

Sentencia C-1146/00

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL/UVR

Referencia: expediente D-2874

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 (parcial) de la Ley 546 de 1999.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

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

## I. ANTECEDENTES

El ciudadano Augusto Rodríguez Ballesteros, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, “Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”.

El despacho del suscrito magistrado Sustanciador, mediante Auto del dieciséis (16) de marzo de 2000, decidió admitir la demanda formulada en contra de la disposición parcialmente acusada, por encontrarse ajustada a los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991. En el mismo auto se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se dispuso fijar en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se corrió traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 43.827 del 23 de diciembre de 1999, advirtiendo que se resalta y subraya lo demandado.

“LEY 546 DE 1999

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

“Artículo 28.- (...)

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

## III. LA DEMANDA

### 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición parcialmente acusada es violatoria del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia.

### 2. Fundamentos de la demanda

Considera el demandante que la expresión “durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley” hace idénticas, a partir de la iniciación del segundo año de la vigencia de la Ley 546 de 1999, “las condiciones financieras para obtener créditos de vivienda de interés social con las de vivienda de interés no social, pues en materia de pactación de créditos para financiación, la única diferencia que establece esta ley entre los dos tipos de vivienda es el techo de once (11) puntos que, de manera transitoria (un año) concede a la de carácter social en la tasa de interés remuneratoria”.

Además, “los criterios financieros generales para los créditos de vivienda individual a largo

plazo los establece la Ley 546 de 1999 y los centra en dos componentes principales: el primero, la unidad de valor real (UVR) definida en el artículo tercero y que, según el mismo, debe reflejar el poder adquisitivo de la moneda, con base exclusivamente en la variación de precios al consumidor, y el segundo, la tasa de interés remuneratoria definida en el numeral segundo del artículo 17. Esta tasa de interés, a pesar de ser fija durante toda la vigencia del crédito, oscila al ritmo del mercado, y recibe de él un efecto tendencial lógico, que consiste en acercarla siempre hacia un valor remuneratorio, el valor que haga que, al adicionarla con la UVR correspondiente, iguale las tasas comerciales del mercado financiero. Esto significa que el crédito de vivienda en nada se diferencia del crédito comercial del mercado”.

Así las cosas, es claro que “a tasas de interés comerciales se estarán pactando los créditos de vivienda de interés social y no social un año después de que la ley entre en vigencia”. Por ello, la norma impugnada hace “que se pierda en el campo de la especulación financiera el espíritu constitucional que ordenó al Estado promover sistemas adecuados de financiación a largo plazo para la obtención de vivienda digna” (C.P. art. 51).

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada el doctor William López Leyton.

Considera el interviniente que el actor sustentó su acusación a partir de un supuesto equivocado: que el legislador no tiene competencia para establecer los límites temporales fijados en el artículo 28 de la ley 546 de 1999. A su entender, de acuerdo con lo establecido en el artículo 150 de la Carta, cuando el Congreso de la República fija criterios, plantea límites, determina obligaciones y deberes y señala destinatarios específicos de las normas que expide, “lo hace dentro del contexto de sus facultades soberanas, como poder público facultado para el efecto, dentro del procedimiento que la Constitución establece y cuyo alcance ha sido aclarado por la jurisprudencia”.

En punto al cargo específico de la demanda, sostiene el representante del ministerio que, en realidad, el actor no entendió la diferencia entre la obligación Estatal de garantizar el derecho a la vivienda digna (C.P. art. 51) y la garantía constitucional que permite el acceso a

la propiedad privada, en cuanto que la primera no conduce necesariamente a la segunda, esto es, que el acceso a una vivienda digna no puede traducirse en una obligación absoluta para el Estado de garantizar sin condiciones y compromisos el acceso a la propiedad privada. La propiedad privada se adquiere con arreglo a las leyes civiles según lo establece el art. 58 de la Carta Magna, en tanto que el acceso a una vivienda digna comporta otras circunstancias tales como la infraestructura de los servicios públicos, el orden público, la fijación de los cánones de arrendamiento y hasta un sistema de financiación que permita su adquisición (art. 51 C.P.).

