

Sentencia C-385/22

Referencia: Expediente D-14753

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 91 de la Ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”* y 85 de la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

Demandante: Juan Fernando Gutiérrez Márquez

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales previstas en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Fernando Gutiérrez Márquez presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997 por vulnerar los artículos 151 y 342 de la Constitución Política; y 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 por quebrantar los preceptos 51, 93, 334 y 341 constitucionales, así como el 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Por Auto de dieciocho (18) de abril de dos mil veintidós (2022)¹ el despacho sustanciador inadmitió la demanda presentada.² Una vez allegado el escrito de corrección, en decisión de diez (10) de mayo de dos mil veintidós (2022) fue admitida³. Se ordenó comunicar el inicio del trámite al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los ministros del Interior, de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Director Nacional de Planeación. Así mismo se invitó a participar a distintas instituciones⁴, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

3. Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, la señora Procuradora General emitió el concepto de su competencia.

II. NORMA OBJETO DE REVISIÓN

4. A continuación, se transcriben y subrayan los segmentos normativos demandados:

“LEY 388 DE 1997

(Julio 18)

Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997

FE DE ERRATAS Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997

Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

(...)

ARTÍCULO 91. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.

El artículo 44 de la Ley 9ª de 1989, quedará así: "Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional

¹ Expediente digital D-14753 <https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=42070>

² El despacho consideró que el actor planteaba un cuestionamiento principal y tres subsidiarios sin satisfacer las cargas mínimas argumentativas. En relación con el primer cargo que presentó contra el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 se señaló que el mismo carecía de claridad, especificidad y suficiencia en la medida en que se atribuía al Plan Nacional de Desarrollo carácter de ley orgánica, cuando esta es ordinaria. Sobre el segundo cargo formulado contra el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 por vulneración del artículo 334 constitucional, se indicó que los argumentos planteados eran estrictamente legales y no constitucionales. Referente al tercer cargo contra este mismo precepto, pero por violación de los artículos 51 y 93 de la Constitución Política y 11 del PIDESc se señaló que era inepto pues se fundaba en cuestionamientos sobre el incumplimiento de la ley y no de un debate de constitucional y, en punto al último cuestionamiento en el que se reprochaba que las normas demandadas carecían de criterio técnico para fijar el tope de las viviendas, se indicó que tal acusación era un reparo económico, y especulativo sobre criterios técnicos y no un asunto constitucional.

³ Expediente digital D-14753 <https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=42745>

⁴ A las Universidades de Los Andes, de Antioquia, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, Industrial de Santander, Libre de Colombia, de La Sabana y de Rosario.

de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

En todo caso, los recursos en dinero o en especie que destinen el Gobierno Nacional, en desarrollo de obligaciones legales, para promover la vivienda de interés social se dirigirá prioritariamente a atender la población más pobre del país, de acuerdo con los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y los resultados de los estudios de ingresos y gastos."

PARÁGRAFO 1o. *Las disposiciones expedidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria del presente artículo que hagan referencia a ciudades con más de quinientos mil (500.000) habitantes, serán aplicables a los municipios aledaños dentro de su área de influencia y hasta una distancia no mayor de cincuenta (50) kilómetros de los límites del perímetro urbano de la respectiva ciudad, que evidencie impactos directos en la demanda de suelos e inmuebles urbanos, derivados de un elevado grado de accesibilidad e interrelaciones económicas y sociales, lo mismo que a los demás municipios que integren el área metropolitana, cuando fuere del caso.*

PARÁGRAFO 2o. *El precio de este tipo de viviendas corresponderá al valor de las mismas en la fecha de su adquisición o adjudicación."*

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

(...)

ARTÍCULO 85. CONCEPTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.

De conformidad con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, la vivienda de interés social es aquella que se desarrolla para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible, y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv).

Excepcionalmente, para las aglomeraciones urbanas definidas por el Conpes y cuya población supere un millón (1.000.000) de habitantes, el Gobierno nacional podrá establecer como precio máximo de la vivienda de interés social la suma de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (150 smmlv). Para el caso de los municipios que hacen parte de dichas aglomeraciones, el valor aplicará únicamente para aquellos en que el Gobierno nacional demuestre presiones en el valor del suelo, que generan dificultades en la provisión de vivienda de interés social. El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv).

Tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a los noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv), sin que este exceda los ciento diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (110 smmlv).
(...).”

III. LA DEMANDA⁵

5. El accionante plantea dos cargos de inconstitucionalidad, el primero contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997, por estimar que vulnera los preceptos 151 y 342 de la Constitución Política y, el segundo, contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 por violación de los artículos 51, 93, 334 y 341 constitucionales y el 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

6. Previo a desarrollar las acusaciones se refiere a lo que considera como marco general sobre la fijación del precio de vivienda de interés social. Aduce que el artículo 51 constitucional reconoció el derecho fundamental a la vivienda y determinó que el Estado debe brindar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, a través de planes, así como de sistemas adecuados de financiación y de formas asociativas de ejecución.

7. Destaca que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 dispone de qué manera el Gobierno, a través de los planes nacionales de desarrollo, debe establecer el tipo y precio máximo de las viviendas destinadas a los hogares con menores ingresos que, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, es de ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin que, como lo reconoció el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en un

⁵ En este apartado se hará la síntesis de los cargos que fueron corregidos y admitidos por el despacho sustanciador.

documento titulado “*Estudio sobre los precios topes de la vivienda de interés social*” este valor tenga en cuenta, i) las características del déficit habitacional; ii) las condiciones de oferta; iii) el monto de los recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y iv) la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.

8. Asegura que dicho estudio evidenció múltiples dificultades en la estructuración de los precios generales de vivienda y en la rentabilidad para desarrollar proyectos de interés social que, al ser baja, incide en la poca oferta de construcción. Por ello se plantea la necesidad de discutir si el precio tope y los subsidios son el mecanismo óptimo para asegurar este derecho.

9. ***Primer cargo contra el artículo 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997.*** El accionante señala que este es el cargo principal. Una vez transcribe los artículos 151 y 342 constitucionales, dice que el aparte según el cual: “*En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda*”, contenido en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, contiene una serie de mandatos dirigidos al Gobierno nacional y a las autoridades administrativas que condiciona los planes nacionales de desarrollo, pese a no tener dicha ley carácter orgánico, por lo que, en su criterio debe declararse inconstitucional.

10. Explica que en Sentencia C-795 de 2000⁶ esta Corporación declaró inexecutable el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 por considerar que regulaba una materia reservada a ley orgánica y que similar defecto contiene la disposición demandada pues una ley de carácter ordinario condiciona normas futuras lo que, en su criterio, contraviene los artículos 151 y 342 constitucionales que permiten únicamente a las leyes orgánicas tal posibilidad.

11. Insiste en que el Legislador ordinario no tenía facultades para regular a futuro los planes nacionales de desarrollo como terminó haciéndolo, al fijar el tipo, precio máximo de las viviendas de interés social y análisis de variables, y apunta que ello afecta el margen de configuración legislativa, dado que, en su criterio, no es posible que se impongan contenidos normativos forzosos de análisis sobre déficit habitacional, o acceso al crédito.

12. Finaliza con que, si se declarara inexecutable el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 por vulnerar la reserva de ley orgánica, desaparece el fundamento para que en el plan nacional de desarrollo se regule el tope de vivienda de

⁶ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Vladimiro Naranjo Mesa.

interés social que implica entonces también la inconstitucionalidad del artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019.

