

Sentencia C-894/06

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia

COSA JUZGADA RELATIVA-Concepto

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Concepto

COSA JUZGADA RELATIVA EXPLICITA-Concepto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

COSA JUZGADA RELATIVA-Configuración

RESERVA DE LEY FORMAL Y MATERIAL-Alcance

LEY ESTATUTARIA-Concepto

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Importancia frente a la regulación de derechos y deberes fundamentales de las personas

LEY MARCO Y DECRETO REGLAMENTARIO-Límites

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

LEY MARCO EN ACTIVIDADES FINANCIERA, BURSÁTIL Y ASEGURADORA-Alcance de la competencia del legislador

POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites por reserva de ley

POTESTAD REGLAMENTARIA-Necesidad de la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar

LEASING HABITACIONAL-Protección de usuarios o locatarios a través de facultad reglamentaria/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-No desconocimiento

La disposición acusada solamente establece que el Gobierno debe tener en cuenta dentro de su potestad reglamentaria, la necesaria protección de los usuarios del leasing habitacional, situación que claramente no está dirigida a limitar, prohibir, establecer excepciones o condicionar el ejercicio de derechos fundamentales, que es lo que constituye el objeto principal de las leyes estatutarias referidas en el numeral 1º del artículo 152 de la Constitución Política. Así, al tratarse de una materia referida al leasing habitacional como operación financiera y a la protección de sus usuarios, más que a la regulación de derechos fundamentales de las personas, admite constitucionalmente una participación mayor del reglamento, dentro del ámbito de las leyes marco o cuadro que regulan dicha actividad de

intermediación. La expresión demandada no se refiere a asuntos propios de una ley estatutaria y de ella tampoco se desprende una facultad general para que el Gobierno regule por vía de reglamentaciones administrativas los derechos fundamentales de los usuarios del leasing financiero, menos aún para que desarrolle aspectos esenciales del hábeas data (como la caducidad del dato, la actualización o rectificación de información, etc.), sobre los cuales la Corte ya ha reiterado que existe reserva de ley estatutaria. Por tanto, no le asiste razón al demandante cuando afirma que la materia que corresponde reglamentar al Gobierno es de aquéllas que requieren desarrollo a través de una ley estatutaria (art. 152 C.P), pues la misma tiene un alcance preciso y limitado (medidas de protección a usuarios y locatarios), que no tiene que ver con aspectos cardinales de los derechos fundamentales.

Referencia: expediente D-6206

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” que hace parte del Artículo 1º de la Ley 795 de 2003, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Andrés Gómez Roldán

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., primero (1º) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés Gómez Roldán presentó demanda contra las siguientes expresiones del artículo 1 de la Ley 795 de 2003, “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”:

i. “Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis de riesgo crediticio”, por violación del Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 51 y 93 de la Constitución Política, así como de los artículos 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 5º, 11 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según argumentación expuesta en la demanda y en una

parte del escrito adicional del 16 de marzo de 2006.

i. “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” por violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, según el cargo adicional presentado en escrito del 16 de marzo de 2006.

2. Admisión parcial de la demanda y determinación del objeto del proceso.

Por auto del treinta y uno (31) de marzo de 2006, el Magistrado Sustanciador tomó las siguientes decisiones respecto de las expresiones acusadas por el actor:

i. Rechazó la demanda presentada contra la expresión “Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis del riesgo crediticio”, que hace parte del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, al considerar que frente a la violación de los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 51 y 93 de la Constitución Política, así como de los artículos 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 5º, 11 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no existían cargos claros, ciertos y pertinentes, lo que impedía adelantar el juicio de constitucionalidad.

i. Admitió la demanda presentada contra la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” que hace parte del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, con relación al cargo formulado “por violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.”

En la medida que la decisión de rechazo parcial de la demanda fue confirmada por la Sala Plena de la Corporación en el Auto 134 del tres (3) de mayo de 2006, la sentencia que pasa a

dictarse sólo se referirá a la acusación presentada contra la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, cuya admisión fue decretada por el Magistrado Sustanciador del proceso con relación a los cargos presentados con base en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

### 3. Trámite de la demanda

Tal como ya se explicó, mediante auto del treinta y uno (31) de marzo de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda respecto de la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” que forma parte del artículo 1º de la Ley 795 de 2003 y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; así mismo, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros del Interior y de Justicia y de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial, y a la Superintendencia Financiera, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada. Así mismo, invitó a participar a la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia, Asobancaria, y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Por tanto, cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45.064 del quince (15) de enero de 2003. Se subraya la parte acusada, cuya admisión fue decretada por auto del 31 de marzo de 2006.

“DIARIO OFICIAL 45.064

LEY 795

14/01/2003

por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

Decreta”

CAPITULO I

Disposiciones que modifican el Estatuto Orgánico

del Sistema Financiero

Artículo 1°. Adiciónase el numeral 1 del artículo 7° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente literal:

n) Realizar operaciones de leasing habitacional las cuales deben tener por objeto bienes inmuebles destinados a vivienda. Estas operaciones se considerarán leasing operativo para efectos contables y tributarios.

Para el desarrollo de esta operación los Establecimientos Bancarios deberán dar prioridad a los deudores de créditos de vivienda que hayan entregado en dación de pago el respectivo bien inmueble. Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis del riesgo crediticio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## I. LA DEMANDA

El accionante considera que la norma demandada es inconstitucional porque traslada al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar asuntos que son propios y exclusivos de una ley estatutaria, conforme al numeral 1 del artículo 152 de la Constitución Política.

Sostiene que el deudor no puede ser afectado en sus derechos fundamentales a través de una ley ordinaria y que ninguna autoridad puede invadir competencias exclusivas del legislador estatutario. Que una reproducción de textos estatutarios por el Gobierno pugna con el Ordenamiento Superior, “pues paradójicamente en materia de habeas data y de los derechos y obligaciones del deudor aún no existe una normatividad que regule el tema y ello puede generar abusos por parte del sistema financiero (...). Que esto “puede dar carrera a que sin ningún propósito se dupliquen de manera indebida en leyes ordinarias, decretos de inferior categoría, aspectos que deben estén (sic) sometidos a restricciones en su proceso de formación y promulgación de una LEY ESTATUTARIA”.

Así mismo, indica que en materia de asuntos reservados a leyes estatutarias no puede haber delegación en el Gobierno, ni siquiera a través de una ley habilitante, por prohibición expresa

del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

Con base en lo anterior considera que la norma acusada vulnera la Constitución Política de la siguiente manera:

\* El Preámbulo y los fines esenciales del Estado, porque los principios de justicia, igualdad y orden económico y social justo, “se ven menguados en relación con el aparte demandado, pues la norma se queda corta al señalar ‘los requisitos legales mínimos’ que no son agotados en ese mismo ordenamiento, reiterando el accionante que debería existir normas que agoten la materia en temas como el crédito que no han sido debidamente desarrolladas para garantizar un orden económico y social justo”.

\* La dignidad humana, pues la norma estaba inspirada en crear una oportunidad para la superación de las personas, con respeto de su autonomía e identidad, “lo cual se desdibujó en una indefinición” que puede causar “un nuevo episodio de injusticia” para el deudor. Que, en esta medida, la dignidad del deudor se afecta cuando no se garantizan sus derechos a través de una ley estatutaria, sino que se deja a la suerte de una simple reglamentación y de la voluntad discrecional de los bancos.

\* El derecho a la igualdad, toda vez que con la aplicación de la norma demandada, solo se beneficiaría a una parte de la sociedad, lo cual vendría a transgredir el principio de igualdad constitucional, dado que dicha medida establece una diferencia de trato “frente al uso excesivamente discrecional sobre la persona de los deudores de créditos de vivienda que hayan entregado en dación de pago”.

\* El derecho a la vivienda digna, porque a pesar de que la Corte Constitucional ha establecido

la democratización del crédito, con el fin de que la adquisición de una vivienda digna se encuentre al alcance de todas las personas, aún las de escasos recursos, las condiciones demasiado onerosas de los préstamos, los sistemas de financiación que hacen impagables los créditos, las altas cuotas y el cobro de intereses de usura exentos de control, entre otros aspectos, “quebrantan de manera protuberante la Constitución Política”, por lo que la ley referida no debe ser interpretada ni aplicada, ya que “vendría a facilitar dichas practicas y a obstaculizar el legitimo acceso de las personas al crédito o al pago de sus obligaciones.”

\* Los tratados y convenios internacionales, toda vez que éstos son parámetros del control constitucional, ya que hacen parte del bloque de constitucionalidad. Señala que se vulneran “los artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos : artículo 1(igualdad en libertad y derechos), la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica de 1969 (L16/1972), artículo 5,11,24; normas que prevalecen en el orden interno como lo establece el artículo 93 de la Constitución Política”, toda vez que existe un inveterado abuso de las vías del derecho, por el vacío existente y la falta de una ley estatutaria que regule la materia.

