



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

Bogotá, D. C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia	Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación	11001-03-24-000-2020-00337-00 (25634)
Demandante	ALFONSO BELLO GAITÁN
Demandado	BANCO DE LA REPÚBLICA
Temas	Tasa de interés máxima para los créditos de vivienda denominados en UVR. Cosa juzgada. Reiteración de jurisprudencia.

SENTENCIA ANTICIPADA

La Sala decide la demanda de simple nulidad interpuesta por Alfonso Bello Gaitán que pretende la nulidad del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 14 del 3 de septiembre de 2000¹, del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 del 20 de mayo de 2005 y del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 del 30 de abril de 2012, proferidas todas por la Junta Directiva del Banco de la República.

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

La Junta Directiva del Banco de la República profirió la Resolución Externa Nro. 14 del 2000 «*Por la cual se señala la tasa máxima de interés remuneratoria de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual a largo plazo y de proyectos de construcción de vivienda*», que en el artículo 1° estableció lo siguiente:

«**Artículo 1° LÍMITES MÁXIMOS A LAS TASAS DE INTERÉS DE CRÉDITOS EN UVR.** *La tasa de interés remuneratoria de los créditos de vivienda individual a largo plazo y de los créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda denominados en UVR no podrán exceder de 13.1 puntos porcentuales nominales anuales, pagaderos mes vencido, adicionales a la UVR*» (subrayado y negrilla del original).

El artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 de 2005 «*Por la cual se señala la tasa máxima de interés remuneratorio de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual a largo plazo, de proyectos de construcción de vivienda, y de vivienda de interés social, así como de los contratos y operaciones de leasing habitacional destinados a vivienda familiar*», dispuso lo siguiente:

«**Artículo 1° LÍMITES MÁXIMOS A LAS TASAS DE INTERÉS DE CRÉDITOS EN UVR.** *La tasa de interés remuneratoria de los créditos de vivienda individual a largo plazo y de los créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda denominados en UVR no podrán exceder de 13.1 puntos porcentuales nominales anuales, pagaderos mes vencido, adicionales a la UVR*» (subrayado y negrilla del original).

¹ La demanda indica en su encabezado que el primer acto acusado es la Resolución Externa Nro. 8 del 3 de septiembre del 2000. Sin embargo, en el acápite de normas acusadas se indica que el acto demandado es la Resolución Externa Nro. 14 del 3 de septiembre del 2000. En consecuencia, se toma esta última como la norma acusada, tal como lo precisó el auto proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado el 12 de febrero de 2021, que remitió el asunto a este despacho por competencia (índice 6 de SAMAI), y el auto admisorio de la demanda proferido por la Sección Cuarta el 13 de septiembre de 2021 (índice 14 de SAMAI).



Y el artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 de 2012 «Por la cual se señala la tasa máxima de interés remuneratorio de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual a largo plazo, de proyectos de construcción de vivienda, y de vivienda de interés social, así como de los contratos y operaciones de leasing habitacional destinados a vivienda familiar» estableció lo siguiente:

«Artículo 1° LÍMITES MÁXIMOS A LAS TASAS DE INTERÉS DE CRÉDITOS EN UVR. La tasa de interés remuneratorio de los créditos de vivienda individual a largo plazo y de los créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda denominados en UVR no podrán exceder de 12,4 puntos porcentuales efectivos anuales, pagaderos mes vencido, adicionales a la UVR» (subrayado y negrilla del original).

ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN JUDICIAL

Alfonso Bello Gaitán presentó la demanda de la referencia en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, pero la Sección Primera del Consejo de Estado la interpretó como de simple nulidad, medio de control contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), mediante el auto del 12 de febrero de 2021². Esta decisión fue ratificada por esta Sección, que asumió el conocimiento del proceso mediante el auto admisorio de la demanda del 13 de septiembre de 2021³.

En la demanda, el actor formuló las siguientes pretensiones:

«(...) presento ante ésta (sic) Corporación demanda de nulidad por inconstitucionalidad e inexequibilidad de la Resolución Externa No. 008⁴ (sic) de fecha 03 de septiembre del 2000; de la Resolución Externa No. 03 de fecha 20 de mayo de 2005; y de la Resolución Externa No. 003 de fecha 30 de abril de 2012, emanadas de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia, en su condición de máxima autoridad monetaria y crediticia del país (...)»⁵.

En otro acápite de la demanda, el actor adicionó la siguiente pretensión:

«TENIENDO EN CUENTA LOS ERRORES EVIDENTES EN QUE HA INCURRIDO LA JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA (SIC) AL FIJAR LOS LÍMITES MÁXIMOS A LAS TASAS DE INTERÉS DE CRÉDITOS EN UVR DENTRO DEL CONTEXTO DE LAS RESOLUCIONES EXTERNAS RELACIONADAS, RESPETUOSAMENTE SOLICITO A LA H. CONSEJO DE ESTADO, QUE EN CASO DE DECLARARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD E INEXEQUIBILIDAD DE LAS MISMAS, SE MODULEN LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA A PROFERIR A PARTIR DEL DÍA DE LA EJECUTORIA DE LA SENTENCIA INTEGRADORA C-955 DE 2000 HASTA LA FECHA DE HOY, PARA QUE DE ESA FORMA SE RATIFIQUE EL CARÁCTER VINCULANTE DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL VIGENTE, Y DE ESA FORMA, AMORTIGUAR EN PARTE LA DIFÍCIL SITUACIÓN DE LOS INNUMERABLES DEUDORES HIPOTECARIOS DEL PAÍS QUE HAN ADQUIRIDO VIVIENDA A TRAVÉS DEL SISTEMA UVR»⁶.

Para fundamentar sus pretensiones, el actor invocó como normas violadas los artículos 13, 29 y 51 de la Constitución.

Los cargos de nulidad se resumen con base en la titulación utilizada por el demandante, así:

² SAMAI. Índice 6.

³ SAMAI. Índice 14.

⁴ Como se expuso en el pie de página 1, aunque en este punto de la demanda el actor se refiere a la Resolución Externa Nro. 008 del 2000, en la transcripción de las normas acusadas deja en claro que el acto objeto de controversia es la Resolución Externa Nro. 14 del mismo año.

⁵ SAMAI. Índice 12. PDF 12. Página 6.

⁶ *Ibidem*. Página 28.



1. Precedente constitucional vulnerado.

Alfonso Bello Gaitán señaló que la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-955 de 2000, que analizó la constitucionalidad del ordinal 2° del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, norma que regula las tasas de interés remuneratorio aplicables en los créditos para adquirir o remodelar vivienda. A continuación, realizó la siguiente transcripción que, a su juicio, corresponde a la *ratio decidendi* de la providencia:

«...Luego, para que la norma no sea declarada inexecutable, debe entenderse que la tasa remuneratoria sólo es la tasa real, esto es, la nominal menos la inflación...»

«... Como en los préstamos de vivienda en UVR, en el sistema de la Ley examinada, el saldo del capital prestado es actualizado al ritmo de la inflación, en dicha unidad de cuenta ya está comprendida la inflación. Incluirla de nuevo en los intereses es cobrarla doble, lo cual, de acuerdo con lo expuesto, es inconstitucional...»⁷ (subrayado del actor).