13. ***Segundo cargo contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019.***

El demandante señala que, de no prosperar el cargo principal, debe estudiarse la inconstitucionalidad del artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 por vulnerar el derecho a la vivienda, en los términos de los artículos 51, 93, 334 y 341 constitucionales y el 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

14. A su juicio, es equivocado que en un plan nacional de desarrollo se fije el precio y tope de las viviendas de interés social, dado que ello afecta la libertad económica de los actores del mercado, y no atiende principios de razonabilidad y de proporcionalidad, lo que refuerza con las citas de las sentencias C-197 de 2012⁷ y C-620 de 2016.⁸

15. Afirma que el Gobierno nacional, en distintos documentos técnicos, ha reconocido que es necesaria una política de regulación de los precios de vivienda que garantice oferta y disponibilidad. Se refiere nuevamente al documento sobre “*Estudio sobre los precios topes de la vivienda de interés social*” en el que se diagnostican las fallas del mercado en el control de precios, y dice que una de las consecuencias de que se establezca un valor tope a las viviendas es que se genera un desincentivo que afecta el aseguramiento de la oferta en términos de calidad y cantidad y que esto afecta el contenido del artículo 334 constitucional.

16. Continúa con que la política de vivienda de interés social que se ejecuta a través del plan nacional de desarrollo incurre en una violación directa del artículo 51 constitucional y del 11 del PIDESC pues la metodología que utilizan las autoridades administrativas es equivocada al no permitir ampliar la oferta, lo que atribuye a la fijación del tope de 135 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que existe desde el año 1989 y que no tiene en cuenta los cambios en el mercado, pues se han elevado los costos de la construcción.

17. Explica que la solución es elevar el precio de la vivienda de interés social, que permita la recuperación de costos para el subsistema de fomento, lo que además podrá incidir en el aumento de disponibilidad de viviendas, en tanto actualmente hay reducción de planes de vivienda desde el 2010.

18. Asegura que elevó petición al Departamento Nacional de Planeación para que se le explicara cómo se estructuró el precio límite de la vivienda de interés social y se le respondió que solo se tuvo como criterio técnico el del costo. Que el Ministerio de Vivienda también le ha respondido indicando que

⁷ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

no consulta ningún criterio lo que, sostiene, afecta la garantía del derecho a la vivienda por antitécnico, al ser un tope arbitrario, discrecional, y sin variación.

19. Trae nuevamente a colación los resultados del “*Estudio sobre los precios topes de la vivienda de interés social*” a los que se refiere en extenso, y apunta que sus conclusiones sobre la ausencia de política de fijación de precios de vivienda de interés social dan cuenta de la inconstitucionalidad de la medida. Además, cuestiona que en la regulación de las aglomeraciones urbanas sí se elevara el tope a 150 salarios mínimos legales mensuales vigentes, lo cual califica de “*medida desesperada de corrección*” ante la distorsión del valor tradicional y la ausencia de criterios técnicos en la adopción de tales regulaciones por los que califica la disposición de inconstitucional.

IV. INTERVENCIONES

20. Durante el término de fijación en lista se presentaron ocho intervenciones⁹ -tres de ellas de forma conjunta-, la mayoría pide que se declare la constitucionalidad del artículo 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997 por considerar que no vulnera la reserva de ley orgánica y, en relación con el cargo contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 algunos estiman que es inepto y que, en todo caso supera el juicio de constitucionalidad en tanto desarrolla el derecho a la vivienda. En el orden que se indica a continuación se realizará su síntesis:

Interviniente	Concepto
DAPRE/ Minvivienda/DNP	Inhibición frente al segundo cargo/ Exequibilidad
Universidad Libre de Colombia	Inhibición frente al segundo cargo/ Exequibilidad
Universidad Externado	Exequibilidad
Universidad de Cartagena	Exequibilidad
Sara Benjumea Flórez	Inexequibilidad

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA – DAPRE-, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP

⁹ La Universidad de Los Andes manifestó no contar con la capacidad institucional para dar respuesta a la intervención. Expediente digital D-14753 <https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43739>

21. El DAPRE, MINVIVIENDA Y DNP¹⁰ solicitan se declare la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, aunque advierten sobre la ineptitud del cargo subsidiario.

22. En su escrito explican la manera en la que se adopta el Plan Nacional de Desarrollo y las materias previstas en la Ley 152 de 1994, también que en temas de vivienda dicho plan exige determinar los objetivos nacionales y sectoriales de la política pública e incluir la proyección de los recursos financieros disponibles para la ejecución del programa de vivienda de interés social, junto con sus objetivos, metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión que se requieren para su implementación.

23. A partir de allí sostienen que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 simplemente reitera un contenido o elemento definido en la propia Ley 152 de 1994, tal como ocurre, por ejemplo, con la Ley 3 de 1991 que determina la cuantía del subsidio familiar, por tratarse ambos de disposiciones instrumentales.

24. Defienden que exista una norma que señale un precio específico para las viviendas de interés social pues con ello se procura garantizar el acceso a la propiedad de personas de escasos recursos económicos y es una disposición necesaria que debe acogerse en la ley del plan que, a la vez, desarrolla lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo).

25. Reprochan la aptitud del cargo subsidiario, al carecer de respaldo jurídico. Concretamente refieren que el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 deriva de la referida Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y del 150 numeral 3 de la Constitución, y no depende del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 como se sostiene en la demanda.

26. Luego explican que es insuficiente la simple afirmación que hace el accionante de que la norma interviene desproporcionadamente en la economía, no solo porque carece de certeza sino porque no indaga sobre su propósito, esto es determinar una condición para hacer efectivo un derecho.

27. Aluden a que el establecimiento de un valor máximo para la vivienda de interés social garantiza el contenido del derecho y está acorde con la jurisprudencia constitucional y lo señalado por el Comité DESC, máxime cuando el artículo demandado permite que los recursos requeridos para acceder a una vivienda sean proporcionales a la capacidad de pago de sus destinatarios y a la del Estado que contribuye a su financiación.

¹⁰ Expediente digital
[constitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43424](https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43424)

28. Continúan con que es equivocado afirmar, como se hace en la demanda, que la definición del tope máximo de vivienda de interés social de 135 smlmv, que se incorpora en la norma, obedece a un valor de intercambio de un bien de mercado. Explican que ese rubro responde a una lógica que es la de fijar un parámetro básico para que, desde allí el Estado cuente con un límite cierto que utilizará para destinar así recursos públicos en los programas de vivienda. De allí que sostengan que *“la existencia de un valor promedio de mercado inferior al máximo fijado por el Legislador, y su importante dispersión a nivel regional, permite concluir que el propósito y efecto de la norma impugnada no es interferir en el valor de cambio de la vivienda VIS, esto es en el precio al cual se transa este tipo de vivienda en el mercado.”*

29. Dicen que el reproche del accionante, en dicho cargo segundo, no es constitucional, sino que se funda en razones de conveniencia o de aproximación a una política pública. Describen la metodología de cálculo utilizada para definir el precio máximo de vivienda de interés social y sostienen que, contrario a lo afirmado y de acuerdo incluso con el documento de estudio que cita del Ministerio de Vivienda, sí existen criterios técnicos en la política habitacional, aunado a que, si se ha ampliado la oferta por lo que existe un crecimiento real, lo que corrobora con cifras de CAMACOL y que es inexacto sostener que la ley establece un precio fijo.

30. Por lo anterior solicitan que, de definirse de fondo, se declare la constitucionalidad de la medida fundado en tres premisas: i) la fijación del precio obligatorio de la vivienda de interés social para todos los actores del mercado atiende un criterio técnico, racional y proporcional; ii) la definición de la vivienda VIS en la Ley 1955 de 2019 desarrolla el mandato constitucional previsto en el artículo 51; y iii) el Estado no interviene en la economía para la determinación de precios que comercian los particulares.

UNIVERSIDAD LIBRE DE COLOMBIA

31. El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional¹¹ pide que la Corte declare la exequibilidad del art. 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997 y, en relación con la petición subsidiaria, se inhiba de proferir pronunciamiento de fondo.