#### IV. INTERVENCIONES

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene en el proceso por intermedio de apoderado judicial y solicita a la Corte, en su orden: (i) que se declare inhibida para fallar el fondo del asunto por ausencia de cargos ciertos y precisos; (ii) que, en su defecto, se declare que existe cosa juzgada y, por tanto, que debe estarse a lo resuelto en la Sentencia C-936 de

2003, por la cual se declaró exequible el artículo 1 de la Ley 795 de 2003; (iii) en todo caso y de manera subsidiaria, que se declare la exequibilidad de la norma acusada por estar ajustada a la Constitución Política.

Señala que el escrito de corrección de la demanda adolece de ineptitud sustantiva, toda vez que las razones de inconstitucionalidad deben ser ciertas, precisas y pertinentes y en el presente caso los cargos presentados por el actor no son más que “una serie de elucubraciones y transcripciones de normas que no aterrizan de manera concreta al problema que se está debatiendo, sino que se constituyen en meros juicios e ideas que se quedan ‘en el aire’”; de igual manera, resalta que las razones de inconstitucionalidad no pueden referirse a hipótesis extra-normativas y que en el caso concreto el actor pretende someter a juicio varias conjeturas que él mismo infiere de la norma acusada, lo cual sólo viene a ser un problema de interpretación que no es llamado a debatirse en este proceso.

Advierte que en el presente caso existe cosa juzgada constitucional, ya que el debate presentado por el actor fue objeto de estudio y definición por la Corte Constitucional en la Sentencia C-936 de 2003, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, en la cual se hicieron análisis referidos al derecho de acceso a la vivienda digna, a los sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo y a la intervención del Gobierno en estas materias, de manera que los cargos nuevos son “ simples aseveraciones y juicios de valor infundados.”

A continuación pasa a defender la constitucionalidad del Artículo 1 de la Ley 795 de 2003. Manifiesta que el cumplimiento de los requisitos legales mínimos relacionados con el análisis del riesgo crediticio es una medida ajustada a la Constitución, ya que no constituye una obligación adicional y discriminatoria, sino que simplemente es la aplicación al leasing habitacional del principio general consagrado en la Ley 546 de 1999 para los créditos de vivienda.

Indica que no existe violación de la reserva de la ley estatutaria, toda vez que la Corte Constitucional ya avaló la facultad reglamentaria del Gobierno establecida en la norma demandada, aunque “sujeta a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda”. Señala que el actor pasa por alto que la actividad financiera es de “interés público” y, por tal motivo, se encuentra sujeta a la intervención estatal prevista en el artículo 335 de la Constitución Política, en virtud de la cual el legislador señala las directrices generales de la actuación del Gobierno y éste concreta las medidas que debe adoptar el sector financiero.

Concluye que la norma acusada no es de aquellas que requiere el trámite de una ley estatutaria, pues el objetivo de éstas es “desarrollar y complementar los textos constitucionales que desarrollan los derechos fundamentales, más no regularlos de manera exhaustiva.”

Con relación a la violación del derecho a la igualdad, señala que si la norma acusada estableciera un trato igualitario para quienes son deudores y para quienes no lo son, estaría generando situaciones “injustas e inequitativas”, por lo que la norma objeto de estudio no atenta contra este derecho y atiende los principios de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

Sostiene de igual manera que no se vulnera el derecho a la vivienda digna, ya que si bien el actor centra su preocupación en la situación de quienes entregaron sus inmuebles en dación en pago, que a su juicio podrían ver restringida la posibilidad de acceder a una nueva vivienda, olvida que la Ley 546 de 1999 reguló la materia y el tratamiento que el sistema financiero debe darle a dichas personas para facilitar su acceso a los medios de financiación para adquirir vivienda.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que dada la ambigüedad de los cargos formulados por el actor, es del caso concluir que no se presenta vulneración del bloque constitucional, toda vez que la norma acusada respeta los derechos a la integridad, la dignidad y la igualdad.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Este Ministerio acude al proceso a través de apoderada judicial y solicita igualmente que la Corte declare la constitucionalidad de la norma acusada, por encontrarse ajustada a la Constitución Política y no violar ninguno de los derechos y principios consagrados en ella.

Sostiene que no es cierto lo argumentado por el actor, con relación a que la norma acusada “se queda corta al señalar los requisitos legales mínimos que no son agotados en ese mismo ordenamiento”. Considera que en el sistema jurídico colombiano existen normas que reglamentan tanto el crédito como el análisis de riesgo, las cuales han sido desarrolladas e interpretadas por la jurisprudencia a partir del artículo 335 de la Constitución Política.

De igual manera, señala que el artículo 49 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero regula el tema específico de la democratización del crédito, el cual vino a ser complementado de cierta forma por la Circular 052 de 2004 de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), que se encargó de reglamentar el riesgo crediticio, considerado como “ la posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia de que un deudor o contraparte incumpla sus obligaciones.” Indica que la jurisprudencia se ha encargado de depurar el tema y para el efecto cita diversas sentencias de tutela.

Con relación a la violación a la dignidad humana, como consecuencia de no haberse agotado los trámites propios de una ley estatutaria, considera que no hay tal vulneración, toda vez que el artículo 1º de la Ley 795 de 2003 no hace referencia a materias que, según el artículo 152 constitucional, deban tramitarse a través de una ley de este tipo.

Resalta el hecho de que la propia Constitución Política ha conferido al Congreso de la República la facultad de dictar normas generales, con base en la cual se expidió la Ley 795 de 2003 y se ordenó al Gobierno Nacional que desarrollara algunos aspectos del leasing habitacional, “ejerciendo de esta manera la potestad reglamentaria dispuesta por el artículo 189 numeral 11 y numeral 24 que le ordena al Presidente de la República ejercer de acuerdo con la ley la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.”

Frente a la violación del derecho a la igualdad, afirma que no se afecta de ninguna forma, ya que el análisis de riesgo crediticio no constituye una diferenciación en el trato de los ciudadanos y, por el contrario, es una garantía instituida para velar por los ahorros del público.

Respecto de la violación del derecho a la vivienda digna, destaca que existe cosa juzgada constitucional, en razón de que ese tema ya fue estudiado y fallado en Sentencia C-936 de 2003, de la cual cita algunos apartes.

Finalmente, con relación al desconocimiento del “Bloque Constitucional”, considera que no se ha transgredido en forma alguna, ya que los requisitos legales mínimos de análisis de riesgo crediticio que toda persona debe cumplir para acceder al leasing habitacional, no constituyen

un obstáculo para acceder a este tipo de financiación de vivienda, si no que, por el contrario, son un mecanismo para garantizar la integridad de los ahorros del público depositados en las entidades financieras.

### 3. Superintendencia Financiera de Colombia

Por intermedio de apoderado, la Superintendencia Financiera de Colombia solicita a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad de la norma demandada, para lo cual se refiere de manera separada a las dos expresiones inicialmente acusadas por el actor.

Considera que la posibilidad de analizar el riesgo crediticio de las personas que desean acceder al leasing habitacional, no viola ningún derecho fundamental, toda vez que esa medida es vital para garantizar los objetivos y criterios desarrollados en el artículo 2 de la Ley Marco de Vivienda, además de que protege y fomenta el uso del ahorro destinado a la financiación y a la construcción de vivienda, lo que permite mantener la confianza del público en los criterios de colocación de los recursos del sistema. Afirma que la norma se dirige a desarrollar mecanismos eficientes de financiación de vivienda a largo plazo, que consulten la capacidad de pago de los deudores y faciliten el acceso a la vivienda en condiciones de equidad y transparencia, dentro del marco de las exigencias fijadas por la Sentencia C-936 de 2003, que sujetó la reglamentación del Gobierno Nacional a los criterios señalados en la Ley 546 de 1999, prescripción que se cumplió cabalmente con la expedición del Decreto 1787 de 2004.

Señala que el cargo referido a que las medidas para la protección de los usuarios o locatarios del leasing habitacional tienen reserva de Ley Estatutaria, no está llamado a prosperar.

En primer lugar, indica que el legislador tiene una facultad general para expedir normas jurídicas, la cual se fundamenta en el carácter democrático, participativo y pluralista de la Constitución. Que existen diversos tipos de leyes (orgánicas, estatutarias, cuadro y ordinarias), cada una de las cuales, en lo que corresponde, refleja la competencia genérica del Congreso para producir el derecho y modificarlo, “atendiendo a las demandas sociales, a la conveniencia pública y a las políticas que en materia legislativa el constituyente derivado dejó abiertas”.

Considera que las leyes estatutarias están dirigidas a generar mayor estabilidad y permanencia en ciertas materias, por lo que tienen una jerarquía superior a las leyes ordinarias. Que efectivamente, conforme al artículo 152 de la Constitución, la regulación de derechos fundamentales requiere de una ley estatutaria, pero que ellos no significa “que toda disposición referente a tal categoría de derechos tenga que revestirse de esa particular forma legal”.

Dice que en armonía con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, sólo requieren ley estatutaria las medidas tendientes a establecer un límite, restricción, excepción o prohibición para un derecho fundamental, pues en tales casos se perturba su núcleo fundamental, situación que no ocurre con la expresión acusada, que en manera alguna afecta el habeas data. Que, por el contrario, el inciso final demandado encargó al Gobierno la función de expedir normas para la protección de los usuarios o locatarios “sin que con ello se limite o restrinja o se establezca prohibición o excepción alguna a derecho fundamental alguno, y mucho menos al Habeas Data.”