2. Fundamentos de la vulneración.

En este acápite del concepto de la violación, afirmó que el Gobierno Nacional profirió el Decreto 667 de 1972, que creó el sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (en adelante UPAC) para que fuera aplicada en la amortización de los créditos hipotecarios destinados a la adquisición y/o remodelación de vivienda.

Adujo que el UPAC tomaba como factor determinante el índice de precios al consumidor (en adelante IPC), establecido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en lo que hace referencia a los incrementos anuales durante la vigencia de cada uno de los créditos desembolsados con ese fin. Sostuvo que gracias a esa política, muchas personas lograron acceder a la vivienda propia. No obstante, señaló que, en la década de 1990, el Gobierno Nacional implantó nuevas políticas económicas de carácter neoliberal que modificaron el UPAC y perjudicaron a los deudores.

Manifestó que fue proferido el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992 y el ordinal 1° del artículo 121 del Decreto 663 de 1993 que crearon un nuevo sistema de amortización de los créditos de vivienda a largo plazo con capitalización de intereses, lo que solo benefició a los bancos y desconoció el derecho a la vivienda digna del artículo 51 de la Constitución. Dejando atrás el IPC como único factor para incrementos anuales del valor de las cuotas a pagar, contemplándose la capitalización de intereses como factor determinante de los mismos.

Alegó que la aplicación de estos parámetros hizo imposible el pago para muchas familias, debido a lo anterior, según el actor, muchos deudores acudieron a la acción de tutela para que se protegieran sus derechos. Ante esta situación, la Corte Constitucional profirió las siguientes sentencias: *i)* C-383 de 1999, que declaró inexecutable la aplicación del Depósito a Término Fijo (DTF)⁸, *ii)* C-747 de 1999 que declaró la inconstitucionalidad de la capitalización de intereses en los créditos de vivienda y *iii)* C-700 de 1999, que estableció que el sistema UPAC en que se fundamentaba la amortización de créditos violaba el artículo 51 de la Constitución y no constituía un sistema adecuado de financiación de vivienda a largo plazo.

El actor sostuvo que, a raíz de estas providencias, el Congreso de la República

⁷ *Ibidem*. Página 8.

⁸ Aunque el actor no lo indica, el DTF corresponde al promedio ponderado de las tasas efectivas de captación de los CDT a 90 días que reconoce el sistema financiero a sus clientes.



profirió la Ley 546 de 1999 para crear un nuevo sistema de financiación de vivienda, denominado Unidad de Valor Real (en adelante UVR), cuya exequibilidad fue estudiada en la Sentencia C-955 de 2000, la cual constituye un precedente vinculante para este caso.

A continuación, el demandante realizó una transcripción extensa de la Sentencia C-955 del 2000 y destacó que la Junta Directiva del Banco de la República tiene la obligación de acatar las directrices constitucionales trazadas por dicha providencia al ejercer su competencia de establecer los límites máximos a las tasas de interés de créditos en UVR. Sin embargo, a su juicio, dicha autoridad desconoció estas directrices al expedir las resoluciones externas acusadas.

El actor insistió en que la Sentencia C-955 del 2000 *«es clara en establecer que la única tasa de interés remuneratoria exequible en créditos de ésta naturaleza, es la tasa real (tasa nominal menos inflación) so pena de incurrir en una inexequibilidad manifiesta; a su vez, establece la prohibición del doble cobro de la inflación en la amortización de dichos créditos de vivienda, por ser totalmente inconstitucional. Al desconocer estos parámetros jurídico-financieros establecidos por la Corte, la Junta Directiva del banco (sic) de la República, incurrió en un claro desacato, lo que da lugar a promover la presente acción»*⁹.

Alfonso Bello Gaitán adujo que la Junta Directiva del Banco de la República desconoció el precedente constitucional porque fijó inicialmente tasas de interés nominal adicionales a la UVR en las Resoluciones Externas Nro. 14 del 2000 y Nro. 3 de 2005, para luego fijar tasas de interés efectivas anuales adicionales a la UVR en la Resolución Externa Nro. 3 de 2012. Además, precisó que, según lo indicó la Corte Constitucional, la tasa real es diferente a la tasa nominal porque *«la tasa real es aquella que es producto de la aplicación de la tasa nominal descontando el factor de la inflación, mientras que la tasa nominal lleva implícito éste mismo factor, lo que no es aceptable por ser inexequible»*¹⁰.

Con base en lo anterior, el actor destacó que el hecho de que las Resoluciones Externas Nro. 14 del 2000 y Nro. 3 de 2005 hayan fijado un límite máximo de 13.1% como tasa nominal anual para los créditos de vivienda en UVR, refleja un doble cobro de la inflación que resulta evidente e inconstitucional. Incluso, a su juicio, es más evidente la contradicción de las normas superiores en la Resolución Externa Nro. 3 de 2012, que fijó la tasa de interés en 12.4% efectivo anual adicional a la UVR.

El demandante señaló que la Sentencia C-955 del 2000 es lo que se denomina una sentencia integradora y manifestó que, según el Auto Nro. 256 de 2009 de la Corte Constitucional, este tipo de providencias proyectan mandatos constitucionales en la legislación ordinaria para integrar aparentes vacíos normativos y hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal.

También destacó que dicho fallo de control abstracto de constitucionalidad cumple con los requisitos de la jurisprudencia para que se considere un precedente, para lo cual invocó la sentencia T-292 de 2006, C-335 de 2008, C-113 de 1993, SU-354 de 2017 y C-621 de 2015.

Finalmente, y a modo de conclusión, el actor insistió que es evidente el desacato de la Sentencia C-955 de 2000 porque: i) la Corte ordenó que debía aplicarse una tasa de interés real (tasa nominal menos inflación), pero la entidad demandada fijó tasas

⁹ *Ibidem*. Página 22.

¹⁰ *Ibidem*. Página 23.



nominales y luego efectiva anual; *ii*) lo anterior dio lugar a que se cobrara dos veces la inflación en los créditos de vivienda en UVR, *iii*) la Junta Directiva del Banco de la República no cumplió su obligación de acatar la sentencia de constitucionalidad y *iv*) las secuelas negativas de los actos acusados son graves para los deudores.

Oposición a la demanda

El Banco de la República controversió las pretensiones de la demanda con los siguientes argumentos:

1. El actor no demostró la ilegalidad de los actos acusados.

Expuso que el despacho sustanciador interpretó que la demanda, inicialmente presentada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, corresponde a una simple nulidad. En consecuencia, el actor tiene la carga de desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados, previsto por el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, acreditando la ocurrencia de alguna causal de nulidad.

Afirmó que la Sentencia C-700 de 1999 declaró inexecutable el UPAC, por lo que fue proferida la Ley 546 de 1999 para crear un nuevo sistema de financiación de vivienda atado a la UVR, que en el artículo 17 estableció las condiciones de los créditos de vivienda individual, entre las cuales destacó que la tasa de interés remuneratoria calculada sobre el UVR se cobraría de forma vencida y no podía capitalizarse.