## 2. Intervención de la Superintendencia Bancaria de Colombia

En representación de la Superintendencia Bancaria de Colombia, presentó escrito el doctor Sergio Luis Chaparro Madiedo, quien le solicitó a la Corte que declarara exequible la norma parcialmente impugnada.

A juicio del interviniente, “la norma cuestionada no puede mirarse con el sentido restringido y limitado que pretende darle el demandante, esto es, como si ella fuera el pilar donde descansa el sistema de financiación de la vivienda de interés social, pues el régimen en general para dicho tipo de vivienda se encuentra establecido en todo el Capítulo VI, artículo 25 a 34, de la citada ley”. Considera que el sistema de financiación de vivienda de interés social encuentra fundamento en criterios tales como: la destinación anual durante cinco años, por parte de las entidades financieras, del 25% de la cartera bruta de vivienda al otorgamiento de créditos para financiar la construcción, mejoramiento y adquisición de vivienda de interés social; la asignación durante cinco años de recursos del presupuesto nacional destinados al otorgamiento de subsidios para la vivienda de interés social; la destinación anual del 20% de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio de vivienda de interés social en la población rural; el reconocimiento de garantías para bonos hipotecarios dirigidos a financiar cartera VIS subsidiable y la distribución regional de los recursos.

En estos términos, en oposición a lo expuesto en la demanda, la Ley 546 y no la norma impugnada, consagra un verdadero sistema de financiación de vivienda de interés social a largo plazo que contempla distintos mecanismos para atender las necesidades de la población más desfavorecida, con lo cual, la expresión acusada comporta tan sólo “un

beneficio transitorio y adicional, dentro del régimen de financiación para este tipo de vivienda, beneficio justificado en su temporalidad por la situación de crisis que atraviesa la economía en general, y en particular como consecuencia de aquella, el crédito de vivienda.”

### 3. Intervención de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)

En representación de la Asobancaria, presentó escrito acogiendo los cargos de la demanda la doctora Ximena Chávez Echeverri. A su juicio, el parágrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999 resulta contrario a la Carta, “no sólo por establecer un límite temporal respecto de los beneficios otorgados por la ley para la financiación de la vivienda de interés social y por el hecho de establecer en once puntos la tasa remuneratoria de los créditos de vivienda de interés social, por el año siguiente a la vigencia de la ley en estudio, sino también por la falta de competencia del Congreso para promulgar normas donde se establezcan límites a las tasas de interés”.

Dentro de una interpretación armónica de la Carta, -según la interviniente- al Congreso le compete expedir aquellas leyes que contengan principios generales, señalando en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Ejecutivo para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora. Igualmente, a la Junta Directiva del Banco de la República -como autoridad crediticia, cambiaria y monetaria-, le corresponde diseñar y ejecutar el control de las variables monetarias, regular el volumen del crédito y manejar la política cambiaria, en aras de mantener el poder adquisitivo de la moneda. Siendo ello así, “mal podría el Congreso expedir una ley en la que se atribuye una función propia de la junta Directiva del Banco de la República, como sería en este caso establecer límites a las tasas de interés”.

### 4. Intervención del Banco de la República

En su condición de Secretario de la Junta del Banco de la República y como representante legal de la entidad, presentó escrito en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada el doctor Gerardo Hernández Correa.

Considera el interviniente que, en general, la Ley 546 de 1999 fija un régimen de financiación para vivienda que se adecua a los mandatos superiores que propugnan por el derecho a una

vivienda digna. El que se establezcan condiciones financieras diferentes para el reconocimiento de vivienda de interés social, y a su vez la autoridad competente señale un tope a la tasa de interés del crédito, no resulta contrario al principio de igualdad toda vez que éste debe analizarse desde un punto de vista objetivo y no formal, predicable de los usuarios de créditos de vivienda de interés social, quienes, para el efecto, se encuentran en condiciones diferentes a los demás usuarios de vivienda determinadas por el nivel de sus ingresos, el valor de la vivienda, el monto de los créditos y el acceso al mismo.