Advierte que en materia de actividades financieras, la Constitución acudió a la figura de la ley marco. Que para el caso bajo estudio se encuentran la Ley 35 de 1993 (ley marco de la actividad financiera en general) y la Ley 546 de 1999 (ley marco de vivienda), a las cuales deben someterse los decretos reglamentarios que expida el Gobierno, conforme quedó establecido en la Sentencia C-936 de 2003.

Concluye que el cargo no debe prosperar porque “(i) la norma que autoriza la reglamentación de las medidas de protección de los usuarios y locatarios del leasing habitacional, no se tiene que adoptar mediante ley estatutaria (ii) la autorización para que los establecimientos bancarios realicen operaciones de leasing habitacional se dictó en una ley ordinaria y, en cuanto a la realización de la actividad, se sujeta a las normas de naturaleza marco contenidas en las disposiciones referidas como tales y anteriormente indicadas.”

#### 4. Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

La Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia interviene a través de apoderada para solicitar a esta Corporación que declare la constitucionalidad de la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional”, contenida en el artículo 1 de la Ley 795 de 2003, a partir de las consideraciones que se resumen a continuación.

No comparte que la operación de leasing operacional deba ser reglamentada directamente por el Congreso de la República mediante una ley estatutaria. Afirma que si bien el artículo 152 de la Constitución Política establece taxativamente que los derechos fundamentales de las personas deben ser regulados a través de leyes estatutarias, ello solamente comprende las normas que desarrollan y complementan la Constitución y, por ende, no cobija cualquier asunto relacionado con ellos.

En el mismo sentido afirma que el actor no especifica cuáles son los derechos fundamentales del deudor que la norma demandada afectaría, aún cuando de la demanda podrían tenerse como tales los derechos al crédito y a la vivienda digna, los cuales no tienen rango fundamental. Considera que no se debe confundir el acceso al crédito con el derecho a la vivienda digna, pues lo primero corresponde a una relación comercial enmarcada dentro la

actividad financiera, en tanto que lo segundo “responde a una política de Estado dirigida a promover y permitir el acceso de las personas a un lugar donde vivir.”

En este orden de ideas, considera que el leasing habitacional es una operación financiera cuya regulación no afecta de manera directa el núcleo esencial de los derechos fundamentales del deudor. Por tanto su autorización y regulación no son objeto de una ley estatutaria y, por el contrario, al comportar el desarrollo de la actividad financiera, el legislador es llamado a autorizarla por medio de una ley ordinaria y el Gobierno Nacional es quien debe reglamentar sus condiciones de operación y gestión.

## 5.Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia interviene a través de dos de sus miembros (los académicos Juan Rafael Bravo Arteaga y Felipe Vallejo García), para solicitar a esta Corporación que declare exequible la expresión “Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis de riesgo crediticio” que forma parte del artículo 1º de la Ley 795 de 2003.

Luego de realizar una síntesis de los cargos de la demanda, señalan que la norma acusada no genera desigualdad alguna ni desconoce la dignidad de las personas, porque cualquier interesado en acceder al sistema financiero, es sujeto pasivo de un análisis financiero. Por lo tanto, cuando la norma acusada permite realizar un análisis crediticio para acceder al contrato de leasing habitacional, no crea ninguna situación de desigualdad, sino que, por el contrario, mantiene las reglas del juego que operan en el sistema financiero para todos aquellos que desean interactuar con el mismo.

En este orden de ideas, resaltan que la facultad que tienen los establecimientos financieros de negar las solicitudes de acceso al sistema de leasing, con base en el análisis de su riesgo crediticio, tiene sustento en la necesidad connatural de la industria bancaria de proteger su negocio, el crédito y el ahorro público, es decir, que se dirige al buen funcionamiento de la banca, lo cual es un asunto de interés general.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Al mismo tiempo, indican que no hay lugar a prohibir a los establecimientos bancarios la posibilidad de analizar la solvencia económica y moral de sus potenciales clientes, toda vez que aquéllos deben proteger su capital y activos. Que en el caso de que los establecimientos bancarios fueran obligados a conceder créditos a personas que por sus malos antecedentes o falta de solvencia económica presentaran un alto riesgo de incumplimiento de sus obligaciones para con el establecimiento, se pondría en riesgo su estabilidad financiera, con perjuicio no sólo de la entidad bancaria, sus accionistas, depositantes de ahorros y acreedores, sino también del sistema financiero en general, que en buena parte depende del orden público económico que el Estado debe garantizar.

Concluyen que obligar a los establecimientos bancarios a conceder créditos a una persona no obstante la evaluación negativa del riesgo que presentaría como cliente, “sería desconocer la garantía de la propiedad privada consagrada en el artículo 58 de la Constitución; el artículo 333 sobre la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, que exige previsión de riesgos para el empresario en función de las características del negocio y de la utilidad esperada; e infracción de su artículo 335 en la medida que el deterioro de la cartera bancaria, en cuanto afecta la estabilidad del sistema financiero y pone en peligro los recursos provenientes del ahorro privado, conspira contra el orden público económico.”

Con base en lo anterior la Academia Colombiana de Jurisprudencia considera que la norma

acusada es exequible.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4140, recibido en esta Corporación el diez (10) de julio de 2006, en el cual solicita que la Corte declare exequible la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional...” contenida en el último inciso del artículo 1 de la Ley 795 de 2003.

Luego de revisar los elementos generales de la demanda, concluye que la misma plantea el siguiente problema constitucional: “si la potestad reglamentaria gubernativa que se señala en la disposición acusada, con el fin de adoptar medidas que garanticen la protección de los usuarios locatarios del leasing habitacional, constituye una regulación que deba estar sujeta a la reserva de la ley estatutaria.”

Con relación a este interrogante, el señor Procurador señala que a través de las leyes estatutarias se deben regular, entre otros aspectos, los derechos y deberes fundamentales de las personas, así como los procedimientos y recursos para su protección; que no obstante lo anterior, no siempre que se haga mención legal a esta clase de derechos se requiere acudir al trámite especial de la ley estatutaria, “pues una interpretación restringida, en este sentido, conduciría a vaciar la competencia del legislador ordinario.”

De igual modo, afirma que según la jurisprudencia constitucional los asuntos propios de una ley estatutaria en materia de derechos fundamentales tienen que ver con los “aspectos inherentes a la interpretación del derecho y al alcance de su contenido, al establecimiento

de límites a su ejercicio, restricciones, excepciones y prohibiciones, es decir, a los asuntos que afecten el núcleo esencial de los mismos.” Se citan las Sentencias C-425 de 1994, C-384 de 2000 y C-087 de 2002.

Sostiene también que el Habeas Data es el derecho fundamental de toda persona a conocer, actualizar, suprimir y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ella en base de datos y archivos. Que no por ello debe entenderse que la circulación del dato implica per se la vulneración del derecho, pues las entidades públicas, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, pueden recaudar ciertas informaciones absolutamente necesarias para su ejercicio.

Con base en lo anterior, afirma que la expresión demandada no vulnera la reserva de la ley estatutaria, pues se enmarca dentro de la competencia del legislador ordinario, así como en el ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno, toda vez que no todos los aspectos derivados de un derecho fundamental son susceptibles de ordenación a través de una ley estatutaria. Que, en este caso, la regulación de las operaciones de leasing habitacional y las garantías que pueden establecerse para los usuarios del sistema, no constituyen una restricción o limitación de alguno de los componentes básicos del núcleo esencial de los derechos fundamentales, sino una materia que claramente es competencia del legislador ordinario.

Indica que la facultad del Gobierno Nacional para desarrollar el artículo 1º de la Ley 795 de 2003, es expresión del numeral 11 del artículo 189 constitucional, que reconoce la potestad reglamentaria del Presidente de la República para asegurar la cumplida ejecución de la ley, máxime cuando se trata de aspectos que por sus consideraciones técnicas, no le es dable determinar al Congreso de la República.

Para terminar, resalta que el actor infiere de la norma demandada una situación inexistente, como lo es la posible regulación del Habeas Data por parte del Gobierno Nacional, lo cual viene a ser “una aseveración totalmente errónea, pues de manera alguna se vislumbra que con el señalamiento de las medidas que garanticen la protección de los referidos usuarios o locatarios, dentro del ámbito de la relación contractual adquirida con los establecimientos bancarios, se pueda desprender una regulación relativa a la caducidad del dato, los bancos de datos, la actualización o rectificación de las informaciones, entre otros aspectos” y que, de ocurrir tal situación, lo que surgiría no es un problema de constitucionalidad sino de exceso de reglamentación, que debe ser dirimido por la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.

Por todo lo anterior, solicita a la Corte Constitucional desestimar los cargos formulados en la demanda y declarar la exequibilidad de la expresión acusada.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica demandada forma parte de una ley de la República.