Según la entidad demandada, en la Sentencia C-955 de 2000, la Corte Constitucional estableció los criterios para la determinación de la tasa máxima de interés remuneratorio, así: *i*) la tasa de interés remuneratorio debe ser inferior a la menor de todas las tasas reales ofrecidas por el sistema financiero, las cuales serán certificadas por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera de Colombia), a la tasa menor se deberá descontar la inflación para que no se cobre doblemente; *ii*) para la determinación de la tasa más baja que se esté cobrando en el sistema financiero se tendrán en cuenta tasas ofrecidas en igualdad de condiciones a todas las personas, y aplicables normalmente a los créditos que se otorgan en el giro habitual de sus negocios, no se tendrán en cuenta porcentajes ocasionales o eventuales cobrados excepcionalmente por ciertas entidades financieras; *iii*) se excluyen como tasas de referencia aquellas otorgadas de forma extraordinaria por los intermediarios financieros a su clientela o por pactos con sus empleados; *iv*) el interés remuneratorio solo es la tasa real, debe incluir el valor del servicio de crédito y los gastos de administración, por lo que se insiste en que no se debe incluir la inflación; *v*) la tasa debe comprender los gastos administrativos y de operación en que incurra el ente financiero más la remuneración que tiene derecho la entidad prestamista; *vi*) la tasa, así fijada por el Banco de la República, previa certificación de la Superintendencia Bancaria, será obligatoria para los futuros créditos y también para los vigentes; si se pactaron tasas superiores, deberán de inmediato reducirse a la tasa máxima determinada por el banco emisor. Esta debe permanecer fija durante la vigencia del crédito, a no ser que las partes acuerden su disminución y *vii*) la Junta Directiva del Banco de la República, como autoridad monetaria y crediticia, debe determinar la tasa remuneratoria máxima mediante un acto motivado.

Con base en lo anterior, la entidad demandada concluyó que el Banco de la



República aplica la metodología delimitada por la Corte Constitucional porque utiliza la información de las tasas de interés reportada por la Superintendencia Financiera de Colombia (en adelante SFC), a la cual descuenta el valor de la inflación desde el año 2000, por lo que profirió las Resoluciones Externa Nro. 14 y Nro. 20 del 2000, Nro. 9 de 3003, Nro. 3 de 2004, Nro. 3 de 2005, Nro. 8 de 2006 y Nro. 3 de 2012. Aclara que para todos esos casos se han aplicado tasas reales, en las que se descuenta el valor de la inflación.

Sostuvo que las decisiones adoptadas por la Junta Directiva del Banco de la República tienen como fundamento los documentos de trabajo presentados a su consideración por los equipos técnicos de la entidad que, como indican las resoluciones externas, incorporan un análisis detallado jurídico y técnico para la implementación de las tasas máximas aplicables, con sujeción estricta a los parámetros metodológicos señalados por la Corte Constitucional.

A continuación, la entidad demandada identificó y expuso el contenido de cada documento de trabajo que soportó la expedición de las Resoluciones Externa Nro. 14 y Nro. 20 del 2000, Nro. 9 de 3003, Nro. 3 de 2004, Nro. 3 de 2005, Nro. 8 de 2006 y Nro. 3 de 2012.

Destacó que las resoluciones externas anteriores a la Nro. 3 de 2012 fueron derogadas y, en todo caso, sobre las Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005 operó el fenómeno de la cosa juzgada, por lo que consideró que el estudio de legalidad propuesto por el demandante solo debe centrarse en la Resolución Externa Nro. 3 de 2012.

Adujo que el acto vigente hoy en día siguió la metodología antes expuesta, por lo que se fundamentó en el Documento de Trabajo Nro. SGMR-0412-24-J del 27 de abril de 2012, el cual actualizó el estudio realizado en 2009 y presentó los cálculos matemáticos que fundamentan la determinación de la tasa remuneratoria máxima para vivienda de interés social (VIS) y para créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda denominados en UVR con la misma destinación.

Destacó que la Sección 3 del estudio centró su análisis en los créditos para vivienda diferente a la VIS y describe la metodología que fue implementada en la Sección 3.1., de lo cual destacó lo siguiente: *i)* la Superintendencia Financiera (SFC) certificó la tasa de interés de vivienda ofrecida por el sistema financiero distinguiendo la tasa variable (la cual se determina con base en el margen sobre DTF) y la tasa fija en términos nominales; *ii)* de dicha información se excluyeron las tasas que no reflejan condiciones normales de mercado y las tasas de interés excepcionales; *iii)* se calcularon las tasas nominales promedios y los márgenes; *iv)* se establecen las tasas de interés reales en los créditos a tasa fija y a tasa variable, para lo cual, en la primera, se resta el crecimiento anual de la inflación determinada por el IPC de la tasa fija nominal promedio y, en la segunda, se establece una relación de largo plazo entre DTF y la inflación; y *v)* con base en lo anterior, se determinó que la tasa real más baja del mercado a diciembre de 2011 es de 12,44%.

La entidad expuso que, en la Sección 3.2. del documento de trabajo, se efectuó el cálculo de la tasa de interés remuneratorio máximo teniendo en cuenta los costos en que incurre la entidad financiera, tomando como referencia la estimación de los gastos operativos de captación, laborales y administrativos; así como la remuneración proporcional y adecuada por la prestación del servicio de crédito. De esta forma, se recomendó modificar la tasa máxima remuneratoria de vivienda no



VIS a 12,4%, la cual fue acogida por la Junta Directiva del Banco de la República mediante la Resolución Externa Nro. 3 de 2012. Adicionalmente, el documento desarrolla la metodología de cálculo de las tasas máximas remuneratorias de los créditos de vivienda VIS y de las operaciones de leasing habitacional para la adquisición de vivienda familiar.

El Banco de la República sostuvo que lo anterior demuestra que las tasas máximas para créditos de vivienda corresponden a tasas reales y se determinaron con cumplimiento de la metodología indicada por la Corte Constitucional.

La entidad demandada indicó que, para el demandante, las tasas de interés determinadas en los actos acusados no corresponden a tasas reales porque se fijaron en términos porcentuales nominales anuales o efectivos anuales. Empero, precisó que esta apreciación es incorrecta porque, en matemáticas financieras, una tasa de interés real descuenta la inflación y puede expresarse en términos nominales anuales o efectivos anuales, expresiones que se refieren exclusivamente a la periodicidad y forma de pago de las cuotas.

Manifestó que el Consejo de Estado tuvo oportunidad de analizar la legalidad de las Resoluciones Externas Nro. 14 del 2000 y Nro. 3 de 2005 en sentencias del 12 de octubre de 2001¹¹ y del 3 de abril de 2008¹², respectivamente, en las que concluyó que la tasa de interés remuneratorio fijado en esos actos se ajustó a las directrices de la Corte Constitucional porque descontaron el índice de la inflación.

2. En el caso bajo examen se cumplieron los requisitos de la Ley 546 de 1999 y de la Sentencia C-955 del 2000.

La entidad demandada señaló que, según se expuso en el acápite anterior, el actor no cumplió su carga de demostrar la ilegalidad de los actos acusados, sino que se limitó a realizar reproches subjetivos que no bastan para enervar la presunción de validez.

A continuación, reiteró que el hecho de que el límite de la tasa remuneratoria en los créditos de vivienda se determine en tasas nominales anuales o efectivas anuales no significa que no se cumplan los criterios legales y jurisprudenciales.

Destacó que, en economía, el término nominal indica que la tasa de interés contiene la inflación más la tasa de interés real, según se refleja en la fórmula $i = \pi + i^R$ (donde i es la tasa de interés nominal, π es la inflación, e i^R es la tasa real), pues al despejar la tasa real se tendría que $i - \pi = i^R$. Es decir, cuando una tasa nominal se le resta la inflación se obtiene la tasa real.

