. Tal es el caso de los artículos 4º, numeral 8, y 5º, numeral 1, de la Ley 80 de 1993, que permiten la inclusión de cláusulas contractuales por medio de las cuales las partes de un contrato estatal puedan prever fórmulas de reajuste financiero del mismo.

### **3). Del caso concreto.**

Procede la Sala a determinar si, tal como lo señala la entidad apelante, la Directiva núm. 001 de 11 de octubre de 2004, expedida por el Subdirector de Control de Vivienda del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (extinto DAMA) no viola el principio de legalidad de la sanción, contrario a lo estimado por el Tribunal de instancia.



Estima la Sala que el procedimiento de actualización, indexación, indización o, simplemente, corrección monetaria, no implica el reconocimiento de un derecho adicional como un perjuicio o, si se quiere, la imposición de una sanción adicional.

Para la Sala resulta absolutamente claro que las sanciones, cualquiera que ellas sean, deben siempre respetar el Principio de Legalidad de la Pena, esto es, deben ser autorizadas por el Legislador y ser impuestas, previo el trámite de un debido proceso en el que se le respete el derecho de defensa y oposición al sancionado.

Sin embargo, la Sala reitera, que ese no es el caso en el que se procede a realizar la corrección monetaria de sumas impagadas. En este evento, lo que se está haciendo es simplemente traer a valor presente las sumas de dinero que, por el paso del tiempo, han perdido poder de adquisición o de compra. Nada más que eso. Está lejos de constituirse en una sanción económica a favor de quien se reconozca.

Revisada, estudiada y analizada la Directiva acusada (anverso y reverso del folio 121 el cuaderno principal), encuentra la Sala que, en efecto, ella se ajusta a los principios y reglas propios de la Actualización Monetaria, ya que en ella no se prevén multas adicionales o sanciones diferentes a las previstas en el Decreto Ley 2610 de 1979. Lo único que hace la Directiva cuestionada es ajustar, actualizar, corregir a valor presente unos valores que por el paso del tiempo se encuentran depreciados, lo que obedece a la aplicación de los principios de justicia y equidad.

Por tal motivo, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, dispondrá denegar las súplicas de la demanda.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

**F A L L A :**

**REVÓCASE** la sentencia de 29 de julio de 2010, proferida por la Subsección A, de la Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone:

**DENIÉGANSE** las súplicas de la demanda, por los motivos expresados en la parte considerativa de la presente providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 30 de mayo de 2013.

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**