## 2. La materia sujeta a examen

Como se aclaró en la primera parte de esta providencia, el asunto que se debate en el proceso hace referencia exclusivamente a la demanda presentada contra la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” que forma parte del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, por violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

El demandante considera que la norma demandada es inconstitucional porque le entrega al Gobierno Nacional la facultad de reglamentar asuntos que conforme al numeral 1 del artículo 152 de la Constitución Política, son propios y exclusivos de una ley estatutaria. A su juicio, la reglamentación que se deja en manos del Gobierno (medidas que garanticen la protección de los usuarios o locatarios de leasing habitacional) tiene que ver directamente con el desarrollo de derechos fundamentales de las personas, en especial el habeas data, para lo cual la Constitución exige la expedición de una ley estatutaria, que excluye incluso la competencia del legislador ordinario. Considera además que la expresión acusada es inconstitucional, ya que una ley estatutaria debió establecer el marco completo de garantías y derechos de los usuarios de leasing habitacional, en lugar de dejar esa facultad al Gobierno, pues expone a los usuarios de ese sistema a abusos por parte de las entidades financieras encargadas de dicha actividad.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar de fondo, pues a su juicio la demanda adolece de ineptitud sustantiva, toda vez que las razones de inconstitucionalidad señaladas por el actor no son ciertas, precisas y pertinentes y obedecen a “una serie de elucubraciones y transcripciones de normas que no aterrizan de manera concreta al problema que se está debatiendo, sino que se constituyen en meros juicios e ideas que se quedan ‘en el aire’”; de igual manera, considera que las razones de inconstitucionalidad no pueden referirse a hipótesis extra-normativas y que en el caso concreto el actor pretende someter a juicio varias conjeturas que él mismo infiere de la norma acusada, lo cual sólo viene a ser un problema de interpretación que no es llamado a

debatirse en el proceso.

Este mismo Ministerio indica que, en todo caso, existe cosa juzgada constitucional, ya que el debate presentado por el actor fue objeto de estudio y definición por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-936 de 2003, en la cual se hicieron análisis referidos al derecho de acceso a la vivienda digna, a los sistemas adecuados de financiación de vivienda a largo plazo y a la intervención del Gobierno en estas materias, de manera que los cargos nuevos son “ simples aseveraciones y juicios de valor infundados”. La existencia de cosa juzgada también es expuesta por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que considera que cualquier cargo en contra del Artículo 1 de la Ley 795 de 2003 por violación del derecho a la vivienda digna, debe sujetarse a lo decidido en la Sentencia C-936 de 2003.

Sin perjuicio de lo anterior, los intervinientes y la vista fiscal defienden la constitucionalidad de la norma demandada, pues argumentan que no todos los asuntos que hacen relación a un derecho fundamental deben ser objeto de una ley estatutaria, sino únicamente aquéllos que afectan directamente su núcleo esencial, como los que establecen una limitación, restricción, excepción o prohibición. Que en el caso concreto, lo que hace la expresión acusada es darle al Gobierno la facultad de dictar medidas de protección para los usuarios del leasing habitacional, lo que claramente no requiere ley estatutaria y puede hacerse por el Ejecutivo con base en su potestad reglamentaria, tal como ya se refrendó en la Sentencia C-936 de 2003.

Corresponde entonces a la Corte decidir de antemano las solicitudes de inhibición y de cosa juzgada. Posteriormente, si las anteriores peticiones no prosperan, deberá estudiar si la expresión acusada desconoce la reserva de ley estatutaria prevista en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, al no desarrollar directamente las medidas de protección de los usuarios del sistema de leasing habitacional y dejarlas a la reglamentación del Gobierno Nacional.

Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público los cargos de inconstitucionalidad presentados por el actor no son ciertos, precisos y pertinentes y obedecen a “una serie de elucubraciones y transcripciones de normas que no aterrizan de manera concreta al problema que se está debatiendo, sino que se constituyen en meros juicios e ideas que se quedan ‘en el aire’”, por lo que, finalmente, responden a hipótesis extra-normativas y de interpretación que no son llamadas a debatirse en sede constitucional.

Sobre este aspecto, la Corte ha sido clara al señalar que el actor debe plantear un juicio objetivo y abstracto de constitucionalidad, con una carga mínima de argumentación, cuya inobservancia puede llevar a la inadmisión de la demanda e incluso a un fallo inhibitorio, pues a la Corte no le corresponde “revisar oficiosamente las leyes sino examinar las que efectivamente han sido demandadas por los ciudadanos -carácter rogado-, lo que implica que sólo la Corte puede adentrarse en el estudio y resolución del asunto una vez se presente una acusación en debida forma.” 1

La Corporación también ha indicado que los cargos de la demanda y la cuestión constitucional que se presenten ante la Corte, deben partir de la comparación directa de la norma acusada y el texto superior, y no de simples contrastes derivados de situaciones fácticas. Esta carga procesal obliga al demandante a exponer con claridad las normas demandadas, los mandatos superiores vulnerados y, especialmente, los cargos de inconstitucionalidad que se hacen recaer sobre las disposiciones legales atacadas.<sup>2</sup>

Sin embargo, estas cargas en cabeza del demandante no implican “caer en formalismos técnicos ni en rigorismos procesales que hagan inviable su presentación, y mas bien su

exigencia formal y material permite realizar los fines del Estado al hacer un uso responsable de los mecanismos de participación ciudadana y garantizar el acceso oportuno y real a la administración de justicia.”<sup>3</sup> Por tanto, la Corporación ha señalado que es suficiente que en la demanda exista al menos un cargo de inconstitucionalidad, esto es, una acusación basada en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>4</sup>, de manera que se pueda verificar que no “se está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición a un caso específico”.<sup>5</sup>

Es preciso recordar que tratándose de una acción pública, prima el principio pro actione, que lleva a no proceder con excesivo rigor al examinar los requisitos formales de la demanda y a que, en la medida en que ésta lo permita, se prefiera una decisión de fondo antes que una inhibitoria, pues se podría frustrar el derecho al recurso judicial efectivo, “dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional.”<sup>6</sup> Por tanto, la Corte ha dicho que el juez constitucional está habilitado para interpretar la demanda, de manera que más allá de sus errores formales, debe dársele trámite si es posible identificar al menos un cargo de inconstitucionalidad claro y preciso a partir del cual la Corte pueda confrontar la norma demandada frente al Estatuto Superior.<sup>7</sup>

En el caso sujeto a examen, la solicitud del Ministerio de Hacienda y Crédito Público era claramente aplicable a la demanda inicial presentada por el actor contra la expresión “Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis de riesgo crediticio”, pues los cargos que en su momento se expusieron por violación de los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 51 y 93 de la Constitución Política, así como de los artículos 1º de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 5º, 11 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, carecían de la claridad, certeza y pertinencia que exige la jurisprudencia reiterada de la Corte. Esta situación llevó inicialmente a la inadmisión de la demanda y, posteriormente, al rechazo de la misma con relación a la expresión transcrita, en la medida que “no se especificaron cargos de constitucionalidad ciertos, claros y pertinentes que permitan entablar una verdadera controversia constitucional, en los términos en que lo ha indicado esta Corporación, de forma

tal que, respecto de dichos planteamientos es claro que la demanda no reúne los presupuestos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.”<sup>8</sup>

En consecuencia, era innecesario que, como lo hicieron algunos de los intervinientes, incluido el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se respondieran las acusaciones presentadas por el actor contra la expresión “Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis de riesgo crediticio” que hace parte del artículo 1 de la Ley 795 de 2003, pues en ese caso, tal como se expresó en el Auto del 31 de marzo de 2006, la Corte encontró que no existían cargos a partir de los cuales se pudiera iniciar el juicio de constitucionalidad y, por ende cerró la posibilidad de discusión de tales asuntos en este proceso.

Otra consideración amerita la demanda de la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional”, por violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política. Si bien es cierto que el actor mezcla diversos argumentos (entre ellos algunos relativos a la expresión cuya demanda fue rechazada) y, en ocasiones, hace referencia a hipótesis extra-normativas, la Corte encuentra que, en todo caso, es posible identificar el cargo presentado contra la parte final del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, en cuanto a la violación de los artículos 152 y 153 de la Constitución Política.

En efecto, el actor señala que la expresión acusada vulnera los artículos 152 y 153 de la Constitución Política, por cuanto los asuntos propios de una ley estatutaria son dejados a la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional sin ningún tipo de limitación, lo que, a su juicio, desconoce el reparto constitucional de competencias entre ambas ramas del poder público. Considera que las medidas de protección de los usuarios o locatarios de leasing habitacional tienen que ver directamente con el desarrollo de derechos fundamentales, en especial el habeas data, para lo cual la Constitución exige la expedición de una ley estatutaria, que excluye la competencia del Gobierno e, incluso, la del propio legislador ordinario.

Para la Corte es claro que lo anterior constituye un cargo suficiente y, en consecuencia, no accederá a la solicitud de inhibición y pasará a estudiar el segundo asunto planteado, relativo a la posible existencia de cosa juzgada constitucional.

#### 4. Cosa juzgada constitucional.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público plantea también la existencia de cosa juzgada constitucional, en el entendido que el artículo 1 de la Ley 795 de 2003 ya fue declarado exequible en su integridad por la Corte Constitucional en la Sentencia C-936 de 2003. Por su parte el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial considera que cualquier cargo en contra del Artículo 1º de la Ley 795 de 2003 por violación del derecho a la vivienda digna, debe sujetarse a lo decidido en la Sentencia C-936 de 2003.