En cambio, en matemáticas financieras, el término nominal indica que la tasa de interés se debe dividir por el número de periodos de pago para obtener la tasa de interés que efectivamente se debe pagar en cada periodo, independientemente de si contiene o no la inflación. Para explicar este punto, la entidad propuso los siguientes 3 ejemplos: *i)* en una tasa del 13,1% nominal anual pagadero mensualmente se deben hacer 12 pagos efectivos del 1,1%, conforme la siguiente

¹¹ Al respecto fue citada la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2000-00735-00 (11151). Sentencia del 12 de octubre de 2001. CP: Germán Ayala Mantilla.

¹² En este punto citó la siguiente sentencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2006-00090-00 (15971). Sentencia del 3 de abril de 2008. CP: María Inés Ortiz Barbosa.



fórmula: $13,1\% \div 12 = 1.1\%$; *ii*) si se pacta una tasa del 24% nominal anual pagadero trimestralmente, lo que se quiere decir es que cada año se hacen 4 pagos del 6% a fin de cada trimestre, según la fórmula $24\% \div 4 = 6,0\%$; y *iii*) si se acuerda la tasa del 14% nominal anual pagadero anualmente se trata de decir que al finalizar un año se hace un solo pago del 14%, según la fórmula $14\% \div 1 = 14\%$.

La entidad señaló que las matemáticas financieras tienen múltiples formas de expresar las tasas de interés anuales mediante fórmulas que pueden encontrar sus valores equivalentes entre las tasas nominales y las tasas efectivas. Así las cosas, puede determinarse el equivalente de una tasa nominal anual en tasa efectiva anual aplicando la fórmula $iEA = ([1 + iN/100]^m - 1) * 100$ y, de igual manera, convertir una tasa efectiva anual en nominal anual con la fórmula $iN = 100 * m * [\sqrt[1 + iEA/100]{m} - 1]$.

De esta forma, a juicio del Banco de la República, en matemáticas financieras, dos tasas anuales son equivalentes si representan el mismo costo efectivo anual para el deudor o la misma rentabilidad anual para el acreedor, sin que sea relevante que sea nominal o efectiva. Por lo anterior, después de haberle descontado la inflación a una tasa de interés nominal (según la definición utilizada en economía), la tasa de interés real resultante puede ser expresada de varias formas que son equivalentes entre sí, que son, por ejemplo: efectiva anual, nominal anual pagadera mensualmente, nominal trimestral pagadera trimestralmente, etc.

Con base en lo anterior, destacó que la información suministrada por la SFC está registrada en tasa nominales en su definición económica, por lo que contienen la inflación, y en términos financieros se expresan como tasas efectivas anuales. Debido a lo anterior, el Banco de la República descuenta la inflación y excluye las tasas que no representan las condiciones normales del mercado, con lo cual obtiene las respectivas tasas efectivas anuales reales en su acepción económica, pero las sigue expresando en porcentajes efectivos anuales.

En este orden, insistió en que los actos acusados cumplen los criterios fijados en la ley y la jurisprudencia.

3. Excepción de cosa juzgada.

El Banco de la República transcribió el contenido del artículo 303 del Código General del Proceso y del artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como un extracto de la sentencia del 3 de marzo de 2020¹³, con base en lo cual afirmó que se configura la cosa juzgada cuando se cumplen los siguientes requisitos: *i*) existe un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de una sentencia que decidió un litigio, *ii*) existe identidad de sujetos procesales¹⁴, *iii*) el objeto del proceso nuevo es el mismo sobre el que ya hubo pronunciamiento y *iv*) la causa que dio origen al nuevo proceso es la misma al anterior.

Luego, la entidad demandada sostuvo que, en este caso, opera el fenómeno de la cosa juzgada frente a las Resoluciones Externas Nro. 14 del 2000 y Nro. 3 de 2005, pues el Consejo de Estado avaló la metodología utilizada para determinar la tasa

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Tercera Especial de Decisión. Proceso: 11001-03-15-000-2019-01815-00. Sentencia del 3 de marzo de 2020. CP: Julio Roberto Piza Rodríguez.

¹⁴ La Sala advierte que este requisito de identidad de partes no está previsto en el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Administrativo para el medio de control de nulidad simple.



máxima de interés remuneratorio de los créditos destinados a la financiación de vivienda porque concluyó que se cumplieron los requisitos de la Sentencia C-955 del 2000.

Indicó que la sentencia del 12 de octubre de 2001¹⁵ negó la nulidad de la Resolución Externa Nro. 14 de 2000 luego de estudiar el procedimiento y contenido del documento de trabajo Nro. SGMR-JD-S-0900-027-J del 3 de septiembre de 2000, con base en lo cual concluyó que estaba probado que se descontó el IPC a la tasa promedio nominal certificada por la Superintendencia Bancaria (hoy SFC).

Además, destacó que, con base en dicha providencia, el Consejo de Estado se negó a estudiar de fondo nuevas demandas de nulidad propuestas contra la Resolución Externa Nro. 14 de 2000 en las sentencias del 10 de mayo de 2002¹⁶ y del 27 de noviembre¹⁷ del mismo año, donde la autoridad judicial concluyó que se configuró la cosa juzgada.

De forma similar, la sentencia del 3 de abril de 2008¹⁸, el Consejo de Estado negó la nulidad de la Resolución Externa Nro. 3 de 2005 porque, al analizar la metodología implementada, también concluyó que el Banco de la República descontó el índice de la inflación de la tasa promedio nominal certificada por la Superintendencia Bancaria (hoy SFC).

En este orden, solicitó que se declarará probada la excepción de cosa juzgada frente al caso bajo examen. Además, reiteró que la Resolución Nro. 3 de 2012 es legal porque la metodología implementada es la misma utilizada en los casos expuestos, por lo que se debe negar su nulidad.

Alegatos de conclusión

El Banco de la República reiteró lo expuesto en la oposición a la demanda.

Alfonso Bello Gaitán reiteró lo dicho en la demanda, transcribió de forma extensa algunos apartes de la Sentencia C-955 y, además, expuso lo siguiente:

Aseguró que si se analiza de forma objetiva un caso concreto sobre la amortización de un crédito en UVR se puede apreciar la ilegalidad de los actos acusados.

Luego, señaló que la Superintendencia Bancaria (hoy SFC) profirió la Resolución Nro. 085 de 2000 que estableció cinco sistemas de amortización de los créditos para la adquisición o remodelación de vivienda, que son los siguientes: *i*) cuota constante en UVR (sistema de amortización gradual), *ii*) amortización constante a capital en UVR, *iii*) cuota decreciente mensual en UVR (cíclica por periodos anuales), *iv*) amortización constante a capital en pesos y *v*) cuota constante en pesos (sistema de amortización gradual).

¹⁵ Al respecto fue citada la siguiente providencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2000-00735-00 (11151). Sentencia del 12 de octubre de 2001. CP: Germán Ayala Mantilla.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11404. Sentencia del 10 de mayo de 2002. CP: Ligia López Díaz.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 12786. Sentencia del 27 de noviembre de 2002. CP: Ligia López Díaz.

¹⁸ En este punto citó la siguiente sentencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2006-00090-00 (15971). Sentencia del 3 de abril de 2008. CP: María Inés Ortiz Barbosa.