Destaca el interviniente que el sistema de financiación de vivienda contenido en la Ley 546 de 1999, es distinto al que venía rigiendo hasta la fecha, en cuanto que éste prohíbe la capitalización de intereses y reconoce el derecho del usuario a prepagar los créditos en cualquier momento y sin sanción alguna. Así, el límite temporal que la norma acusada fija a la tasa de interés remuneratoria de los créditos destinados a la adquisición de vivienda de interés social, persigue que se otorguen créditos más baratos en beneficio de quienes pretenden acceder a este tipo de vivienda, creando así una discriminación, pero en favor de grupos familiares que tienen un menor ingreso y un acceso restringido al crédito.

#### 5. Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

En representación del Ministerio de Desarrollo Económico, presentó escrito el doctor Carlos Eduardo Serna Barbosa, quien sostiene que la norma acusada no desconoce el artículo 51 constitucional. Según su parecer, “el legislador, en razón a la implementación de la Ley 546 de 1999, consideró oportuno que la citada tasa remuneratoria no excediera de los mencionados puntos durante el primer año de vigencia de la ley, ya que podrían presentarse distorsiones en el mercado financiero que afectarían naturalmente a los usuarios de los créditos para vivienda de interés social que, por sus especiales condiciones económicas, al Estado les corresponde brindarles apoyo.”

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

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que declare inexecutable la disposición parcialmente acusada.

Retomando los conceptos que presentó en los procesos de constitucionalidad D-2823,

D-2777, D-2850 y D-2883, el Ministerio Público considera que la fijación de una tasa de interés máxima por un año para los créditos de vivienda de interés social, “es una medida temporal que no resuelve el problema de las altas tasas de interés que se cobren en los créditos de vivienda”, en cuanto permite la libre fijación de las tasas en un mercado no competitivo, donde el sector financiero tiene a su haber un alto grado de cohesión que dirige el mercado y no le ofrece al deudor verdaderas alternativas para adquirir vivienda. Así, la competencia del sector financiero se da en términos de publicidad y servicios, y “no en relación con las tasas de interés, lo que ha ocasionado que tengamos unas de las tasas más altas del mundo”. Por eso, “once (11) puntos por encima del nivel de inflación, es de por sí una tasa elevada para la financiación de vivienda de interés social, teniendo en cuenta que en otras países ésta oscila entre el 4% y el 8%”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo dispone el numeral 4° del artículo 241 de la Carta Política.

2. Cosa juzgada constitucional en relación con la demanda formulada contra el párrafo único del artículo 28 de la Ley 546 de 1999.

Ya la Corte Constitucional, en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), tuvo oportunidad de adelantar el respectivo juicio de inconstitucionalidad en contra del párrafo único del artículo 28 de la Ley 546 de 1999 procediendo, en consecuencia, a declarar su exequibilidad condicionada en los términos descritos por el numeral 19 de la parte resolutive del mencionado fallo que, a propósito, resolvió:

“19. Declárese EXEQUIBLE el párrafo del artículo 28 de la Ley 546 de 1999, en el entendido de que de la tasa prevista deberá deducirse la inflación y, en lo sucesivo, cuando ya el tope señalado pierda vigencia, será la Junta Directiva del Banco de la República, de conformidad con sus facultades constitucionales y legales, la autoridad competente para los efectos de fijar las condiciones de financiación de créditos de vivienda de interés social, las

cuales deben ser las más adecuadas y favorables, a fin de que consulten la capacidad de pago de los deudores y protejan su patrimonio familiar, también bajo el entendido de que la tasa real de interés remuneratorio no comprenderá la inflación y será inferior a la vigente para los demás créditos de vivienda.”

Teniendo en cuenta que la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia antes citada hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, en cuanto no se limitaron sus efectos ni a los cargos esgrimidos en la demanda ni a las normas Superiores que en dicha oportunidad fueron invocadas como presuntamente violadas, debe la Corporación, acatando el mandato contenido en el artículo 243 de la Constitución Política, abstenerse de adelantar un nuevo juicio de constitucionalidad respecto del párrafo único del artículo 28 de Ley 546 de 1999 y, en su defecto, ordenar en la parte resolutive de esta providencia, estarse a lo resuelto en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-955 del 26 de julio de 2000, por medio de la cual este mismo Tribunal declaró exequible en su integridad el párrafo único del artículo 28 de la Ley 546 de 1999.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General