Sobre la cosa juzgada constitucional la Corte ha señalado que ésta puede ser absoluta o relativa, dependiendo del alcance del respectivo fallo, de manera que “en principio debe entenderse que toda sentencia de constitucionalidad hace tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo que la propia Corporación, bien de manera explícita en la parte resolutive, o bien de manera implícita en la parte motiva, restrinja el alcance de su decisión a los cargos analizados en la sentencia.”<sup>9</sup> (subrayado fuera de texto).

En este sentido, ha indicado que si la declaratoria de exequibilidad limita o precisa el alcance de la revisión, “entonces solamente se configura cosa juzgada relativa, admitiéndose con ello que la norma pueda ser demandada nuevamente en aquellos aspectos que no fueron sometidos a examen en el anterior juicio de constitucionalidad.”<sup>10</sup> Y, con relación a la cosa juzgada relativa, la Corte ha sostenido que puede ser: (i) implícita, esto es, la que se infiere del análisis constitucional hecho en la parte motiva del respectivo fallo<sup>11</sup>; y (ii) explícita, es

decir, aquélla que se consigna “expresamente” en la parte resolutive del fallo, “verbigracia, cuando el análisis constitucional se restringe al estudio de determinados cargos de constitucionalidad.”<sup>12</sup>

En el caso concreto, la Corte observa que la parte resolutive de la Sentencia C-936 de 2003 quedó así: “Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en la presente sentencia, el artículo 1 de la Ley 795 de 2003 “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda.” (se subraya)

En esta medida, la cosa juzgada que se deriva de la Sentencia C-936 de 2003 es apenas relativa, esto es, limitada a los cargos analizados en esa oportunidad, lo que, por tanto, no impediría un nuevo análisis de la norma acusada, siempre que no exista identidad entre aquéllas acusaciones y la que ahora propone el actor.

Ahora bien, en la Sentencia C-936 de 2003 se estudiaron dos acusaciones concretas basadas en los artículos 150 numeral 19 (leyes marco o cuadro) y 51 de la Constitución Política (derecho a la vivienda digna). La Corte definió los cargos de la siguiente manera:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Corresponde a la Corte resolver dos interrogantes distintos. i) En primer lugar, si la disposición demandada es tema de ley marco y, en caso de serlo, si debió acompañarse de disposiciones que fijaran los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para su regulación. ii) En segundo lugar, siempre y cuando del primer problema no

se derive la inconstitucionalidad de la norma, si la ausencia de las disposiciones que fijen reglas claras sobre las condiciones de gestión y operación del sistema de leasing habitacional, viola el derecho a la vivienda digna, en la medida en que termina sometiendo el leasing habitacional a la lógica del mercado. Para tal efecto, la Corte analizará en primera medida la temática de la ley marco y su delimitación frente a otras leyes, así como frente a las facultades de intervención, inspección y vigilancia, con el fin de resolver el primer problema jurídico. iii) Después se estudiará el alcance del derecho a la vivienda digna y del deber estatal de establecer sistemas adecuados de financiación a largo plazo de vivienda (C.P. art. 51) y el problema jurídico asociado a este derecho.

De acuerdo con lo anterior, no existe identidad entre los cargos analizados en la Sentencia C-936 de 2003, relacionados con la violación de los artículos 51 y 150 -19- de la Constitución Política, y el que ahora presenta el demandante con base en los artículos 152 y 153 ibídem. En el primer caso se estudió la norma demandada a la luz del derecho a la vivienda digna y de la obligación de haber expedido una ley marco o cuadro que delimitara con mayor precisión la facultad reglamentaria del Gobierno, mientras que en esta demanda la acusación se centra en determinar si la materia prevista en ella es propia de una ley estatutaria.

Por tanto, la Corte tampoco accederá a la solicitud de declarar la existencia de cosa juzgada constitucional y, en consecuencia, procederá a estudiar la acusación presentada por el actor contra la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” por violación de los artículos 152 y 153 del Ordenamiento Superior.

## 5. El asunto de fondo.

### 5.1. La reserva de ley como límite de la potestad reglamentaria.

La Constitución Política de 1991 radica en el Congreso de la República una cláusula general de competencia para el desarrollo legislativo de todas aquellas materias que no han sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado.<sup>13</sup> Pero, además, a partir de una estructura de distribución funcional entre las ramas del poder público y de la prelación de la ley sobre el reglamento, establece también un principio de reserva legal para determinadas materias, con el fin de que ciertas decisiones normativas tengan rango de ley (reserva material) y, en algunos casos estén, además, atadas indisolublemente a los procedimientos democráticos de elaboración de las leyes y con ello a la legitimidad que se deriva del pluralismo y de la representación popular que ostenta el legislador (reserva formal).<sup>14</sup>

En el primer caso (reserva material), la función primaria de producción de la ley corresponde al Congreso, aún cuando la Constitución permita, en determinadas condiciones, que dicha atribución sea trasladada al Presidente de la República para que, excepcionalmente, actúe como legislador extraordinario; la norma expedida en esas condiciones conserva su rango legal y, en todo caso, se garantiza la intervención del Congreso de la República en la definición precisa de las materias, límites y condiciones de la habilitación legislativa (art. 150, numeral 10 C.P.). En el segundo evento (reserva formal), la Constitución excluye la posibilidad de acudir al legislador extraordinario y exige la participación directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, tal como ocurre con las leyes orgánicas, estatutarias y marco o cuando se pretende decretar impuestos o expedir códigos (ibídem).<sup>15</sup>

Pero, en cualquiera de los dos casos, la reserva legal marca un límite frente a la actividad reglamentaria. Ello significa, entonces, que aquél espacio que la Constitución ha reservado material o formalmente a la ley no pueda ser ocupado por normas de inferior jerarquía y, por tanto, en ninguna circunstancia, pueda ser sustituido por la potestad reglamentaria del Presidente, encaminada, precisamente, a asegurar la cumplida ejecución de las leyes.

En este sentido, cabe recordar que la intensidad de la regulación legislativa no siempre debe ser la misma y de allí que el reglamento pueda tener, según el caso, una mayor o menor participación dentro del sistema de fuentes normativas del derecho público:

i. En algunos casos la Constitución exige que el ámbito de ordenación normativa con fuerza de ley sea más amplio, como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias (artículos 151 y 152 C.P.), pues se trata de regulaciones que dentro del contexto constitucional tienen una jerarquía especial y, por tanto, exigen la acción directa del legislador. En estos casos la jurisprudencia se ha referido a la reserva de ley orgánica<sup>16</sup> y estatutaria<sup>17</sup>, para señalar que los aspectos centrales de las materias que corresponden a cada una de ellas, están excluidas incluso del ámbito de competencia del legislador ordinario. Por tanto, lo que es objeto directo de leyes estatutarias u orgánicas (arts. 151 y 152 C.P.) no se podrá regular por la vía de la ley ordinaria y, mucho menos, por la del reglamento.

i. En otros supuestos, como en el de las leyes cuadro o marco, la propia Constitución reduce el contenido legal a objetivos y criterios generales (artículo 150 numeral 19) y garantiza directamente ámbitos de acción reglamentaria, de forma que prefigura un reparto de competencias para la regulación normativa de las respectivas materias. En estos casos, al legislador tan solo le corresponde dictar los marcos generales dentro de los cuales deberá ejercerse la potestad reglamentaria.

i. Respecto de las leyes ordinarias, aún cuando la regla general es la potestad del legislador para determinar la mayor o menor intensidad de regulación de una materia dada, en todo caso debe existir un contenido legal que pueda ser reglamentado. En estos casos, sobre la base de un mínimo legal, “la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria”<sup>18</sup>

Por tanto, desde el punto de vista de la reserva de ley, la potestad reglamentaria del Presidente encontrará un límite infranqueable en aquello que la Constitución ha guardado para ser desarrollado por normas con fuerza de ley. Esta conclusión se refuerza cuando se trata de asuntos propios de una ley estatutaria, pues si frente a ésta no se puede acudir al legislador ordinario ni a las facultades extraordinarias, es evidente la imposibilidad de que su ámbito sea ocupado por el reglamento administrativo.

Las leyes estatutarias -alrededor de las cuales gira la demanda- representan decisiones legislativas de naturaleza especial, que por su importancia dentro de la estructura constitucional exigen un debate democrático calificado y una revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Su vocación de permanencia es mayor al de la legislación ordinaria, están dirigidas a complementar y desarrollar directamente los textos constitucionales y a ellas debe sujetarse el legislador ordinario, de manera que en las materias que le son propias, ocupan un lugar en la jerarquía normativa sólo inferior al de la Constitución Política.

Por ello, frente a las leyes estatutarias y, en especial las que se refieren a los derechos y deberes fundamentales de las personas, la reserva de ley adquiere una relevancia especial, en cuanto su exigencia tiene relación directa con la garantía de las libertades públicas y los principios democráticos previstos en la Constitución Política, en la medida que toda restricción, gravamen o limitación sólo es posible a partir de la ley y no de reglamentaciones y decisiones simplemente administrativas.