Con base en lo anterior, sostuvo que propondría un ejemplo práctico para demostrar la ilegalidad de los actos administrativos con base en el sistema de cuota constante en UVR, para lo cual tomaría como valor del crédito el monto de \$149'970.000 (que equivale a 558.642,3616 UVR), desembolsado el 5 de agosto de 2019, con un número de cuotas pactadas de 180, la tasa de interés del 6,3% efectiva anual más UVR (que equivale a 0,005104241% efectivo mensual) y una inflación certificada por el DANE de 0.039119815% efectivo mensual. De esta forma, indicó que la cuota fija mensual en UVR sería de 4.751,9765 unidades.

A continuación, manifestó que, en el ejemplo propuesto, se debe determinar el valor de los intereses de la primera cuota mediante la fórmula $CF=VP/1-1(+i)^{n-1/i}$ (en la que CF es el valor de la cuota fija en UVR, VP es el valor del préstamo en UVR, i es la inflación y n es el número de cuotas pendientes de pago). Al aplicar la fórmula a las variables descritas en el párrafo anterior, el demandante determinó que el valor de los intereses por la primera cuota es de 2.851,4452 UVR. Entonces, a su juicio, la amortización del crédito se determina restando al valor de la cuota fija el valor pagado por intereses, así: $4.751,9765-2.851,4452= 1.900,5313$ UVR. Este valor debe restarse al valor equivalente del crédito (558.642,3616), por lo que el saldo insoluto es de 556.741,8303 UVR.

Al repetir este procedimiento para la segunda cuota, el demandante indicó que los intereses a pagar son de 2.841,7445 UVR, que al restarse al valor de la cuota fija (4.751,9765 UVR) se observa que la amortización del crédito es de 1.910,2320.

Con base en lo expuesto, Alfonso Bello Gaitán sostuvo que en la segunda cuota se presenta un incremento fuera de los límites normales que afecta el saldo insoluto del capital en cada mes, por lo que indicó que «*sería importante que la entidad acreedora explicara a que se deben esas diferencias en cada una de las cuotas cobradas al deudor si después de efectuarse el **Abono a la deuda en UVR** por el Sistema de amortización gradual (...) qué razón tuvo el banco para que a la fecha de corte de 17-09-2019, a la ALTURA E LA CUOTA 2 en lugar de disminuir el saldo en UVR aumentara 1.487 Unidades UVR con 6882 diezmilésimas, cuando precisamente este Sistema de amortización gradual de Cuota Constante y/o fija en UVR se caracteriza por que el saldo en UVR disminuye mes a mes en razón de que hay amortización a capital desde el inicio y que el saldo en pesos aumenta por los efectos de la inflación de acuerdo con la cotización de la unidad de valor real UVR*»¹⁹.

Manifestó que, aunque es cierto que puede cobrarse un seguro para asegurar riesgos como incendio, terremoto y la vida del deudor, solo se debe tener en cuenta el valor comercial del inmueble para su cuantificación y se trata de un valor agregado a cada una de las cuotas pagadas, el cual debe ser dado a conocer de antemano por la entidad porque conoce los criterios para su cuantificación, en aplicación de la Resolución Nro. 1555 de 2010 (el demandante no identifica la autoridad que la expidió).

A continuación, insistió en que el precedente constitucional señala que no se debe determinar la tasa de interés máxima de los préstamos de vivienda en interés efectivo anual, sino en interés real.

Aseguró que eminentes tratadistas de matemáticas financieras (a los cuales no identifica) aseguran que la tasa de interés nominal conlleva la capitalización de intereses, como se puede observar en los estados de cuenta expedidos por la entidad financiera cuyo crédito fue tomado como ejemplo.

¹⁹ SAMAI. Índice 78. PDF. Página 18.



Finalmente, a modo de conclusión, señaló que: *i)* está demostrado numéricamente que cada mes la amortización del crédito es afectada por mayores valores cobrados sin soporte legal o constitucional, *ii)* al presentarse los mayores valores se afecta la amortización del crédito porque los saldos insolutos de capital dados a conocer difieren de los reales en las matemáticas financieras, *iii)* si estos mayores valores cobrados durante la amortización de un crédito hipotecario de vivienda en cualquiera de los sistemas aprobados por la Resolución Nro. 085 de 2000, afectan de forma directa el patrimonio del deudor.

Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público solicitó negar las pretensiones de la demanda por los siguientes motivos:

Afirmó que el demandante sostuvo que las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005 adicionaron dos veces la inflación, pero no expuso los argumentos que sustentan esta afirmación, lo que es insuficiente para que prosperen sus pretensiones.

En todo caso, indicó que en el Documento Técnico Nro. SGMR-JD-S-0900-027-J que soporta a la Resolución Externa Nro. 14 de 2000, expresamente se indica la metodología para liquidar los intereses sin que se encuentre que el componente inflacionario es adicionado dos veces.

A continuación, el Ministerio Público transcribió las consideraciones expuestas por la Junta Directiva del Banco de la República en la Resolución Externa Nro. 14 de 2000 e indicó que al compararlas con la parte resolutive de los actos acusados se observa que fijaron la tasa remuneratoria en interés nominal más UVR, de tal modo que no fue incorporado el efecto inflacionario en la UVR.

Finalmente, sostuvo que no serían analizados los demás argumentos del demandante ya que carece de objeto por sustracción de materia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala decidir sobre la legalidad del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 14 del 3 de septiembre del 2000, del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 del 20 de mayo de 2005 y del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 del 30 de abril de 2012, proferidas por la Junta Directiva del Banco de la República para fijar la tasa remuneratoria máxima en los créditos de vivienda individual a largo plazo y en los créditos para financiar proyectos de construcción de vivienda denominados en UVR.

1. Sobre la excepción de cosa juzgada.

El Banco de la República sostuvo que está probada la excepción de cosa juzgada frente a las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005 porque las sentencias del 12 de octubre de 2001²⁰ y del 3 de abril de 2008²¹, respectivamente,

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2000-00735-00 (11151). Sentencia del 12 de octubre de 2001. CP: Germán Ayala Mantilla.

²¹ En este punto citó la siguiente sentencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2006-00090-00 (15971). Sentencia del 3 de abril de 2008. CP: María Inés Ortiz Barbosa.



negaron su nulidad, porque verificaron el cumplimiento de los criterios fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-955 de 2000 para fijar la tasa remuneratoria máxima en los créditos de vivienda denominados en UVR.

Al respecto, el artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que la sentencia que niegue la nulidad de un acto administrativo *«producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada»*.

Se precisa que los efectos de cosa juzgada *erga omnes* implican que no puede reabrirse el debate propuesto y resuelto mediante sentencia ejecutoriada por ningún usuario de la administración de justicia, aunque no haya sido parte del proceso, ni puede ser objeto de un nuevo estudio de fondo por alguna autoridad judicial.

Ahora, la entidad demandada indicó que uno de los requisitos para que se configuren los efectos de cosa juzgada es la identidad de partes. No obstante, en materia de nulidad simple, esto no es así en la medida que, se insiste, la ley otorga efectos *erga omnes*, esto es, en palabras de la Corte Constitucional, efectos *«con carácter obligatorio general, oponible a todas las personas y a las autoridades públicas, sin excepción alguna»*²² (subraya la Sala). Así las cosas, aunque no haya identidad de partes activa o pasiva, las sentencias que niegan la nulidad simple de un acto administrativo son oponibles a todos en cuanto a la misma *causa petendi*.