32. Sobre la primera acusación, refiere que las leyes orgánicas abarcan distintos temas que luego deben ser desarrollados y, en esa medida, limitan la actividad legislativa ordinaria. De allí que, de acuerdo con la jurisprudencia, aquellas extienden el contenido de la Constitución, son permanentes, estables e imponen autolimitaciones.

¹¹ El escrito lo presenta Jorge Keneth Burbano Villamarín como Director del Observatorio de Intervención ciudadana constitucional y Jenner Alonso Tobar Torres como docente de la Facultad de Derecho. Expediente D-14753 <https://siicor.Corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43431>

33. Apunta que, por ejemplo, la ley orgánica del plan de desarrollo incorpora mecanismos y procedimientos para la preparación, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo y de esta manera limita la actividad de los Gobiernos y autoridades. Entiende entonces que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, que fue demandado parcialmente, no limita la actividad legislativa, pues, aunque se refiere a la necesidad de incluir el tipo y precio máximo de las soluciones de vivienda de interés social, lo hace en desarrollo del artículo 51 constitucional, sin que esto suponga una violación a la reserva de ley orgánica.

34. Anota que la disposición demandada es simplemente enunciativa, pues pide tener en cuenta “*entre otros aspectos*” el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social, que no constituyen un catálogo estrictamente obligatorio, máxime cuando la propia Ley 152 de 1994, que es orgánica del plan de desarrollo, señala que se pueden ejercer, libremente las funciones en materia de planificación, lo que supone o bien atender a los parámetros señalados por la norma demandada o además criterios técnicos que estime convenientes, de allí que no es posible predicar la inconstitucionalidad.

35. Respecto al cargo subsidiario contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, la intervención estima que es inepto pues se funda en razones de conveniencia y efectividad sobre la política pública en materia de vivienda de interés social y no desarrolla argumentos de constitucionalidad. Así mismo porque son tautológicos y circulares dado que no es posible evidenciar cómo la fijación del precio de vivienda puede afectar los artículos 51 y 334 constitucionales.

36. Agrega que la demanda hace un juicio de corrección sobre la decisión legislativa que escapa al control de constitucionalidad, pues se trata más de una discrepancia en relación con la implementación de política de vivienda y de las preocupaciones del gremio de la construcción frente a los precios elevados del mercado, que en todo caso son insuficientes para que se dicte un pronunciamiento de fondo.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

37. Integrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado¹² piden que se declare la constitucionalidad de los apartes demandados de los artículos 91 de la Ley 388 de 1997 y 85 de la Ley 1955 de 2019. Luego de discurrir sobre las características de las leyes orgánicas, dicen que la Ley 388 de 1997 es una ley ordinaria que, en la disposición demandada, establece el concepto de vivienda de interés social e identifica los rangos de valor para

¹² Juan Carlos Covilla Martínez y Jefferson Gabino Coronado Nieto en calidad de miembros de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Expediente Digital D-14753 <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43504>

considerarla como tal, es decir contempla un aspecto instrumental, pero en modo alguno impone al Legislador ordinario seguir una determinada materia.

38. Como es el Gobierno nacional a quien se atribuye, en el marco de su obligación de configurar el plan nacional de desarrollo, la responsabilidad de identificar los valores que representan el rango de la vivienda de interés social, se trata entonces la norma complementaria que no establece reglas a la actividad legislativa y por lo cual no se puede predicar que usurpe competencias de una ley orgánica.

39. Frente al cargo subsidiario, luego de referirse al concepto de derecho a la vivienda, dice que las razones del demandante que atribuye a la norma el déficit de vivienda son equívocas pues el tope del valor previsto en la Ley 1955 de 2019 sí busca resolver el déficit habitacional y cumple criterios de proporcionalidad y razonabilidad que, de no existir, impactaría negativamente tal garantía.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

40. La Universidad de Cartagena¹³ en relación con el cargo principal pide que se declare la constitucionalidad de la medida. Se refiere al artículo 151 superior y a la naturaleza de las leyes orgánicas y las características y limitaciones que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado. Específicamente destaca que esta Corporación ha sostenido que en el caso de existir duda sobre si el contenido de una norma es de naturaleza orgánica o si es ordinaria esta debe resolverse en favor del Legislador ordinario, teniendo en cuenta la cláusula general de competencia y el hecho de que las leyes orgánicas son límite al proceso democrático.

41. A partir de esas consideraciones explica que la expresión demandada del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 no regula aspectos de ley orgánica, pues no hace referencia a ninguna de las materias previstas para tal efecto.

42. También pide que se declare la exequibilidad del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019, parcialmente acusado, dado que el Congreso de la República cuenta con un margen de configuración para establecer los topes de vivienda de interés social y esta disposición no contraviene contenidos constitucionales.

INTERVENCIÓN CIUDADANA

¹³ Expediente Digital D-14753 <https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43403> Suscrito por los profesores del Departamento de Derecho Público Milton José Pereira Blanco y Emilio Rafael Molina Barboza.

43. La ciudadana Sara Benjumea Flórez¹⁴ solicitó declarar la inexecutable de las normas demandadas. Sostiene que el cargo principal debe prosperar pues la expresión demandada del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 condiciona la actividad legislativa, en particular al Legislador del plan de desarrollo, pues le impone cada cuatro años acoger unos criterios en materia de vivienda de interés social, lo que da cuenta de que se trata de un asunto reservado a ley orgánica, que fue desconocido.

44. También coadyuva al cargo subsidiario, al estimar que el precio fijado en el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 es discrecional y distorsiona las posibilidades de acceso a la vivienda de la población más vulnerable. Así mismo coincide con el demandante en que esa regulación no atiende criterios técnicos e interviene la economía sin contar con elementos de razonabilidad y proporcionalidad pues la regulación de precios no ha ampliado la oferta y por el contrario la ha contraído, de allí que se vulnere el derecho a la vivienda.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

45. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 278 numeral 5 de la Constitución Política, la Procuradora General de la Nación, a través de concepto de 5 de julio de 2022¹⁵ pide que se declare la exequibilidad de las expresiones acusadas de los artículos 91 de la Ley 388 de 1997 y 85 de la Ley 1955 de 2019.

46. En primer lugar, refiere que el artículo 91 de la Ley 338 de 1997 no desconoce la reserva de ley orgánica dado que en esta norma no hay una regulación del trámite, obligaciones o contenidos detallados del Plan Nacional de Desarrollo (PND), como lo argumenta el demandante. Aduce que la disposición impugnada no establece las reglas a las que se sujeta la actividad legislativa. Así, no es dable concluir que la norma demandada desconozca las competencias de una ley orgánica.

47. Esgrime que el artículo 51 superior señala que el Congreso de la República y el Gobierno nacional deben regular e implementar programas de acceso a vivienda, y que la inclusión de tales proyectos, como la forma de financiarlos, deben estar en los planes de desarrollo respectivos, de allí que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 no pueda entenderse como una disposición habilitante y que limite la actividad legislativa, cuando el mandato no solo está determinado por la Ley 152 de 1994, sino en los preceptos 51, 339 y 342 constitucionales.

¹⁴ Expediente Digital D-14753 Intervención ciudadana <https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=43426>

¹⁵ Expediente digital D-14753 <https://siicor.CorteConstitucional.gov.co/controldeprocesos/archivo.php?id=44638>

48. Manifiesta que en el apartado demandado de la Ley 388 de 1997 no se regula la expedición de planes nacionales de desarrollo, sino que está dirigida a definir a la vivienda de interés social como un elemento más de política pública que fue dictado en el marco general de competencia del Legislador ordinario y que por ende se encuentra ajustado al ordenamiento constitucional.