En consecuencia, el Congreso no puede ignorar la reserva de ley estatutaria y trasladar o dejar a la potestad reglamentaria la regulación de asuntos propios de aquélla, pues se trata de una competencia indelegable e insustituible por normas de inferior jerarquía. Como se indicó en la Sentencia C- 295 de 2002 “resultaba inadmisibles que se expidiera un acto

reglamentario no para desarrollar, ejecutar o hacer aplicables los mandatos de la ley estatutaria, sino para regular materias sobre las cuales ella misma no se había ocupado.”<sup>19</sup>

En todo caso, debe tenerse presente que si una materia dada no es asunto de ley estatutaria, sino de ley marco o cuadro, la relación es diferente, en cuanto a que en esta última la actividad del legislador es constitucionalmente limitada y el reglamento actúa con gran amplitud, a partir de reglas y objetivos generales fijados por el Congreso:

“Mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación. En esa regulación, debe existir siempre un margen, disponible para el Ejecutivo, que le permita, sin desbordar los lineamientos legales, adaptar las disposiciones aplicables a las sucesivas coyunturas que se presenten dentro de la vigencia de la ley marco.”<sup>20</sup>

En el mismo sentido en la Sentencia C-725 de 2000 la Corte indicó:

“La expedición de las leyes marco implica una asignación específica por parte del Constituyente al Congreso de la República y al Presidente de la misma, en virtud de la cual al primero corresponde el trazar las reglas o preceptos generales sobre las materias propias de

esta especie de leyes, en tanto que al Presidente se le confía por la Carta la expedición de normas que, con sujeción al marco que determina el legislador se encarguen de regular, con amplitud la materia respectiva, técnica esta de carácter legislativo que de esta forma permite que siendo cambiantes las circunstancias que ofrece la realidad, se agilice y facilite la expedición de la normatividad correspondiente, sin que se corra el riesgo de una desactualización que pueda resultar riesgosa para alcanzar con eficacia y prontitud los fines a que se encuentra destinada.”<sup>21</sup>

Este reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno a través de las leyes marco o cuadro, fue el escogido por el constituyente para la intervención del Estado en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, tal como se deriva de los artículos 150 (numeral 19) y 189 (numeral 25) de la Constitución, frente a lo cual la Corte ha señalado:

“3- Para la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, la Carta establece un reparto particular de competencias, pues atribuye al Congreso la expedición de leyes marco o cuadro, que deben limitarse a señalar las normas generales que rigen esas actividades, e indicar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno en su intervención (CP art. 150 ord 19), mientras que corresponde al Ejecutivo ejercer la intervención en esas actividades, así como desarrollar la inspección y vigilancia de las entidades que adelantan esas labores (CP art. 189 ord 25).

Este reparto de competencias se explica por cuanto la actividad financiera es muy dinámica y cambiante, y por ello la Constitución reconoció la necesidad de que las regulaciones de ese sector de la economía pudieran también realizarse y ajustarse en forma rápida. La Carta optó entonces por fijar esa particular colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo, de suerte que

el primero señala al Gobierno “las pautas generales dentro de las cuales éste último debe desarrollar en concreto su facultad reglamentaria ejecutando esos principios en una forma dinámica y de fácil modificación”<sup>22</sup>

Así, en asuntos como la intervención del Estado en las actividades financieras y de captación de recursos del público, el ámbito reglamentario es más amplio (por supuesto no absoluto ni total), en tanto que la función legislativa es apenas rectora (fija pautas y parámetros generales) y no puede invadir la esfera propia que la Constitución le ha dejado al Ejecutivo. En consecuencia, si frente a estas materias el Congreso “deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio -el del Presidente de la República- y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos...”<sup>23</sup>

De acuerdo con lo anterior, la Corte ha señalado que los anteriores criterios son importantes a la hora de examinar la constitucionalidad de aquellas disposiciones legales referidas a las actividades financiera, bursátil, aseguradora, “pues tales leyes, por su naturaleza, deben limitarse a contemplar el marco al que tenga que ajustarse el Gobierno al regular estos asuntos.”<sup>24</sup>

5.2 La potestad reglamentaria: atribución constitucional propia que requiere de un contenido mínimo legal que pueda ser desarrollado.

Vistos los límites que impone la reserva constitucional de ley a la potestad reglamentaria, es

preciso hacer algunas referencias breves a esta última, desde el punto de vista de su fundamento constitucional. Lo anterior, porque la acusación del actor se dirige parcialmente a señalar que la disposición demandada radica en el Gobierno una facultad que éste no tenía antes de la expedición de la ley y que, por tanto, deriva su existencia de esta última y no de una potestad propia del Órgano Ejecutivo.

Frente a la potestad reglamentaria de la ley, la Corte Constitucional ha señalado entre otros aspectos, que aquélla se desprende directamente del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y, en esa medida, para su ejercicio no se requiere, como tal, de autorización legislativa. Por tanto, no es necesaria una referencia o habilitación expresa en la ley para que ésta pueda ser reglamentada, pues ello corresponde a una función constitucional propia del Presidente de la República, que éste habrá de ejercer siempre que sea necesario para garantizar la cumplida ejecución de la ley:

“La potestad reglamentaria es “... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley ... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real”. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo.”<sup>25</sup>

En esta medida, la potestad reglamentaria le permite al Presidente expedir “decretos, resoluciones y órdenes” (art. 189, numeral 11 C.P.) dentro del contenido normativo de la ley y según la intensidad con la que el legislador haya regulado la materia:

“La mayoría de las veces, el ejercicio íntegro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada.”<sup>26</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sin embargo, lo anterior no impide que el legislador pueda establecer parámetros de referencia dentro de los cuales la ley deba reglamentarse, ejecutarse y cumplirse, pues, precisamente, el contenido de estas atribuciones está subordinado a ley. Así, aún cuando propia, la potestad reglamentaria del Presidente no es absoluta ni autónoma, ya que requiere la existencia previa de un contenido mínimo legal que pueda ser desarrollado, dentro del cual es válido que el legislador incluya lineamientos que demarquen la actuación del Ejecutivo. <sup>27</sup> Al respecto la Corte ha señalado:

“Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que

la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley.” 28

Por tanto, ante una disposición legal que ordena al Gobierno reglamentar una materia en determinado sentido, habrá de diferenciarse si se trata del traslado indebido de un asunto sujeto a reserva de ley o que forma parte del mínimo desarrollo legislativo que debe tener la materia (casos en los cuales la norma será inconstitucional al ponerse en evidencia una sustitución de la ley por el reglamento) o si simplemente se trata de una manera válida de fijar parámetros necesarios para orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria, que no conduce por sí misma a extender indebidamente el ámbito de la función propiamente administrativa que corresponde cumplir al órgano Ejecutivo.

Esta diferenciación reviste particular importancia, pues atañe a la distribución constitucional de competencias entre los órganos legislativo y ejecutivo, cuyo trasfondo está dado por los principios democráticos del Estado Social de Derecho:

“16- Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento no es casual ni caprichoso sino que responde a finalidades profundas, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades<sup>29</sup>. Así, la sentencia C-710 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea

democráticamente legítimo (CP arts 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legítimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuo y grupos que componen una sociedad.”<sup>30</sup>

#### 6. El análisis del cargo. La constitucionalidad de la expresión acusada.

La acusación plantea la inconstitucionalidad de la parte final del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, que señala: “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional en desarrollo del presente artículo, adoptará medidas que garanticen la protección de los usuarios o locatarios” (la parte subrayada es la demandada). Para resolver el problema planteado por el actor, sobre si la expresión acusada se refiere o no a materias reservadas a ley estatutaria que no pueden ser desarrolladas a través de la potestad reglamentaria, es necesario entonces determinar el contexto de dicha expresión y su significación frente al leasing habitacional.

Inicialmente se observa que el Artículo 1º de la Ley 795 de 2003 adiciona el artículo 7º del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en el sentido de incluir el leasing habitacional como una nueva operación autorizada a los establecimientos bancarios.<sup>31</sup>

En relación con esta nueva operación, la norma señala que: (i) debe recaer sobre inmuebles destinados a vivienda, (ii) para efectos contables y tributarios se asemeja al leasing operativo; (iii) debe darse prioridad a los deudores de créditos de vivienda que hayan

entregado su inmueble en dación en pago, sin perjuicio de que deban cumplir los requisitos de análisis del riesgo crediticio. Finalmente, indica que “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional en desarrollo del presente artículo, adoptará medidas que garanticen la protección de los usuarios o locatarios.”

Se observa entonces, que la disposición acusada solamente establece que el Gobierno debe tener en cuenta dentro de su potestad reglamentaria, la necesaria protección de los usuarios del leasing habitacional, situación que claramente no está dirigida a limitar, prohibir, establecer excepciones o condicionar el ejercicio de derechos fundamentales, que es lo que constituye el objeto principal de las leyes estatutarias referidas en el numeral 1º del artículo 152 de la Constitución Política.<sup>32</sup>

Así, al tratarse de una materia referida al leasing habitacional como operación financiera y a la protección de sus usuarios, más que a la regulación de derechos fundamentales de las personas, admite constitucionalmente una participación mayor del reglamento, dentro del ámbito de las leyes marco o cuadro que regulan dicha actividad de intermediación.