Lo anterior fue reconocido expresamente por esta Corporación, así:²³:

“Ahora bien, esta Corporación ha precisado que en las acciones de nulidad no se requiere la identidad de sujetos entre un proceso y otro, pues el carácter público de la acción permite que cualquier persona active la jurisdicción en busca de la defensa de legalidad del ordenamiento jurídico. (...)”

“El último requisito, identidad jurídica de las partes no es aplicable en procesos de nulidad, por los efectos erga omnes que le otorga el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo a las sentencias que la declaran y los efectos erga omnes en cuanto a la causa pretendí en las que la niegan. En otras palabras, implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial, ya que en estos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino todo lo contrario, en interés del orden jurídico.”

En hilo con lo anterior, respecto al requisito de la identidad de la *causa petendi*, este supone que la demanda de nulidad en ambos procesos debe tener los mismos fundamentos de hecho y de derecho²⁴.

Así las cosas, a la luz del artículo 189 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la sentencia que niega la nulidad de un acto administrativo produce efectos de cosa juzgada frente a todas las personas, pero únicamente respecto de los cargos de nulidad que fueron decididos en esa providencia. En consecuencia, nada impide que el acto administrativo correspondiente sea objeto de una nueva demanda, **siempre y cuando se propongan cargos de nulidad diferentes.**

²² Corte Constitucional. Sentencia C-600 de 1998. MP: José Gregorio Hernández Galindo.

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso: 11001-03-24-000-2008-00338-00. Sentencia del 1 de junio de 2020. CP: Roberto Augusto Serrato Valdés

²⁴ En este sentido ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27-000-2016-00016-01 (22394). Sentencia del 10 de octubre de 2019. CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



En el caso bajo examen, Alfonso Bello Gaitán pretende la nulidad del artículo 1° de las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005 porque, a su juicio, incumplieron los criterios fijados por la Sentencia C-955 de 2000 al incluir la inflación en la fijación de la tasa remuneratoria máxima de los créditos de vivienda o, lo que es lo mismo, no determinó el límite con fundamento en una tasa de interés real.

En la sentencia del 12 de octubre de 2001, que analizó la legalidad del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 14 de 2000, se indicó que los demandantes de ese caso propusieron como cargo de nulidad el incumplimiento de los criterios fijados por la Sentencia C-955 de 2000 y, en la parte considerativa, se sostuvo lo siguiente:

«Visto el documento de trabajo a que alude la citada resolución (fls. 54 y ss) se observa que bajo el título II. “Tasas de interés remuneratoria mínima con base en la certificación de la Superbancaria”, se especifica claramente el procedimiento seguido para fijar la tasa de interés remuneratoria máxima para los créditos de vivienda, específicamente en cuanto hace a la transformación de las tasas nominales reportadas por la Superbancaria, en tasas reales; el factor de la inflación anual del mes de junio (9.68%) descontado; los cálculos matemáticos para promediar la menor tasa nominal certificada en 23.71%, que transformada a tasa real asciende a 14.03%; las alternativas propuestas para calcular los gastos de operación efectivos, en una tasa real anual de 9.5%, así como los gastos administrativos promediados en un 8% (costos más bajos para el período julio-99 a junio-2000); se calcula una remuneración equivalente al 0.8%; y como resultado de todo lo anterior, se recomienda que la tasa máxima remuneratoria para los créditos mencionados no exceda de 13.9 puntos porcentuales efectivo anual adicional a la UVR, equivalente al 13.1 puntos porcentuales nominales anuales pagaderos mes vencido.

Así las cosas, tanto el documento anotado, como la certificación de la Superintendencia Bancaria que contiene la información sobre las tasas de interés nominal reportada por las entidades financieras (fls. 14 y 15), demuestran que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere el artículo 1° de la resolución acusada fue calculada con base en la tasa promedio nominal certificada por la Superbancaria, descontando el índice de inflación, e incluyendo como factores en la determinación de la tasa real, los gastos administrativos y de operación así como la rentabilidad, es decir que se ajustó la actuación a los parámetros señalados en la sentencia C-955-2000, en cuanto a la motivación y justificación del acto, así como en lo relativo a los factores que debían considerarse para fijar dicha tasa real» (subraya la Sala).

Con fundamento en lo anterior, la sentencia del 12 de octubre de 2001 negó las pretensiones de nulidad de la Resolución Externa Nro. 14 de 2000.

De forma similar, en la sentencia del 3 de abril de 2008, se estudió la legalidad del artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 de 2005 y se afirmó que, entre otros, el cargo de nulidad formulado consistía en que la Junta Directiva del Banco de la República «no tuvo en cuenta que dichas tasas de interés tienen correlación directa con la inflación, la cual está controlada y ha venido descendiendo». Así, en sus consideraciones, se expuso lo siguiente:

«En cuanto a la correlación de la inflación con la determinación de la tasa de interés en comento, en el documento SGMR-0505-06-J (mayo 19 de 2005) se utilizó un procedimiento específico para convertir las tasas nominales del mercado financiero en tasas reales, con la exclusión del índice inflacionario (deflactación), para finalmente tomar la que fuese menor, que sumada a los costos administrativos (operativos y laborales, entre otros), constituyera la “tasa máxima” que podía cobrarse en los créditos de vivienda. De lo cual se infiere que la inflación es un factor excluido en el cálculo de la tasa real de interés, dado que está inmersa en la UVR, y no puede cobrarse dos veces, como lo ordenó la Corte Constitucional en la sentencia C-955 de 2000.

En consecuencia, para la Sala la argumentación de la actora no trae razones que hagan ilegal la tasa de interés remuneratoria en los créditos de vivienda contenida en la Resolución Externa No. 3 de 2005, pues se reitera, se basó en las tasas de interés nominales certificadas por la Superintendencia bancaria, convertidas a tasas reales en el estudio plasmado en el



documento SGMR-0505-06-J de mayo 19 de 2005, lo que conduce a denegar las súplicas de la demanda» (subraya la Sala).

Por lo expuesto, la sentencia del 3 de abril de 2008 también negó la nulidad de la Resolución Externa Nro. 3 de 2005.

Los apartes transcritos de ambas providencias permiten afirmar que las sentencias del 12 de octubre de 2001 y del 3 de abril de 2008 tienen la misma *causa petendi* que el caso de la referencia respecto de las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005. Esto es así porque dichas providencias determinaron que la Junta Directiva del Banco de la República cumplió los criterios para determinar los límites a la tasa de interés remuneratoria máxima de los créditos de vivienda que fijó la Sentencia C-955 de 2005.

Por lo expuesto, la Sala declarará probada la excepción de cosa juzgada frente a esos dos actos administrativos.

2. Análisis de fondo de los cargos de nulidad propuestos por el demandante respecto del acto frente al cual no operó la cosa juzgada.

Alfonso Bello Gaitán sostuvo que el artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 de 2012 es nulo porque fijó el límite a la tasa remuneratoria de los créditos de vivienda sin excluir la inflación, que ya se encuentra reconocido en la UVR, por lo que considera que se desconocieron los criterios de la Sentencia C-955 de 2000.

En cambio, el Banco de la República sostuvo que cumplió los criterios jurisprudenciales para la fijación de la tasa de interés remuneratoria máxima para los créditos de vivienda porque son tasas reales, es decir, se descontó la inflación, tal como lo acredita el Documento de Trabajo Nro. SGMR-0412-24-J del 27 de abril de 2012. Además, indicó que la metodología implementada es la misma utilizada para expedir las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005, cuya nulidad fue negada por el Consejo de Estado.