49. En punto al cargo subsidiario, una vez analiza cuál es el mandato para desarrollar el derecho a la vivienda, aduce que el Legislador al expedir el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 acogió formulas racionales, que no son arbitrarias y que se explican en la exposición de motivos, de allí que es un ejercicio adecuado del Congreso que busca reducir el déficit habitacional y que por tanto debe ser declarada constitucional.

VI. CONSIDERACIONES

Competencia

50. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad pues la disposición acusada está contenida en una ley de la República.

Presentación del caso y metodología de la decisión

51. La Corte en esta oportunidad conoce la demanda contra los artículos 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997 y 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, por vulnerar los artículos 51, 93, 151 y 342 de la Constitución Política y el 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

52. El accionante formula dos acusaciones, una principal y otra subsidiaria. La principal se dirige contra el fragmento del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 según el cual *“en cada plan nacional de desarrollo el Gobierno establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda”*, cuestiona que esa disposición ordinaria delimite la actividad legislativa, cuando esto es una materia reservada a ley orgánica.

53. Sostiene el actor que, al momento de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, el Legislador solo debe satisfacer las pautas previstas por la Constitución y la ley orgánica de planeación, por lo que es inconstitucional que

a través de una ley ordinaria se establezcan las materias que en dicho plan deben incorporarse cada cuatro años.

54. El segundo cargo se dirige contra el artículo 85 parcial de la Ley 1955 de 2019, específicamente contra las expresiones que fijan el valor de las viviendas de interés social, de interés prioritario y de renovación urbana, al señalar que viola el derecho a la vivienda dado que fijar un tope al precio de la vivienda de interés social, sin ningún criterio técnico, afecta la libertad económica de los actores del mercado a determinar su valor de acuerdo con los costos de la construcción e incide en que exista escasa oferta de este tipo de planes, lo que apareja una afectación intensa al artículo 51 superior.

55. La mayoría de las intervenciones¹⁶ solicitan que se declare la exequibilidad del apartado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 fundados en que no se requería que el Legislador orgánico estableciera los criterios sobre los límites y precio máximo de las viviendas de interés social, dado que dicha disposición es simplemente orientadora y, en todo caso, lo que allí se hace es cumplir con lo señalado en el artículo 6 de la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planes de Desarrollo) y en el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución Política. Solo una de las intervinientes pide la inexecuibilidad coadyuvando en su integridad a la demanda.

56. Así mismo dos de las intervenciones dentro del proceso de constitucionalidad¹⁷ sostienen que el segundo cargo es inepto. Específicamente reprochan que carece de certeza pues atribuye a los apartes demandados del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 unas consecuencias no previstas, como la afectación al valor comercial de las viviendas; se cimienta en consideraciones subjetivas, que deriva de su propio entendimiento sobre documentos oficiales, pero que no responden a la realidad. Los restantes participantes junto al Ministerio Público sostienen que la norma parcialmente demandada es exequible al procurar la satisfacción del derecho a la vivienda, salvo la intervención ciudadana que considera que la disposición es inconstitucional fundada en similares argumentos de la demanda.

57. A partir de lo señalado corresponderá inicialmente a esta Sala Plena pronunciarse sobre la aptitud de la demanda del cargo contra el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019. Solo luego podrá delimitarse el problema jurídico a resolver.

Cuestión Previa

¹⁶ Procuraduría General de la Nación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación, Universidad Externado de Colombia, Universidad Libre de Colombia y Universidad de Cartagena.

¹⁷ Intervención conjunta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación y, de otro lado, la Universidad Libre de Colombia.

Aptitud de la demanda. Exigencias legales y jurisprudenciales. Reiteración de jurisprudencia¹⁸

58. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que cuando los ciudadanos acuden a la acción pública de inconstitucionalidad deben indicar (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se estiman infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, así como la forma en la que fue quebrantado -cuando la demanda invoque su presunto quebrantamiento- y, (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

59. A partir de allí la jurisprudencia constitucional ha decantado, además, que las acusaciones deben: (i) ser suficientemente comprensibles (claridad); (ii) recaer sobre el contenido real de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza); (iii) demostrar cómo la disposición vulnera la Constitución Política, mediante argumentos determinados, concretos, precisos y particulares sobre la norma en juicio (especificidad); (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia); y (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia¹⁹). En todo caso tales exigencias no deben impedir que la acción pública sea utilizada por cualquier ciudadano, siempre que cumpla una carga mínima, por virtud del principio de pro actione.

60. Tales requisitos se fundan en que la acción de inconstitucionalidad concreta un derecho político de participación de la ciudadanía, que tiene como finalidad el control a la función del poder legislativo, y que por tanto solo conduce a una decisión de mérito si se trata de una oposición comprensible, que produzca unos efectos constatables y que se adviertan contrarios a la Carta Política, debidamente fundados, de lo contrario se mantendrá la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas.

Oportunidad para estudiar la aptitud de la demanda. Reiteración jurisprudencial

61. En principio, la Corte Constitucional ha precisado que el momento adecuado para decidir sobre la aptitud sustantiva de la demanda es el estudio

¹⁸ Ver entre otras, las Sentencias C-1095 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-1143 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-041 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-128 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-673 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-658 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; C-148 de 2018. M.P. Diana Fajardo Rivera; y C-538 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁹ En la Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Céspedes Espinosa, reiterada desde entonces de manera uniforme, la Corte explicó estas características que debe reunir el concepto de la violación.

inicial del escrito ciudadano. Sin embargo, también ha señalado que esto no impide que, en etapas procesales posteriores, el juez constitucional asuma de nuevo un análisis de aptitud pues en el curso del debate ciudadano que se suscita se pueden encontrar, con mayor precisión cuestionamientos serios de que carece de alguna de las exigencias previstas para producir un pronunciamiento de fondo.

62. La Corte ha sostenido que de existir una regla tan rígida que impidiese a esta Corte la inhibición, se forzaría un pronunciamiento de fondo, con tránsito a cosa juzgada, pese a carecer de una acusación robusta y sin la posibilidad de contar con mayores elementos de juicio dirigidos a constatar su contradicción patente con la Constitución.

63. Por demás, en las sentencias C-623 de 2008,²⁰ C-894 de 2009,²¹ C-055 de 2013²² y C-281 de 2013²³ esta última reiterada recientemente en las sentencias C-189 de 2021²⁴ y C-056 de 2022²⁵ esta Corporación señaló que *“aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).”*

64. De lo anterior se sigue que la Sala Plena, al asumir el análisis colegiado de los cargos propuestos cuenta con la competencia para realizar un nuevo análisis de procedibilidad, máxime cuando las intervenciones de la instituciones, las organizaciones sociales, la ciudadanía y el Ministerio Público brindan mayores elementos para decidir si los razonamientos que se incorporan en la demanda pueden conducir a resolver de fondo o si, de acuerdo a las peticiones de inhibición, se define sobre la ineptitud.

65. En este asunto, si bien la demanda fue previamente admitida por la Magistrada sustanciadora, tanto el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Departamento Nacional de Planeación -en petición conjunta-, así como las universidades Externado de Colombia y Libre de Colombia manifestaron que

²⁰ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²¹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²² M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

²³ M.P. Mauricio González Cuervo. Reiterada entre otras en las sentencias C-295 de 2022 M.P. Diana Fajardo Rivera; C-259 de 2022 M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-031 de 2022. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-335 de 2021. M.P. José Fernando Reyes Cuartas; y C-134 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

²⁴ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁵ M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

el cargo subsidiario no debe ser resuelto de fondo al incumplir la carga mínima argumentativa, de manera que corresponde examinar su aptitud.