Como bien afirma el Ministerio Público, la expresión demandada no se refiere a asuntos propios de una ley estatutaria y de ella tampoco se desprende una facultad general para que el Gobierno regule por vía de reglamentaciones administrativas los derechos fundamentales de los usuarios del leasing financiero, menos aún para que desarrolle aspectos esenciales del hábeas data (como la caducidad del dato, la actualización o rectificación de información, etc.), sobre los cuales la Corte ya ha reiterado que existe reserva de ley estatutaria.<sup>33</sup> Por tanto, no le asiste razón al demandante cuando afirma que la materia que corresponde reglamentar al Gobierno es de aquéllas que requieren desarrollo a través de una ley estatutaria (art. 152 C.P), pues la misma tiene un alcance preciso y limitado (medidas de protección a usuarios y locatarios), que no tiene que ver con aspectos cardinales de los derechos fundamentales.

En la medida que el usuario de servicios financieros normalmente actúa en condiciones de desigualdad frente al establecimiento de crédito, tiene sentido que el legislador exija reglas claras y precisas que orienten la relación contractual entre las partes de la nueva operación autorizada y, por ende, es legítimo que dentro de los límites que resultan del artículo 150 -Numeral 19- de la Constitución encauce la facultad reglamentaria del Gobierno, para que en su ejercicio se adopten medidas de protección de los usuarios o locatarios del leasing financiero.

Debe tenerse en cuenta que en la Sentencia C-936 de 200334, la Corte señaló que la expresión acusada corresponde a una potestad reglamentaria dentro del ámbito de las leyes marco que regulan la actividad financiera y que, por tanto, se rige por “los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda las leyes marco del sistema financiero”. Ello significa, además, que no se trata de una facultad abierta e ilimitada en cabeza del Ejecutivo, desprovista del mínimo contenido legal que se requiere para su ejercicio, sino sujeta a los marcos generales establecidos por el legislador.

Así, en esa oportunidad se concluyó que la expresión acusada era constitucional desde el punto de vista del reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno, en la medida que se trataba de una potestad reglamentaria, para cuyo ejercicio existían claros parámetros legales que la delimitaban:

“Por lo tanto, el Estado, por conducto del Gobierno Nacional, deberá adoptar las medidas necesarias y vigilar que las prácticas comerciales de los Establecimientos Bancarios no conduzcan a impedir que quienes requieran del sistema de créditos bajo la modalidad de

UVR u otro que resulte adecuado - habida consideración de la relación entre el costo de la vivienda (y su financiación) y los requerimientos para la satisfacción de las necesidades básicas y aquellas requeridas para una vida digna de la persona y sus familias- se vean obligados o coaccionados a acudir a modalidades de financiación sujetas a mercado o a condiciones excesivamente onerosas. Con lo anterior, se sujeta la libertad de negociación a restricciones dirigidas a evitar que se presenten situaciones de abuso de la posición dominante, la cual, por mandato constitucional (C.P. art. 333) debe ser evitada por el Estado. Todo lo anterior, sin embargo, debe desarrollarse normativamente, a través de los instrumentos jurídicos dispuestos en la Constitución para ello. Así, tales medidas deben preverse -en los términos propios de cada técnica legislativa- en normas marco y en leyes ordinarias y, a partir de tales normas, el Gobierno Nacional podrá desarrollar tales regulaciones, como lo ordenan los artículo 333 y 335 de la Constitución.<sup>35</sup>

En consecuencia, el último inciso del artículo 1º de la Ley 795 de 2003 no comporta el desplazamiento de asuntos propios de una ley estatutaria hacia el Ejecutivo, sino la indicación de un parámetro normativo específico que deberá tener en cuenta el Gobierno Nacional al reglamentar la materia. Por lo anterior, el cargo formulado por el actor con base en los artículos 152 y 153 de la Constitución Política no está llamado a prosperar.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” que hace parte del último inciso del artículo 1º de la Ley 795 de 2003.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

CON ACLARACION DE VOTO

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

CON ACLARACION DE VOTO

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO A LA SENTENCIA C-894 DE 2006.

LEASING HABITACIONAL-Protección de usuarios o locatarios a través de facultad reglamentaria/RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-No desconocimiento (Aclaración de voto)

LEASING HABITACIONAL-Desconocimiento del mandato de adecuación de los métodos de financiación de vivienda (Aclaración de voto)

Salvamos nuestro voto al considerar que la habilitación a los establecimientos de crédito para efectuar operaciones de leasing habitacional, en los términos fijados por el artículo 1º de la Ley 795/03, era contraria a la Constitución. Para apoyar esta conclusión, sostuvimos que (i) la regulación propuesta, que somete al leasing habitacional a las reglas mercantiles comunes, desconocía el mandato de adecuación de los métodos de financiación de vivienda, en los términos del artículo 51 C.P. y la doctrina constitucional expuesta en las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, al igual que la decisión C-955 de 2000; (ii) la Corte erraba al extender los presupuestos de la Ley Marco de Vivienda y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a la regulación sobre las operaciones de leasing habitacional, en la medida en que el legislador no había expresado disposición alguna sobre la existencia de criterios que informaran estas operaciones; y (iii) en todo caso, el leasing habitacional compartía la naturaleza de sistema para la financiación de vivienda, por lo que resultaba imperativo que el Congreso estableciera los parámetros de adecuación correspondiente, so pena de desconocer lo dispuesto en el artículo 51 C.P.

Con el respeto acostumbrado a las decisiones de la Corte, los suscritos magistrados aclaramos nuestro voto en relación con la sentencia C-894 del 1º de noviembre de 2006, en la cual el Pleno de esta Corporación decidió declarar la exequibilidad de la expresión “En el reglamento que expida el Gobierno Nacional” contenida en el último inciso del artículo 1º de la Ley 795 de 2003 “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”.

Compartimos la razón de decisión, en el sentido expresión demandada no está sujeta a la reserva de ley estatutaria propia de la regulación de los derechos fundamentales, en tanto tiene como única finalidad la de estipular que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad reglamentaria, tiene el deber de garantizar la adecuada protección de los usuarios del leasing habitacional; objetivo que se enmarca dentro de la simple estipulación por el Congreso de parámetros para el ejercicio por el Ejecutivo de la competencia prevista en el artículo 189-11 C.P., lo que de suyo no contraría los postulados de la Carta Política.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sobre este particular, la sentencia C-936 de 2003, al analizar la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, concluyó su exequibilidad, “en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados en el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1º y 2º de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda.”

En esa oportunidad, salvamos nuestro voto al considerar que la habilitación a los establecimientos de crédito para efectuar operaciones de leasing habitacional, en los términos fijados por el artículo 1º de la Ley 795/03, era contraria a la Constitución. Para apoyar esta conclusión, sostuvimos que (i) la regulación propuesta, que somete al leasing

habitacional a las reglas mercantiles comunes, desconocía el mandato de adecuación de los métodos de financiación de vivienda, en los términos del artículo 51 C.P. y la doctrina constitucional expuesta en las sentencias C-383, C-700 y C-747 de 1999, al igual que la decisión C-955 de 2000; (ii) la Corte erraba al extender los presupuestos de la Ley Marco de Vivienda y el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero a la regulación sobre las operaciones de leasing habitacional, en la medida en que el legislador no había expresado disposición alguna sobre la existencia de criterios que informaran estas operaciones; y (iii) en todo caso, el leasing habitacional compartía la naturaleza de sistema para la financiación de vivienda, por lo que resultaba imperativo que el Congreso estableciera los parámetros de adecuación correspondiente, so pena de desconocer lo dispuesto en el artículo 51 C.P.

De acuerdo con lo anterior, nuestra conformidad con la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-894/06 se circunscribe a la exequibilidad por el cargo de reserva de ley estatutaria. Ello, no obstante, sin perjuicio de nuestro disenso en las materias antes expuestas, resueltas por la Sala en el fallo C-936/03.

Fecha ut supra,

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

1 Sentencia C-555 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Sentencia C-555 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

4 Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En dicho fallo, al unificar los criterios de interpretación definidos por la Corte en los distintos pronunciamientos alusivos al tema, esta Corporación precisó que, sin incurrir en formalismos técnicos que contraríen la naturaleza pública e informal de la acción de inconstitucionalidad, se entiende que se ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, un cargo concreto, cuando el mismo se apoya en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.”

5 Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencia C-451 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Sobre el principio pro actione puede verse también la Sentencias C-1123 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y la Sentencia C-520 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

8 Auto del 31 de marzo de 2006 (folio 14), confirmado en auto de Sala Plena del 3 de mayo de 2006 (folio 27).

9 Corte Constitucional, Sentencia C-584 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Sentencia C-422 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

11 Sentencias C-914 de 2004 y C-710, C-712, C-783 y C-850 de 2005, entre otras.

12 Auto del 31 de julio de 2006. Expediente 6418, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Igualmente pueden verse las Sentencias C-774 de 2001, C-1169 de 2004 y C-783 de 2005.

13 Sentencia C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

14 Sentencia C-570 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz. Allí se dijo que la reserva legal es “una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley. Es una institución que impone un límite tanto al poder legislativo como al ejecutivo. A aquél, impidiendo que delegue sus potestades en otro órgano, y a éste, evitando que se pronuncie sobre materias que, como se dijo, deben ser materia de ley.”