Por su parte, el Ministerio Público solicitó negar las pretensiones de la demanda por los mismos motivos expuestos por la entidad demandada y, además, porque en su criterio el actor no demostró suficientemente por qué considera que la Junta Directiva del Banco de la República adicionó la inflación a la determinación de la tasa de interés remuneratoria máxima para créditos de vivienda.

Para decidir este litigio, se pone de presente que el artículo 17 de la Ley 546 de 1999 determinó las condiciones de los créditos de vivienda individual y, en el numeral 2, indicó que este tipo de créditos deben *«Tener una tasa de interés remuneratoria, calculada sobre la UVR, que se cobrará en forma vencida y no podrá capitalizarse. Dicha tasa de interés será fija durante toda la vigencia del crédito, a menos que las partes acuerden una reducción de la misma y deberán expresarse única y exclusivamente en términos de tasa anual efectiva»*.

La Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de esta ley en la Sentencia C-955 de 2000. Respecto del numeral 2 del artículo 17, señaló que la existencia de una tasa de interés remuneratoria no contraviene la Constitución porque es lícito que el prestamista obtenga un rendimiento, pero consideró que *«sí resulta abiertamente opuesto a la Carta Política que esa tasa de interés no tenga límite alguno y que en ella se vuelvan a incluir los puntos del aumento de la inflación»*.

Frente al primer punto, esto es la falta de límites en la tasa de interés remuneratoria, la Corte destacó que los artículos 1, 51 y 335 de la Constitución imponen al Estado



la obligación de intervenir en la fijación de las tasas de interés para vivienda porque éstas «no pueden ser pactadas por los contratantes en un plano de absoluta autonomía por cuanto su determinación según las fluctuaciones del mercado hace posible que las instituciones financieras, prevalidas de su posición dominante, impongan a sus deudores tasas y márgenes de intermediación excesivamente altos, haciendo nugatorios sus derechos constitucionales a la vivienda y al crédito, y que se produzca un traslado patrimonial a favor de tales entidades que implique la ruptura del equilibrio que debe existir en esas relaciones contractuales, y por el cual deben velar las autoridades competentes». En consecuencia, consideró que la redacción amplia e imprecisa del numeral 2 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 puede suponer un vicio de inexequibilidad.

Frente a la doble inclusión de la inflación, la providencia analizada indicó que la UVR cobra la corrección monetaria como forma de conservar el poder adquisitivo del dinero prestado a pesar del proceso inflacionario. De este modo, consideró que «el interés que se cobre por parte de las entidades financieras no puede reflejar de nuevo como uno de sus componentes el resarcimiento por inflación o por depreciación de la moneda, pues ello significaría doble cobro de la inflación, lo que carecería de toda justificación tanto desde el punto de vista jurídico como bajo la perspectiva económica, por lo cual el interés que se cobre dentro del sistema de financiación de vivienda, para construcción y para adquisición de inmuebles destinados a vivienda, no puede ser sino remuneratorio, es decir, debe pagar únicamente el servicio y los costos de administración».

Debido a lo anterior, la Corte indicó que, para que la norma analizada no sea declarada inconstitucional, «debe entenderse que la tasa remuneratoria sólo es la tasa real, esto es, la nominal menos la inflación».

Así las cosas, la Corte decidió no declarar la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999, sino declarar su exequibilidad condicionada a los siguientes criterios, contenidos en su parte resolutive:

«**13.** Declárase **EXEQUIBLE**, con las salvedades y condicionamientos aquí previstos, el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

La **EXEQUIBILIDAD** de este precepto se declarará únicamente si se lo entiende y aplica bajo las siguientes condiciones:

- El numeral 2 sólo es **EXEQUIBLE** en el entendido de que la tasa de interés remuneratoria a que se refiere no incluirá el valor de la inflación, será siempre inferior a la menor tasa real que se esté cobrando en las demás operaciones crediticias en la actividad financiera, según certificación de la Superintendencia Bancaria, y su máximo será determinado por la Junta Directiva del Banco de la República, conforme a lo resuelto por la Corte Constitucional, en sentencias C-481 del 7 de julio de 1999 y C-208 del 1 de marzo de 2000.
- Una vez se comunique el presente fallo, y la Junta Directiva del Banco de la República proceda a fijar la tasa máxima de interés remuneratorio, la norma legal, con el condicionamiento que precede, se aplicará de manera obligatoria e inmediata tanto a los créditos nuevos como a los ya otorgados.

Los créditos que se encuentren vigentes al momento de la comunicación de esta providencia y en los cuales hubieren sido pactados intereses superiores al máximo que se fije, deberán reducirse al tope máximo indicado, que será aplicable a todas las cuotas futuras.

- Los intereses remuneratorios se calcularán sólo sobre los saldos insolutos del capital, actualizados con la inflación» (subraya la Sala).

Con base en lo expuesto, la Sentencia C-955 de 2000 precisó lo dispuesto por el legislador al establecer los siguientes criterios para determinar la tasa de interés remuneratoria de los créditos de vivienda: i) la tasa de interés no debe incluir la inflación, pues la conservación del poder adquisitivo del dinero ya fue contemplado en la UVR, ii) debe ser menor a la menor tasa real que se cobre en las demás operaciones crediticias realizadas por el sistema financiero, la cual será certificada



por la Superintendencia Bancaria (hoy SFC) y *iii*) la autoridad competente para fijar dicho límite es la Junta Directiva del Banco de la República.

Lo anterior sin perjuicio de los criterios fijados por el legislador en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 anotados previamente, según los cuales, las entidades financieras que ofrezcan este producto deben tener en cuenta que la tasa de remuneración para créditos de vivienda *i*) se calcula sobre la UVR, *ii*) se debe cobrar de forma vencida, *iii*) no puede capitalizarse, *iv*) se debe mantener durante toda la vigencia del contrato, a menos que las partes acuerden su reducción y *v*) debe expresarse únicamente en términos de tasa anual efectiva.

Como se indicó previamente, esta Sección, en las sentencias del 12 de octubre de 2001 y del 3 de abril de 2008, analizó la implementación de los criterios determinados por la Corte Constitucional por parte de la Junta Directiva del Banco de la República en las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005.

Dichas providencias destacaron que, como lo indicó la Corte Constitucional, la tasa de interés nominal es aquella que cobra el sistema financiero y es certificada por la Superintendencia Bancaria (hoy SFC), la cual incluye la indemnización que recibe el acreedor por la disminución del poder adquisitivo de la moneda como consecuencia de la inflación, la remuneración al prestamista y los gastos operativos asociados al servicio. Por este motivo, ambas providencias reiteraron que la Junta Directiva del Banco de la República debe deducir la inflación a la menor de las tasas de interés nominal certificadas por la Superintendencia, con base en lo cual puede determinar la tasa de interés real que incluye solo la remuneración y los gastos operativos.

Ahora bien, en ambos procesos se tomó como prueba el documento de trabajo asociado a cada resolución externa para verificar la metodología implementada por la Junta Directiva del Banco de la República, según se evidencia a continuación²⁵

«En consecuencia, para la Sala la argumentación de la actora no trae razones que hagan ilegal la tasa de interés remuneratorio en los créditos de vivienda contenida en la Resolución Externa No. 3 de 2005, pues se reitera, se basó en las tasas de interés nominales certificadas por la Superintendencia bancaria, convertidas a tasas reales en el estudio plasmado en el documento SGMR-0505-06-J de mayo 19 de 2005, lo que conduce a denegar las súplicas de la demanda.»