El cargo subsidiario contra el artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 por estimar quebrantados los artículos 51, 93, 334 y 341 de la Constitución Política y el 11 del PIDESC incumple los requisitos de certeza, especificidad y pertinencia

66. El artículo 85 de la Ley 1955 de 2019 que se demanda parcialmente, incorpora el concepto de vivienda de interés social (en adelante VIS) en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. Refiere que se busca garantizar el derecho a la vivienda a los hogares conformados por quienes carecen de recursos económicos bajo estándares de calidad, tanto en diseño urbanístico y arquitectónico como de construcción sostenible.

67. Esa disposición prevé que la VIS no puede exceder de ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, salvo, excepcionalmente, en los centros urbanos para los que el CONPES determine un valor mayor. También fija otras reglas sobre el valor de la vivienda de interés prioritario.

68. El accionante cuestiona de dicha norma las expresiones *“y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv)”*, así como *“El valor máximo de la Vivienda de Interés Prioritario, será de noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv)”* y la precisión normativa según la cual *“Tratándose de programas y/o proyectos de renovación urbana, la vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario en renovación urbana podrá tener un precio superior a los noventa salarios mínimos mensuales legales vigentes (90 smmlv), sin que este exceda los ciento diez salarios mínimos mensuales legales vigentes (110 smmlv).”*

69. Estima que la determinación de esos topes constituye una medida de intervención económica que no es razonable ni proporcional, pues se ha mantenido constante en el tiempo, pese a que los costos en la construcción se han elevado y que esto genera una detracción en la oferta de este tipo de proyectos habitacionales. A partir de un documento elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aduce que ese tope no atiende criterios técnicos y genera consecuencias nocivas para la satisfacción del derecho a la vivienda, por lo que pide la inconstitucionalidad.

70. Ambas premisas incumplen las exigencias de aptitud de la demanda pues además se fundan en argumentos subjetivos que no implican una discusión constitucional. La primera de las premisas no atiende que, por mandato del artículo 51 constitucional el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, esto implica contar con un valor límite que se expresa en términos de presupuesto, sin que esto pueda equipararse a una medida de intervención económica.

71. En efecto, las simples afirmaciones sobre la supuesta arbitrariedad en el establecimiento de los valores máximos de la vivienda y la afectación intensa de ese derecho, no encuentran respaldo jurídico, y la alusión a documentos de estudio, no logra edificar una acusación para que se proceda a un análisis de fondo, máxime cuando algunos de los intervinientes reprocharon que se tergiversaran las conclusiones del referido documento y que se extraen de allí conclusiones no previstas en el desarrollo de dicho texto.

72. En ese sentido se trata más bien de una acusación construida a partir de inferencias del ciudadano, que no responden al contenido de la disposición y de las que se indican efectos o implicaciones que aquella no contempla objetivamente en su ámbito normativo. Así mismo, al basarse en argumentos doctrinarios, de aplicación práctica, es evidente que el cargo tiene serias deficiencias para producir una decisión de fondo.

73. Así, para el actor, la fijación del tope no responde a una medida que utiliza el Gobierno nacional para establecer un parámetro de precio a partir del cual desarrolla su política de vivienda, sino, más bien, una distorsión del mercado de vivienda que incide en el valor comercial y trae como consecuencia una disminución de la oferta. No obstante, estas estimaciones no tienen un cuestionamiento constitucional y son meramente especulativas pues uno es el valor comercial de un bien y otro el tope que se utiliza para que el Estado destine los recursos públicos a los programas de vivienda. Por demás, se sustentan en elementos empíricos y en una lectura personal. En nada se desarrollan además los cuestionamientos relativos a la violación de los preceptos 334 y 341 superiores, más allá de consideraciones personales que carecen respaldo constitucional.

74. Esto mismo debe decirse de la afirmación según la cual se ha mantenido un precio invariable, pues el demandante presenta su propia percepción en relación con la manera en la que se actualizan dichos valores, que no corresponden al contenido de la norma, que dispone el valor en salarios mínimos.

75. El otro cuestionamiento parte de reprochar que la norma parcialmente demandada no tiene en cuenta criterios técnicos para la fijación del tope lo que,

desde su óptica, afecta el acceso a la vivienda. Esto también es una premisa incierta dado que no encuentra soporte, más allá de traer a colación situaciones de hecho, como la respuesta a derechos de petición que algunas entidades del Estado realizaron pero que no logran evidenciar que, en efecto el valor de las viviendas de interés social y prioritario carecen de tales exigencias que la propia norma prevé.

76. Antes bien, estos criterios responden a los aspectos enunciativos del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, que pide que el Gobierno nacional en el plan nacional de desarrollo, al determinar las soluciones de vivienda tenga en cuenta el déficit habitacional -que se mide de acuerdo con información del DANE-, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de oferta, el monto de los recursos de crédito disponibles de parte del sector financiero, así como los fondos estatales destinados a los programas de vivienda. En ese sentido, el accionante no da cuenta de razones objetivas que afecten dichos parámetros, ni explica por qué debe incorporarse la explicación pormenorizada en la ley del plan, cuando esta se desarrolla ulteriormente a través de política pública.

77. Así mismo, estima la Sala que, tal como lo expresaron los entes universitarios que piden la inhabilitación, su cuestionamiento se dirige más a la manera en la que operan internamente las autoridades administrativas, que, a la norma censurada, y su acusación la funda en un documento institucional que utiliza, de forma fragmentada, para validar su tesis. Sin embargo, no es labor de la Corte, en sede de control abstracto, hacer un juicio de esas características.

78. En consecuencia, esta Sala Plena se declara inhabilitada para dictar un pronunciamiento de fondo, en relación con el cargo subsidiario y así se indicará en la parte resolutoria de la presente sentencia.

Planteamiento del problema jurídico

79. Como quiera que el cargo subsidiario es inepto, la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunciará únicamente sobre el cargo principal.

80. Así, se deberá establecer si el aparte demandado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, vulnera los artículos 151 y 342 constitucionales al disponer - en una ley ordinaria y no orgánica - que el Plan Nacional de Desarrollo debe establecer el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social y tener en cuenta, entre otros *“las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.”*

81. Para definir el anterior problema jurídico la Sala Plena reiterará las reglas jurisprudenciales sobre las competencias y la reserva de ley orgánica en materia de adopción del plan nacional de desarrollo. Inmediatamente después resolverá si la norma legal censurada se ajusta a la Constitución Política.

Reserva de ley orgánica. Reiteración jurisprudencial

82. El artículo 151 de la Constitución Política señala que corresponde al Congreso expedir las leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa y que en ella se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, así como las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, también las relacionadas con la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales.

83. Por su parte el artículo 342 superior dispone que, a través de ley orgánica, el Congreso debe reglamentar lo relativo a los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo junto con los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

84. Esa Ley Orgánica de Planeación define sobre i) la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; ii) los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y iii) las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

85. En desarrollo de las anteriores prescripciones, el Legislador orgánico aprobó la Ley 152 de 1994, la cual fija los *“procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2o. del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación.”*

86. A partir del contenido y alcance de tales disposiciones, esta Corporación ha proferido distintas decisiones en las que ha definido el contenido de las leyes orgánicas de planeación, puntualmente, en aquellos temas en los que, no es una exigencia desarrollar legalmente una norma a través del procedimiento orgánico.

Naturaleza de la ley orgánica

87. La jurisprudencia constitucional ha delimitado²⁶ los rasgos generales y la naturaleza de las leyes orgánicas. Ha indicado al respecto, que están llamadas a establecer, de manera general, las pautas para que el Legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, y ha señalado, como característica principal su carácter general, toda vez que, de no ser así se petrificaría el ejercicio de la actividad legislativa y se vaciaría de contenido las competencias del Legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites "*sobre la legislación*" a las que la jurisprudencia le ha atribuido cuatro elementos esenciales que deben satisfacer i) la finalidad de la ley; ii) el contenido material; iii) la votación mínima aprobatoria y iv) el propósito del Legislador.²⁷

88. Así mismo, ha sostenido esta Corporación, que, si bien no son equiparables a normas constitucionales, sí tienen un rango superior frente a otras leyes, al punto que condicionan y orientan la actividad legislativa, de manera que se constituyen en límites al procedimiento legislativo ordinario y a las reglas de mayorías²⁸ e integran el bloque de constitucionalidad *lato sensu*.²⁹

89. En la primera decisión que se ocupó sobre la materia, esto es, la Sentencia C- 337 de 1993³⁰ esta Corte evidenció que las leyes orgánicas tienen carácter instrumental pues permiten la adopción de otras leyes, y le atribuyó características especiales "*(...) esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151).*"

90. En ese pronunciamiento se recabó en que no se trata de normas sustantivas, o que desarrollan todos los aspectos previstos en la Carta de 1991, pues "*Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de auto referencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas*

²⁶ Este apartado se desarrolla teniendo en cuenta las consideraciones desarrolladas por la Corte Constitucional en las sentencias C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C- 538 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz; C-446 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara; C-894 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-421 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-494 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos .SV. Mauricio González Cuervo. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-652 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero; y C-085 de 2022. M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

²⁷ Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Cfr. Sentencia C-289 de 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁹ Sentencias C-238 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo y C-750 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³⁰ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

regulan.”³¹ Desde tal decisión se ha mantenido invariable la regla según la cual aquellas fijan de manera general los procedimientos a los que debe someterse el Legislador para aprobar leyes ordinarias.

91. El carácter instrumental y de procedimiento de este tipo de leyes ha sido reiterado en Sentencias como la C-052 de 2015³², o la C-652 de 2015³³ entre otras, en las que se ha precisado que, *“su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”*

Interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica

92. Esta Corte ha insistido en que el juez constitucional debe ser particularmente cuidadoso en determinar qué aspectos son materialmente reserva de ley orgánica, pues la imprecisión o flexibilidad, puede conducir a desconocer las competencias del Legislador ordinario. Por ello ha sostenido que el escrutinio del principio competencial, según el cual, si la norma ordinaria expedida por el Legislativo desconoce los parámetros y procedimientos correspondientes de ley orgánica, debe atender a la excepcionalidad, pues la consecuencia de su desconocimiento es la inconstitucionalidad.³⁴

93. Ha recabado la Sala Plena en que, conforme los tipos de leyes previstos en la Carta de 1991, sus mayorías, requisitos, exigencias cualificadas, el Legislador ordinario es el primer llamado a desarrollar a nivel legal, los mandatos previstos en la cláusula del Estado Social de Derecho, y en general en la Constitución. Ahora bien, en otros eventos, debido a la temática debe acudir a leyes con mayorías más exigentes o plazos de tiempo más rígidos.

94. Comprender incorrectamente las competencias del poder legislativo ordinario tiene incidencia en la actividad del Congreso y por ello es trascendente para la democracia constitucional determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no.

95. Por lo anterior, se ha precisado que: *“cuando una ley ordinaria irrumpie en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario riñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador. Contrario sensu, cuando una*

³¹ Sentencia C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³³ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁴ Sentencia C- 432 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrearán, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples."³⁵

96. Ahora bien, han sido varias las oportunidades en las que esta Corporación ha debido resolver sobre cuestionamientos a normas ordinarias a las que se les reprocha no haberse tramitado a través de leyes orgánicas. En la Sentencia C-494 de 2015³⁶, conoció una demanda ciudadana contra los artículos 8, 9, 10, 11, 16, 17 y 18 de la Ley 1617 de 2013 *"Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales"*. La mencionada ley era ordinaria, y en criterio del actor, por tratarse de la definición del régimen de los distritos, la norma debió haber surtido el trámite orgánico. En esa providencia, la Sala indicó que la reserva de ley orgánica se concreta exclusivamente a las temáticas a las que hace referencia el artículo 151 superior, y que su valoración debe ser restrictiva.³⁷

97. Sobre esa base determinó que, con el fin de no afectar la competencia del Legislador ordinario, y con fundamento en las finalidades que persiguió el constituyente, al prever este especial tipo de legislación debe asumirse una interpretación finalista, y evitar una estrictamente exegética. Así, al juez constitucional le corresponde realizar un control integral de la Carta Política, en el marco de una *"interpretación sistemática del alcance de la reserva de ley orgánica, a fin de que las definiciones legales no contraríen el reparto de competencias entre la ley ordinaria y la ley orgánica."*³⁸

98. También en la Sentencia C-652 de 2015³⁹ esta Corte conoció la demanda contra la expresión *"Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales"*, contenida en artículo 102 de la Ley 1737 de 2014. El actor sostenía que la ley anual de presupuesto, una ley ordinaria, no podía determinar la manera en la que se ejecutarían los recursos de la rama judicial, pues ello era reserva de ley orgánica, puntualmente de la ley orgánica de presupuesto.

³⁵ Sentencia C-494 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁶ M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁷ En dicha decisión se hace referencia a la discusión al interior de la Asamblea Nacional Constituyente sobre este tipo de ley en la que se señaló que las leyes orgánicas son *"una prolongación de la Constitución que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución"*. Concluían entonces los ponentes que eso explica *"los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria."*

³⁸ Sentencia C-494 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³⁹ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

99. En esa providencia la Corte recordó los temas que son competencia exclusiva del Legislador orgánico en materia de expedición del Plan Nacional de Desarrollo. Y señaló que este es elaborado por el Gobierno con la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, debe ser sometido al concepto previo del Consejo Nacional de Planeación y presentado al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial, para su aprobación (Art. 341, C.P.).

100. Explicó que el Plan Nacional de Desarrollo debe satisfacer los requisitos de la Ley 152 de 1992, esto es (i) reglamentar lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y establecer los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; (ii) determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; (iii) determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y (iv) los procedimientos para introducir las modificaciones correspondientes a los planes de desarrollo.⁴⁰

101. Adujo que no era viable declarar la inconstitucionalidad por violación de la reserva de ley orgánica pues la disposición ordinaria era de tipo instrumental, de alcance temporal, y se dirigía a buscar la correcta ejecución del presupuesto apropiado para la descongestión, por lo que aspiraba a garantizar que los recursos fueran los necesarios durante la vigencia fiscal.⁴¹

102. Así mismo en la Sentencia C-360 de 2016,⁴² la Corte resolvió una demanda contra la integridad de la Ley 1762 de 2015 *“Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal”* que, a juicio del actor, regulaba temas de ley orgánica, puntualmente, del Estatuto Orgánico del Sector Financiero.

103. El accionante argumentaba que una ley ordinaria no podía definir asuntos propios del Estatuto Orgánico del sistema financiero. En la providencia se indicó que las leyes orgánicas son normas generales que abarcan plenamente la reglamentación de una materia, no entran en detalles, sino que se encargan de diseñar las pautas para que el Legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, y al no encontrar afectación a las

⁴⁰ Sentencia C-524 de 2003. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido se pueden ver, entre otras, las sentencias C-015 de 1996. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo; C-191 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴¹ Cfr. Sentencia C-524 de 2003. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo.

⁴² M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

materias específicas reservadas a la ley orgánica, declaró la constitucionalidad de la medida.

104. En esa ocasión la Sala Plena reiteró el precedente fijado en la Sentencia C-421 de 2012,⁴³ y precisó que: “*La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.*” También se explicó que según el precedente pacífico ante la duda sobre si una determinada materia tiene o no reserva de ley, debe resolverse en favor del Legislador ordinario, pues existe una regla de excepcionalidad de la reserva de ley orgánica.

105. En ese sentido las reglas de decisión son las siguientes: i) de acuerdo con los artículos 151 y 342 de la Constitución Política, existe un catálogo de materias que están reservadas a las leyes orgánicas; ii) por su naturaleza las leyes orgánicas fijan criterios amplios y generales que el Legislador ordinario está llamado a desarrollar; iii) como quiera que las leyes orgánicas introducen límites procedimentales al ejercicio de la actividad legislativa, deben interpretarse restrictivamente las materias a desarrollar; iv) cualquier duda sobre el trámite que debió ser surtido, debe resolverse en favor del Legislador ordinario.

CASO CONCRETO

El aparte demandado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 no viola la reserva de ley orgánica

106. Dentro del proceso de constitucionalidad, el demandante sostiene que el fragmento del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 según el cual “*En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.*” vulnera la reserva de ley orgánica, toda vez que, al contener una prescripción dirigida a la ley del plan nacional de desarrollo, está regulando un asunto de ley orgánica.

107. Para el accionante dicha disposición parcialmente acusada obliga al Gobierno nacional y a las autoridades administrativas de Planeación, de allí

⁴³ M.P. Mauricio González Cuervo.

que ha debido quedar incluida en la ley orgánica del plan de desarrollo o en su caso en cualquiera otra norma de carácter orgánico.

108. Como se indicó en el aparte considerativo de esta providencia, la Constitución señala en su artículo 151 que las leyes orgánicas son aquellas a través de las cuales, el Congreso auto limita la producción de leyes ordinarias, y en esa medida contienen procedimientos a los cuales se sujetará la actividad legislativa. Su alcance no puede ser literal, sino material y restrictivo, en la medida en que las leyes orgánicas introducen límites procedimentales a la actividad legislativa.

109. Así, el artículo 342 superior indica que el Congreso deberá expedir una ley orgánica que fije el procedimiento para que, cada cuatro años, se profiera la ley ordinaria que contiene el plan nacional de desarrollo. La Constitución señala que, la ley orgánica “*dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales*” y de igual manera, determinará, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

110. De manera precisa y detallada, la Constitución incorpora las temáticas que deben estar desarrolladas en la ley orgánica del plan nacional de desarrollo. Determina el trámite parlamentario dirigido a establecer las mayorías, el quorum, las fechas de las etapas, las partes de la ley (general, el plan de inversiones), las autoridades encargadas de la propuesta de la ley (Consejo Nacional de Planeación) etc., en la que se aprobará la ley ordinaria del Plan Nacional de Desarrollo. Puntualmente, el trámite en el Congreso de la República (Arts. 20 a 25 de la Ley 152 de 1994).

111. Por virtud de dichas prescripciones constitucionales y orgánicas, la jurisprudencia constitucional ha indicado que, el Legislador orgánico del plan nacional de desarrollo debe “*(i) reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y establecer los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; (ii) determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; (iii) determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y (iv) determinar los procedimientos para introducir las modificaciones correspondientes a los planes de desarrollo.*”⁴⁴

⁴⁴ Sentencia C-524 de 2003. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido se pueden ver, entre otras, las sentencias C-015 de 1996. M.P. Jose Gregorio Hernández Galindo; C-191 de 1996. M.P. Alejandro

112. Sumado a lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha creado la regla jurisprudencial conforme a la cual, debe respetarse el carácter excepcional de la competencia del Legislador orgánico, y, por el contrario, reconocer que el primer competente para desarrollar la Constitución de 1991, es el Legislador ordinario. En esa medida, “(L)a aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del Legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.”⁴⁵

113. Con base en las anteriores precisiones, la Sala Plena de la Corte concluye que el apartado demandado es exequible, toda vez que, no se encuentra dentro de las temáticas que específicamente previó el constituyente en los artículos 151 y 342 para ser desarrollados a través del procedimiento orgánico, que, si bien no son taxativas, sí permiten evidenciar cuáles son los parámetros a tener en cuenta por el Legislador ordinario.

114. Así mismo, la norma legal censurada contiene una prescripción normativa instrumental dirigida al Gobierno nacional, que es propia de ley ordinaria, relacionada con el deber de fijar un precio máximo de las viviendas de interés social, teniendo en cuenta, entre otros, algunas variables técnicas, propias del mercado de predios urbanos destinados a la vivienda, tales como el déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito, las condiciones de la oferta, entre otras. Por demás, no se trata de una disposición taxativa, sino enunciativa, pues refiere algunos de los elementos que deberían contemplarse para desarrollar la política pública de vivienda.

115. Dicha disposición acusada no puede entenderse asociada a las cuatro temáticas reservadas al Legislador orgánico, pues la remisión normativa se dirige a fijar el tope del valor de las viviendas de interés social, prioritario y de renovación urbana. Entonces, en nada se relaciona con el ejercicio de la actividad legislativa sobre preparación, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo. Así mismo, como se ha insistido, la cláusula de reserva de ley orgánica debe interpretarse restrictivamente, de allí que, a diferencia de lo indicado en la demanda, no es posible que todas las temáticas que regula el plan nacional de desarrollo deban responder a leyes orgánicas como parece indicarlo. Además, al regularse un aspecto relacionado con la política de vivienda, esto compete al legislador ordinario, como pasará a explicarse.

116. En escrito sentido, la censura del actor se funda en que la disposición legal usa la expresión “*en cada plan nacional de desarrollo*”, pues, en su criterio esto ata al Legislador que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo. Si

Martínez Caballero; C-077 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo; y C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁵ Sentencia C-421 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

el enunciado legal omitiera esa expresión, a juicio del actor, la norma sería constitucional, pues solo define el contenido de una prescripción para el Gobierno nacional al momento de crear planes de financiamiento para acceder a soluciones de vivienda de interés social.

117. En esa medida, una primera conclusión que pone de relieve la Corte Constitucional es que el contenido de la norma censurada es una previsión genérica del Legislador ordinario dirigida al Gobierno nacional, con el fin de diseñar los programas para acceder a créditos de vivienda de interés social, pero que en modo alguno limita su actuación o restringe la actividad legislativa. Como se destacó previamente, la disposición impugnada contiene el concepto de vivienda de interés social y en ese sentido refiere los elementos mínimos para su comprensión. A su vez, ese tema ha sido previsto además en los artículos 104 de la Ley 812 de 2003, 83 de la Ley 1157 de 2007, 117 de la Ley 1450 de 2011 y 90 de la Ley 1753 de 2015 - que corresponden a planes nacionales de desarrollo-, pero también en otra ley ordinaria como lo es la 1796 de 2016 que en su artículo 33 delimitó el concepto y alcance de vivienda de interés social y de vivienda de interés prioritario.

118. Por demás, tal como lo explicaron la mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público, la actividad legislativa en materia de vivienda, impone al Estado el deber de establecer las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, la promoción de planes de vivienda de interés social, los sistemas adecuados de financiamiento a largo plazo y las formas asociativas de ejecución de dichos planes.

119. También la ley orgánica del plan de desarrollo es la que señala, en su artículo 5º, cuáles son los contenidos que debe desarrollar cada cuatro años la ley ordinaria del plan, esto es a) los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; b) las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos; c) las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; y d) el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.

120. El artículo 6 de dicha Ley 152 de 1994 determina, además, que el plan de inversiones debe proyectar los recursos financieros disponibles para ejecución y cómo se armonizan con los planes de gasto público; exige que se describan los principales programas y subprogramas delimitando los objetivos

y proyectos prioritarios, los presupuestos plurianuales y los mecanismos idóneos para su ejecución. Esto para significar que la previsión en materia de vivienda de interés social deriva de mandatos superiores y que la disposición demandada es orientadora sobre los aspectos que deberían acogerse. En ese sentido no es viable entender, como lo hace el demandante, que existe afectación al Legislador orgánico, en tanto la disposición acusada responde a las competencias ordinarias.

121. Por ello, para la Corte Constitucional el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 desarrolla una temática referida a programas para el acceso a viviendas de interés social y, no se condiciona al Legislador, pues su mandato se dirige al Gobierno nacional, como se ha insistido. La Ley 388 de 1997 tiene como objetivo armonizar las leyes preconstitucionales a varias prescripciones de la Carta de 1991, puntualmente a aquellas relacionadas con la ley orgánica del plan nacional de desarrollo. En esa medida, su temática está estrictamente dirigida a desarrollar los preceptos sustantivos de la Constitución de 1991.

122. Los criterios técnicos son orientativos para que se puedan concretar en el Plan y de esa manera, se insiste, crear programas que garanticen el acceso al crédito y por esa vía a la propiedad de viviendas de interés social. Así las cosas, la prescripción normativa censurada fue aprobada por el Congreso de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, puntualmente aquellas dirigidas a desarrollar programas para el acceso a la vivienda de todos los colombianos.

123. Si bien la ley del plan nacional de desarrollo menciona que se deberán tener en cuenta los criterios definidos en el artículo 91, ello no implica que, automáticamente, la disposición sea orgánica y se regule por el procedimiento previsto en el artículo 151 superior, pues como se ha indicado hasta acá, las temáticas que se desarrollan por ese procedimiento parlamentario son las indicadas en el artículo 342.

124. De esta manera, para la Sala Plena el artículo 91 de la ley 388 de 1997 se ajusta a las competencias del Legislador ordinario, pues crea las condiciones de acceso al crédito hipotecario de vivienda de interés social, y ninguna prescripción constitucional señala que esa temática sea competencia del Legislador orgánico.

125. Sumado a lo anterior, la previsión conforme a la cual, el Gobierno nacional deberá tener en cuenta unos criterios técnicos en cada plan nacional de desarrollo no tiene relación directa o indirecta con las previsiones del artículo 342 superior, y por esa vía, el artículo 91 no se refiere al trámite o procedimiento parlamentario para la aprobación de la ley ordinaria del plan nacional de desarrollo.

126. El contenido del artículo 91 de la ley 388 de 1997 es un aspecto sustantivo, relacionado con el concepto de vivienda de interés social. Es decir, no es un aspecto de trámite parlamentario, o relacionado con “los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales” o la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales, así como los procedimientos de participación ciudadana.

127. La temática del artículo 91 de la ley 388 de 1997 no es de aquellas que menciona el artículo 342 superior, y que, conforme el precedente constitucional mencionado, son temáticas que deben ser leídas de manera restrictiva y excepcional. De manera que se declarará su constitucionalidad.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

128. La Corte resolvió la demanda de inconstitucionalidad que se presentó contra los artículos 91 (parcial) de la Ley 388 de 1997, como cargo principal, y 85 de la Ley 1955 de 2019, como cargo subsidiario. Para el accionante, el referido apartado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 regula un asunto propio del Legislador orgánico, al indicar que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional debe establecer el tipo y precio máximo de vivienda, teniendo en cuenta, entre otros, el déficit habitacional, el acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de los recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a programas de vivienda. En su criterio, una ley ordinaria no puede condicionar cada cuatro años las temáticas del plan nacional de desarrollo.

129. Así mismo, el demandante consideró que, de no prosperar el cargo principal, debía declararse la inexecutable del artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 que fija un valor máximo a la vivienda de interés social, a la de interés prioritario y a la prioritaria en renovación urbana, al afectar el contenido del derecho a la vivienda, dado que, en su criterio afecta la oferta habitacional y por ende el contenido de disponibilidad del derecho a la vivienda, con impacto en las libertades económicas.

130. Previo a definir de fondo, la Sala Plena analizó la aptitud de la demanda. Específicamente en lo relacionado con el cargo presentado contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 encontró que debía inhibirse de resolverlo de fondo, al carecer de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, dado que se cimentaba en afirmaciones genéricas sobre la eventual afectación intensa de la medida normativa. Además, toma como base un estudio elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁴⁶, a partir del

⁴⁶ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Estudio sobre los precios tope de la Vivienda de Interés Social en Colombia, 2020. Disponible en: <https://www.minvivienda.gov.co/publicacion/estudio-sobre-los-precios-tope-de-la-vivienda-de-interes-social-en-colombia>

cual extrae conclusiones que utiliza de manera fragmentada para derivar juicios no previstos en la norma. Es decir, que la acusación se construyó a partir de inferencias derivadas de la disposición, a la que se le atribuyeron implicaciones no fijadas en su ámbito normativo y se soporta en argumentos doctrinales y de aplicación práctica.

131. Luego la Sala Plena delimitó el problema jurídico a resolver, esto es, si el aparte demandado del artículo 91 de la Ley 388 de 1997 vulnera los artículos 151 y 342 constitucionales al disponer - en una ley ordinaria y no orgánica - que el Plan Nacional de Desarrollo debe determinar el tipo y precio máximo de las viviendas de interés social y tener en cuenta, entre otros, *“las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.”*

132. Para resolver acudió al contenido de los reseñados artículos 151 y 342 de la Constitución Política y a la jurisprudencia constitucional, que se ha ocupado de establecer la naturaleza y alcance de las leyes orgánicas, y que se desarrollan en cuatro materias, esto es: i) la Ley Orgánica del Congreso; ii) la Ley Orgánica de Planeación; iii) la Ley Orgánica de Presupuesto y iv) la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

133. Explicó que, de acuerdo con tales parámetros constitucionales, existe un catálogo de materias que están reservadas a las leyes orgánicas, que por su naturaleza fijan criterios amplios y generales que el Legislador ordinario está llamado a desarrollar; y como introducen límites procedimentales al ejercicio de la actividad legislativa, deben interpretarse restrictivamente. De allí que cualquier duda sobre el trámite que debió ser surtido, debe resolverse en favor del Legislador ordinario.

134. A partir de dichas reglas, la Sala Plena señala que el artículo 91 de la Ley 388 de 1997 no tiene por objeto regular el ejercicio de la actividad legislativa, ni alguna de las materias señaladas en el artículo 151 constitucional, sino desarrollar el concepto de vivienda de interés social. Explica que, si bien se dispone que en cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de dichas viviendas, esto no puede entenderse como una materia que deriva de las temáticas reservadas al Legislador orgánico, pues la fijación de dicho valor nada tiene que ver con la actividad legislativa sobre preparación, aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo.

135. También reiteró que la cláusula de reserva de ley orgánica debe interpretarse de forma restrictiva y en caso de duda debe resolverse en favor

del Legislador ordinario. Destacó además que el precepto demandado regula una política de acceso a la vivienda de los sectores sociales desfavorecidos que corresponde al Legislador ordinario.

136. La Corte concluyó entonces que el contenido de la norma censurada es una previsión genérica del Legislador ordinario dirigida al Gobierno nacional, con el fin de diseñar los programas para acceder a créditos de viviendas de interés social, pero que en modo alguno limita su actuación o restringe la actividad legislativa, de manera que crea las condiciones de acceso al crédito hipotecario de vivienda de interés social, y ninguna prescripción constitucional señala que esa temática sea competencia del Legislador orgánico. En consecuencia, declara su constitucionalidad.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Declararse **INHIBIDA** para decidir el cargo contra el artículo 85 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con lo señalado en esta Sentencia.

SEGUNDO.- Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “*En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno Nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda.*”, contenida en el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, por el cargo analizado en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta
Con salvamento parcial de voto

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Ausente con permiso

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General