15 “En ese escenario, si bien se mantiene el principio de reserva de ley como garantía esencial de las libertades, tal reserva es, principalmente, una reserva de ley material, que admite la posibilidad de la legislación delegada, sin perjuicio de que, por consideraciones distintas a aquella exclusivamente orientada a la protección de las libertades, las constituciones opten por establecer específicas reservas de ley en sentido formal. Tales consideraciones, además de las referidas a la pretensión de garantizar la amplitud del debate democrático en la definición de temas esenciales, tienen que ver hoy con aspectos tales como la necesidad de mantener a las asambleas legislativas como los escenarios naturales para el tratamiento de los grandes temas nacionales y la adopción de las decisiones más significativas, dotar de transparencia al proceso de decisión política, permitir el ejercicio de un control ciudadano sobre la definición de los asuntos más relevantes para la sociedad y el Estado. En este contexto, si bien la opción constituyente por la adopción de una reserva de ley formal tiene significación tanto desde la perspectiva de la defensa de las libertades, como de la promoción de esos criterios de organización y configuración del poder político que se

han mencionado, no tiene la trascendencia que para el constitucionalismo tiene la reserva de ley material.”(Sentencia C-971 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Aclaración de voto del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, respecto a la competencia de la Corte para revisar reformas constitucionales por aspectos de fondo. Salvamento de voto de los Magistrados Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Córdoba Triviño y Alfredo Beltrán Sierra, porque a su juicio la reforma constitucional que se analizaba representaba una sustitución de la Constitución y por tanto era inexecutable). Sobre los asuntos que tienen reserva formal de ley y que, por tanto, no pueden ser objeto de facultades extraordinarias, puede verse la Sentencia C-710 de 2001.

16 Sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Salvamento de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Vladimiro Naranjo Mesa. También Sentencia C-538 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 Sentencia C-515 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4.6. Aclaración de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda y Álvaro Tafur Gálvis, en el sentido que el legislador no puede renunciar a un mínimo de regulación de las materias sometidas a reserva de la ley.

19 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

21 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Salvaron voto los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Gálvis. Aclaró voto el Magistrado José Gregorio Hernández.

22 Sentencia C-126 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

23 Sentencia C-196 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández.

24 Sentencia C-940 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

25 Sentencia C-805 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Aclararon voto los Magistrados Jaime

Araújo Rentería y Manuel José Cepeda Espinosa.

26 En la misma sentencia se dijo: “No obstante, esta capacidad del Congreso para determinar la extensión de la regulación de una institución, tiene distintos límites que vienen dados por las especificidades de las materias objeto de dicha regulación. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, somete a estricta reserva legal, entre otras, la regulación de materias tales como impuestos o leyes estatutarias. Para esta Corporación, es claro que la regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reversa de ley y que recaigan sobre asuntos administrativos, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en cuestiones accesorias y de detalle, so pena de contrariar disposiciones imperativas de raigambre Superior (C.P. arts. 152 y 338).” (Sentencia C-432 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Aclaró su voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería).

27 Sentencia C-852 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamento parcial de voto del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, en cuanto a los efectos diferidos de la sentencia. Aclaración de voto del Magistrado Álvaro Tafur Gálvis respecto de las razones por las cuales comparte la decisión de modular los efectos de la sentencia y la declaratoria de inexecutable de la norma acusada. Salvamento de voto del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto respecto a la reserva de ley y la exigencia que hace la Corte de un mínimo de “materialidad legislativa que pueda desarrollarse”. Al respecto señala: “6.- En primer lugar, en el presente caso no existe reserva de ley. La técnica especial denominada reserva de ley, se refiere al establecimiento incontestable en el texto constitucional de que la normación de determinadas materias se realice mediante normas de rango legal. O, lo que es lo mismo, la técnica de reserva de ley prohíbe que la regulación de un asunto se haga primariamente mediante reglamentos. Ahora, si bien es cierto – como lo manifiesta la Sala – que “si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o a las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al legislador” 27; no lo es menos que el principio de legalidad que subyace a esta cláusula de competencia se encuentra matizado en nuestro orden constitucional. Esto es, no de todas las materias se puede pregonar que nuestra Constitución exija que se deban desarrollar en sus aspectos principales por parte del legislador. Ha sido claro para este Tribunal Constitucional, que por

ejemplo, en materia de derechos fundamentales, es el legislador el llamado a regular su régimen jurídico. También, sobre otros asuntos, la Carta de 1991 asigna su desarrollo al Congreso. Pero sobre otros por el contrario, es perfectamente posible que la Administración establezca métodos y criterios mediante reglamentos, con el único límite de los preceptos constitucionales y sin perjuicio de las regulaciones que establezca el legislador.7.- En lo relativo a la norma declarada inexecutable, su contenido está referido a la educación. Pero, no regula aspectos de la educación como derecho, sino lo relativo a la relación entre el Estado y las Universidades con ocasión de las facultades de inspección y vigilancia del primero sobre las segundas, es decir, en la dimensión de la educación como deber del Estado. En efecto, una cosa es el derecho fundamental a la educación y otra el deber del Estado en materia educativa. La regulación constitucional de este deber, cuya fuente principal la ubica acertadamente la Sala en el inciso 5º del artículo 67 superior, no determina en manera alguna una reserva de ley. De su texto se desprende por el contrario que el mencionado deber está irrestrictamente en cabeza del Ejecutivo, y que comprende a éste desarrollarlo de conformidad con aspectos de rango constitucional tales como calidad, formación moral, física e intelectual, adecuado cubrimiento, etc. Pero, no prescribe la necesidad de que para hacerlo lo regule primero la ley. ”

28 Sentencia C-530 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento Parcial de Voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería. Igualmente puede revisarse la Sentencia C-474 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Gálvis, Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett, en el sentido que la expresión “que será reglamentado por el Gobierno Nacional”, contenida en el art. 9o de la Ley 397 de 1997, no debió haber sido declarada inexecutable, pues la ley contenía un mínimo de materialidad que permitía la reglamentación del Gobierno

29 Ver, entre otras, las sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

30 Sentencia C-474 de 2003. M.P. Eduardo Montelagre Lynett. Salvamentos parciales de voto de los Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre

Lynett. Salvamento de Voto del Magistrado Álvaro Tafur Gálvis.

31 “Artículo 1°. Adiciónase el numeral 1 del artículo 7° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero con el siguiente literal:

n) Realizar operaciones de leasing habitacional las cuales deben tener por objeto bienes inmuebles destinados a vivienda. Estas operaciones se considerarán leasing operativo para efectos contables y tributarios.

Para el desarrollo de esta operación los Establecimientos Bancarios deberán dar prioridad a los deudores de créditos de vivienda que hayan entregado en dación de pago el respectivo bien inmueble. Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales, cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis del riesgo crediticio.

En el reglamento que expida el Gobierno Nacional en desarrollo del presente artículo, adoptará medidas que garanticen la protección de los usuarios o locatarios.”

32 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández, C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández, y C-740 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, esta última con salvamento de voto de los Magistrados Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

33 Pueden verse las Sentencias C-384 y C-729 de 2000, C-687 de 2002 y C-993 de 2004, entre otras.

34 Sentencia C-936 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta misma providencia se dijo: “La existencia de tales disposiciones (se refiere a las Leyes 35 de 1993 y 546 de 1999) impide al Gobierno adoptar una regulación a su libre albedrío, pues en ellas se imponen precisos límites (dentro de lo que es posible ante el carácter de normas generales contentivas de objetivos y criterios) a los cuales ha de sujetarse el Gobierno para la regulación del leasing habitacional.” (paréntesis fuera del texto). Salvaron voto los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Córdoba Triviño

35 Cfr. Sentencia C-936 de 2003. Los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas

Hernández y Jaime Córdoba Triviño salvaron su voto, pues a su juicio la norma era inexecutable, en la medida que la ley no contiene los parámetros y directrices a los cuales debía sujetarse el Gobierno para reglamentar el leasing habitacional. El salvamento de voto señaló: “3ª. Conforme al artículo 150, numeral 19 literal d) de la Constitución Política le corresponde al Congreso “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno” para “regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”, actividades estas que según lo dispuesto por el artículo 335 de la Constitución ‘son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito’. (...) La simple observación del contenido del artículo 1º de la Ley 795 de 2003, objeto de la acusación de inconstitucionalidad, muestra de bulto la ostensible infracción del artículo 150, numeral 19, literal d) de la Carta y del artículo 335 de la misma, pues aparece con absoluta claridad que el legislador no estableció ningún criterio al cual deberían ceñirse las operaciones de leasing habitacional que mediante esa norma legal se autoriza celebrar en el futuro a los establecimientos bancarios. Simplemente dejó el legislador al Presidente de la República la atribución de regular esa especie de contratos, sin indicar ni de lejos, en que deberían consistir las medidas que posteriormente se dictarían para garantizar supuestamente los derechos de los usuarios y locatarios. Señalar, como se hace en la norma acusada que tales derechos deben ser respetados, no puede equipararse a la determinación de criterios generales y objetivos precisos que tracen el marco competencial del Gobierno Nacional para dictar los reglamentos que rijan esa actividad financiera en una operación mercantil concreta y que, por ministerio del artículo 335 de la Carta, es “de interés público”.