En este caso, dicha prueba corresponde al Documento de Trabajo Nro. SGMR-0412-24-J del 27 de abril de 2012, elaborado por la Subgerencia Monetaria y de Reservas (SGMR)²⁶ que, según la consideración décimo cuarta de la Resolución Externa Nro. 3 de 2012 fue *«elaborado con sujeción a los parámetros señalados en la referida Sentencia C-955/2000, en el cual se recomienda modificar los límites a la tasa de interés remuneratorio de los créditos destinados a la financiación de vivienda individual a largo plazo, de proyectos de construcción de vivienda, de vivienda de interés social, así como de los contratos y operaciones de leasing habitacional destinados a la adquisición de vivienda familiar, establecidos en la Resolución Externa 8 de 2006»*²⁷.

²⁵ Sentencia 15971 del 3 de abril de 2008, CP: María Inés Ortiz Barbosa

²⁶ Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.banrep.gov.co/economia/pli/re_3_2012.pdf. También visible en: SAMAI. Índice 30. PDF. Páginas 95 a 107.

²⁷ Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/bjd_16_2012.pdf. También visible en: SAMAI. Índice 30. PDF. Página 92.



Como lo expuso en la oposición a la demanda, en la Sección 3.1. de ese documento de trabajo se indica que es necesario cumplir con los criterios fijados por la Sentencia C-955 de 2000. De ese documento se desprende, en primer lugar que, la SFC certificó las tasas de interés fijo en términos nominales pactadas por las entidades crediticias, para lo cual desagregó los créditos según el tipo de entidad y el tipo de crédito. Así mismo, la entidad de control certificó el margen sobre la DTF cobrado para los créditos con intereses pactados a tasa variable con la misma desagregación. En ambos casos, indica el documento técnico que se excluyeron los créditos cuyas tasas no reflejan las condiciones normales del mercado, así como las tasas otorgadas por corporaciones financieras y por organismos cooperativos de grado superior porque tienen el carácter de excepcional, según los criterios fijados por la Corte Constitucional. Con base en esta información, la Subgerencia Monetaria y de Reservas calculó las tasas nominales promedio.

A continuación, el documento de trabajo indica que es necesario determinar las tasas reales para los créditos de tasa fija y de tasa variable. Para los primeros, basta con restar el incremento anual del IPC certificado por el DANE a diciembre de 2011, que fue del 3,73%. Para el caso de los créditos de tasa variable, se establece una relación de largo plazo entre la tasa DTF y la inflación con la siguiente fórmula $DTF = \text{inflación} + 5,7\%$. Luego de realizada esta operación, según el documento, la tasa real de los créditos pactados a tasa variable es la suma de los puntos promedio sobre DTF y la relación de largo plazo entre la DTF y la inflación.

Con base en esta operación, el Documento de Trabajo Nro. SGMR-0412-24-J concluyó que la tasa de interés real más baja del mercado a 31 de diciembre de 2011 corresponde a los créditos otorgados por las compañías de financiamiento a tasa fija, que tenía un valor de 12,44% efectivo anual. Debido a lo anterior, la Junta Directiva del Banco de la República decidió fijar la tasa remuneratoria máxima de los créditos de vivienda denominados en UVR en 12,4%.

Como se observa, el documento de trabajo que contiene el estudio técnico que sustentó la Resolución Externa Nro. 3 de 2012 explica con detalle el procedimiento realizado para deducir la inflación de la menor tasa nominal cobrada en el mercado para otras operaciones y, con base en esta información, determinar el límite a la tasa de interés de los créditos de vivienda, lo cual no fue desvirtuado por el actor.

En la demanda, el actor sostuvo que la Resolución Externa Nro. 3 de 2012 fijó el límite a la tasa de interés remuneratorio de los créditos de vivienda en tasas nominales, lo que demuestra que adicionó la inflación porque no lo hizo en una tasa real. Al respecto, se observa que es cierto que el artículo 1° del acto acusado señaló que el límite a la tasa de interés remuneratorio de los créditos de vivienda sería de «12,4 puntos porcentuales efectivos anuales, pagaderos mes vencido, adicionales a la UVR». No obstante, el uso de la expresión «efectivos» no desacredita que se haya deducido la inflación en el Documento de Trabajo Nro. SGMR-0412-24-J para determinar la tasa de interés real más baja ofrecida en el mercado financiero y, con base en ella, fijar el límite a la tasa de interés remuneratorio en los créditos de vivienda con exclusión de la inflación.

En este orden, aunque la Sentencia C-955 de 2000 sostuvo que «en los puntos del interés nominal están incluidos los de la inflación», lo cierto es que el límite en la tasa de interés remuneratorio para los créditos de vivienda denominados en UVR se fijó con exclusión de la inflación en el artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 de 2012. En consecuencia, independientemente de la expresión utilizada por la Junta



Directiva del Banco de la República, el acto acusado cumplió con el criterio fijado por la Corte Constitucional.

Finalmente, en los alegatos de conclusión, el actor trajo a colación un ejemplo con el cual quiso demostrar que la aplicación de una tasa remuneratoria del 6,3% adicional al UVR daba lugar a un incremento de las cuotas a medida que avanzaba el tiempo, lo cual no tiene la entidad de desvirtuar la fijación de la tasa de interés remuneratorio máximo para los créditos de vivienda denominados en UVR con exclusión de la inflación. En efecto, el ejemplo planteado por el actor no es pertinente frente a los cargos de nulidad propuestos en la demanda. Esto es así, en tanto que el supuesto incremento en las cuotas del crédito tomado como ejemplo (que no está probado, sino solo alegado) en nada desvirtúa que la tasa de interés remuneratorio fijado por el Banco de la República para los créditos de vivienda cumplió con los criterios de la Sentencia C-955 del 2000.

Con base en esta operación, el Documento de Trabajo Nro. SGMR-0412-24-J concluyó que la tasa de interés real más baja del mercado a 31 de diciembre de 2011 corresponde a los créditos otorgados por las compañías de financiamiento a tasa fija, que tenía un valor de 12,44% efectivo anual. Debido a lo anterior, la Junta Directiva del Banco de la República decidió fijar la tasa remuneratoria máxima de los créditos de vivienda denominados en UVR en 12,4%.

Por lo expuesto, la Sala declarará probada la excepción de cosa juzgada propuesta por el Banco de la República frente a las Resoluciones Externas Nro. 14 de 2000 y Nro. 3 de 2005 y negará las pretensiones de la demanda en relación con la Resolución Externa Nro. 3 de 2012.

Según lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no se impondrá condena en costas porque en el proceso de la referencia se ventiló un asunto de interés público.

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

FALLA

1. **Declarar probada** la excepción de cosa juzgada frente al artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 14 del 3 de septiembre de 2000 y al artículo 1° de la Resolución Externa Nro. 3 del 20 de mayo de 2005, proferidas por la Junta Directiva del Banco de la República.
2. **Negar** las pretensiones de la demanda.
3. Sin condena en costas.
4. **Reconocer** a la abogada Yaleth Sevigne Manyoma Leudo como apoderada del Banco de la República, en los términos y para los fines conferidos en el poder visible a índice 47 de SAMAI.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**



Radicado: 11001-03-24-000-2020-00337-00 (25634)
Demandante: Alfonso Bello Gaitán.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO