

## **Sentencia C-793/14**

### **POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES-Garantías establecidas en favor de quienes han sido víctimas en relación con obligaciones financieras**

*La Corte tuvo en cuenta que, de manera general, las instituciones crediticias tanto públicas como privadas, son equiparables en lo que guarda relación con el ejercicio de la actividad financiera, definida por el artículo 335 de la Constitución como de interés público, en atención al papel que asumen en la economía de mercado, en la creación secundaria de dinero, en el manejo del ahorro público y en el sistema de medios de pago, entre otras funciones que, por su incidencia directa en la estabilidad y crecimiento macroeconómico, son reguladas y controladas por el Estado. De modo que independientemente del origen de la propiedad de los activos que manejan dichas instituciones están sujetas a unas mismas reglas respecto de la actividad financiera que desarrollan. Esta equiparación debe acentuarse cuando se trata del cumplimiento de específicos deberes de solidaridad tendientes a salvaguardar la situación de vulnerabilidad que padecen las personas que han resultado víctimas de un desastre declarado en los términos de la mencionada ley. Encontró la Corte que, en la medida en que sobrevengan las circunstancias excepcionales de que trata la regulación concernida, no existen diferencias sustanciales entre las entidades financieras públicas y privadas que ameriten un trato distinto frente a los deudores víctimas de una situación de desastre en virtud de la cual solo quienes contrajeron obligaciones crediticias con las primeras entidades podrían recibir el beneficio de la refinanciación en tanto que los deudores de las segundas quedan privados de dicha posibilidad.*

### **FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD-Jurisprudencia constitucional**

*Para la Corte, como lo señaló la vista fiscal, el derecho de propiedad cumple una función social, consideración que conlleva que las entidades financieras tanto públicas como privadas, tratándose de las situaciones excepcionales que regula la Ley 1523 de 2012, deben asumir similares responsabilidades estando involucradas ambas en una actividad de utilidad pública e interés social. Para la Corporación, situaciones extremas como las que trata la ley han permitido el desarrollo de una particular línea jurisprudencial en virtud de la cual se han sentado las bases para involucrar a todos los sectores sociales, públicos o privados, en la asunción de razonables deberes de solidaridad para contribuir a paliar la afectación grave de las víctimas de determinados imprevistos, la cual aparece recogida, entre otras, en las sentencias C-122 de 1999, C-246 de 2002, C-400 de 2003, C-313 de 2013, T-520 de 2003, T-170 de 2005, T-312 de 2010 y T-181 de 2010.*

**REFINANCIACION DE CREDITOS DE PERSONAS SINIESTRADAS**-No es una medida irrazonable que afecte en forma desproporcionada a las entidades privadas

*A juicio de la Corte, la refinanciación de los créditos de las personas siniestradas no es una medida irrazonable que afecte en forma desproporcionada a las entidades financieras privadas, pues, la única implicación que supone desde el punto de vista económico es la congelación de intereses, máxime por 90 días. Lo que evidencia que no se trata de ninguna confiscación que afecte en manera grave a dichas entidades sino de hacerlas solidarias como, ya se dijo, con sujetos especialmente vulnerables en acatamiento de uno de los principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, que no atiende la distinción público privada frente a acontecimientos extraordinarios como los regulados de manera general por la norma cuestionada.*

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Configuración de cargo de inconstitucionalidad

**INTERES PUBLICO**-Criterio orientador de la actividad financiera/**LEGITIMIDAD Y NECESIDAD DE INGERENCIA ESTATAL EN EL MEDIO FINANCIERO**-Jurisprudencia constitucional

**INTERVENCION EN LAS ACTIVIDADES FINANCIERA Y ASEGURADORA**-Objetivos/**INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS Y PRIVADAS**-Similitud/**INTERVENCION DEL ESTADO EN ACTIVIDAD FINANCIERA**-Jurisprudencia constitucional

**FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD**-Implica derechos y obligaciones/**FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD**-Límites/**FUNCION SOCIAL DE LA EMPRESA**-Obligaciones

**LIBERTAD DE EMPRESA**-No tiene carácter absoluto/**LIBERTAD DE EMPRESA**-Función social

**TRATO A LAS PERSONAS EN SITUACION DE DEBILIDAD MANIFIESTA Y SUS DEUDAS CON EL SECTOR FINANCIERO**-Jurisprudencia constitucional/**ACTIVIDAD FINANCIERA**-Carácter de servicio público/**VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO Y PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD**-Reiteración de jurisprudencia

**PERSONAS DAMNIFICADAS POR DESASTRES NATURALES**-Sujetos de especial protección constitucional/**DESASTRE Y**

**CALAMIDAD PUBLICA**-No son asuntos del exclusivo resorte del Estado

**DEBER DE SOLIDARIDAD PARA MITIGAR LA AFECTACION GRAVE DE VICTIMAS DE DETERMINADOS IMPREVISTOS**-Jurisprudencia constitucional

**SECTOR FINANCIERO**-Criterios a tener en cuenta en el trato que debe brindar a los deudores en condición de debilidad manifiesta

*Examinada la jurisprudencia, puede la Sala puntualizar algunas consideraciones a tener en cuenta, cuando el asunto en estudio, es el trato que debe brindar el sector financiero a los deudores en condición de debilidad manifiesta: a) La actividad financiera tiene como uno de sus fines la prestación de un servicio público, con lo cual, está sujeta a los límites que se le trazan por vía de la intervención del Estado. b) El principio de solidaridad, esencial en la existencia del Estado Social de Derecho y, reconocido puntualmente en los artículos 1 y 95 ordinal 2° del inciso 2 Superiores, como deber, compromete tanto al Estado como a los particulares. c) En virtud del respeto al principio de igualdad, entendida como “desigualdad adecuada a la desigualdad de la situación”, la concurrencia de las calidades de sujeto de especial protección y, deudor del sistema financiero; comporta en circunstancias específicas un trato diferenciado por parte de las entidades financieras. d) La afectación de la capacidad productiva, por la condición de debilidad manifiesta que presenta el deudor, es un factor relevante al momento de adelantar la refinanciación, el cobro o el proceso judicial, por parte del acreedor financiero.*

**PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Alcance/**PRINCIPIO DE IGUALDAD**-Mandatos que comprende

*Esta Corporación ha señalado que el artículo 13 constitucional incorpora mandatos de igualdad que condicionan la actividad de las autoridades, los cuales han sido expuestos por la Corte en repetidas ocasiones, al momento del análisis de cargos por violación del principio de igualdad. Al respecto, la Sala ha señalado que: “(...) Del alcance del principio de igualdad que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes.*

**TRATO IGUAL A LOS IGUALES Y DESIGUAL A LOS DESIGUALES**-Jurisprudencia constitucional

## **JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Etapas**

*El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de examen que implican: (i) la identificación de los sujetos y supuestos de hecho, con el fin de establecer si son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) establecer si en los planos fáctico y jurídico, existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) indagar si la diferencia de trato tiene una justificación constitucional.*

## **TEST DE IGUALDAD-Metodología**

### **TEST DE IGUALDAD-Grados de intensidad**

*El tipo de test a observar obedecerá a la clase de valores, principios y derechos constitucionales expuestos por el Legislador en su decisión. Así, el test será: (i) leve cuando las medidas legislativas se refieren a materias económica, tributarias, de política internacional o aquellas en las que el Legislador cuente con un amplio margen de configuración normativa, para lo cual bastara que el fin buscado y el medio utilizado no estén prohibidos constitucionalmente y que el instrumento utilizado sea adecuado para la consecución del fin perseguido; (ii) intermedio cuando se trate de valorar medidas legislativas en las que se pueda afectar un derecho constitucional no fundamental. Este juicio es más riguroso y comprende no solo la determinación de la conveniencia del medio, sino también la conducencia para la materialización del fin perseguido con la norma objeto de examen y (iii) estricto cuando la medida tenga una mayor proximidad a los principios, derechos y valores superiores, en cuyo caso, se efectúa un estudio integro de proporcionalidad.*

**CONTROL DEL CONSTITUCIONALIDAD Y JUICIO DE IGUALDAD-Modalidades según grado de intensidad/TEST LEVE DE PROPORCIONALIDAD-Materias objeto de aplicación/JUICIO INTERMEDIO DE IGUALDAD-Jurisprudencia constitucional/TEST Estricto de IGUALDAD-Casos en que se aplica**

Referencia: Expediente D-10138

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículo 86 (parcial), 87 (parcial) y 88 (parcial) de la Ley 1523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”

Actor: Karol Jhullieth Palacios Mejía

Magistrado Ponente:  
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C. veintinueve (29) de octubre de dos mil catorce (2014)

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

Previamente, debe advertirse que el estudio del expediente de la referencia correspondió por reparto al magistrado Mauricio Gonzales Cuervo, pero el proyecto de sentencia presentado ante la Sala Plena, no fue aprobado en sesión efectuada el 29 de octubre de 2014. La elaboración del texto de la providencia adoptada por la mayoría correspondió, entonces, por orden alfabético, a un nuevo ponente.

Mediante Auto del cuatro (04) de abril de 2014, previa subsanación por parte de la accionante, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda, precisando que de las varias acusaciones formuladas contra los artículos 86 (parcial), 87 (parcial) y 88 (parcial) de la Ley 1523 de 2012; resultaban de recibo, las atientes a la presunta vulneración del artículo 13 Superior que consagra el derecho a la igualdad y del artículo 189.11 de la Carta que estipula la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República. En la misma providencia, se dispuso la fijación del negocio en lista y, simultáneamente, se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia.

#### 1. Texto normativo demandado

El texto normativo que contiene la preceptiva cuestionada, la que específicamente se subraya, es el siguiente:

“LEY 1523 DE 2012  
(Abril 24)

*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de  
desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de  
Desastres y se dictan otras disposiciones*

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

(...)

**“Artículo 86. Refinanciación.** *Las entidades públicas de financiamiento adoptarán los programas de refinanciación de las obligaciones que tengan contraídas con ellas las personas afectadas por la situación de desastre que haya sido declarada, de conformidad con las normas que para tal efecto se dicten, siguiendo entre otros las siguientes reglas:*

- 1. La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de ocurrencia de la situación de desastre y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.*
- 2. El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.*
- 3. Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.*
- 4. La solicitud deberá ser presentada por el deudor dentro del plazo que determine el Gobierno Nacional.*
- 5. No habrá lugar a intereses ni mora durante el lapso comprendido entre la fecha de declaratoria de la situación de desastre y aquella en que se perfeccione la renegociación, la cual no deberá ser mayor de noventa (90) días.*
- 6. La refinanciación no implica renovación de las correspondientes obligaciones y por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que se opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.*
- 7. Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.*

**Artículo 87. Usuarios de crédito afectados.** *Para los efectos previstos, entiéndase por afectados los usuarios de crédito contraído antes de la declaratoria de la situación de desastre, para adelantar cualquier tipo de actividades en la zona o área de influencia de la situación de desastre.*

*Todas las condiciones y modalidades de la renegociación se establecerán en las normas que para el efecto se dicten, y se aplicarán previo estudio de cada caso, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de las respectivas obligaciones, conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora. La condición de afectado será reconocida por la misma entidad pública acreedora.*

**Artículo 88. Suspensión en procesos ejecutivos.** *Durante los primeros seis (6) meses contados desde la declaratoria de la situación de desastre, los procesos de ejecución singular, mixtos o con título*

*hipotecario o prendario, entablados por las entidades públicas de que trata el artículo anterior contra personas afectadas por el desastre, por obligaciones contraídas antes de la fecha en que se declaró la situación de desastre, se suspenderán hasta por seis (6) meses si así lo solicita el deudor, desde el momento en que adquiera firmeza el auto que disponga el remate de bienes debidamente embargados y evaluados, o antes de efectuar la nueva subasta, en el evento en que aquella providencia ya se hubiere dictado.*

*(...) ”*

## **2. Demanda: pretensión y fundamentos.**

### **2.1. Pretensión.**

La actora solicita se declare la inexecutable de los artículos 86 (parcial), 87 (parcial) y 88 (parcial) de la Ley 1523 de 2012, “*por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”.

### **2.2. Fundamentos.**

2.2.1. Para la actora, los artículos 86, 87 y 88 de la ley 1523 de 2012, vulneran los artículos 13, 29, 95.3, 189.11 y 335 de la Constitución Política.

El Magistrado Sustanciador, en el auto admisorio de la demanda, consideró que las acusaciones frente a la presunta vulneración de los artículos 29, 95.3 y 335 de la Constitución Política no reunían las condiciones que la jurisprudencia consideraba debían tener los cargos por inconstitucionalidad, motivo por el cual, como antes se indicó, admitió la demanda únicamente por la presunta vulneración de los artículos 13 y 189.11 constitucionales. Las supuestas infracciones se fundan en las siguientes razones:

2.2.2. Al disponer los artículos 86 y 88 transcritos, que las entidades públicas de financiamiento adoptarán programas de refinanciación de las obligaciones que tengan contraídas personas afectadas por la situación de desastre declarada, y procederán previa solicitud del deudor, a solicitar la suspensión de los procesos de ejecución, implican un tratamiento diferenciado entre los deudores de dichas entidades y los deudores de las instituciones crediticias de carácter privado, y

2.2.3. Al consagrarse en el artículo 87 “*(...) que para ese fin debe dictar la entidad acreedora (...)*”, se está otorgando la facultad de expedir las normas relativas a las condiciones de refinanciación de los créditos, a las entidades financieras públicas, atribuyéndoles una función que constitucionalmente le corresponde al Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria.

### **3. Intervenciones oficiales y ciudadanas**

Las intervenciones oficiales y ciudadanas frente a los cargos admitidos, son las siguientes:

#### **3.1. Primer cargo. Derecho a la igualdad**

Estima la demandante que los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, vulneran el artículo 13 de la Constitución Política, al estipular que las entidades crediticias del sector público adoptarán programas de refinanciación de créditos y suspenderán, a solicitud del deudor, los procesos ejecutivos de los deudores afectados por los desastres naturales, sin establecer tal obligación a las entidades financieras privando por ende de tales beneficios a sus prestatarios, también damnificados por la situación de desastre comporta un trato discriminatorio sin razón objetiva.

##### **3.1.1. Ministerio del Interior. Exequible**

Inicialmente cuestiona la aptitud de la demanda, pues estima que esta adolece de la falta de elementos que permitan adelantar el juicio de constitucionalidad. Seguidamente expone algunas consideraciones sobre el concepto de solidaridad en el derecho romano para citar posteriormente jurisprudencia de esta Sala sobre los deberes del Estado frente a las víctimas de desastres. Advierte que a la Corte, le corresponde dar alcance a la solidaridad específica que corresponde a las personas jurídicas, modulando situaciones controvertibles en el ámbito del financiamiento específico, sin desdibujar la orientación trazada por el legislador.

Encuentra que la norma acusada es fundada y razonable a la luz de la Constitución Política, por formar parte del marco de protección de una población vulnerable en su conjunto, que persigue fines legítimos sin constituirse en una medida arbitraria, y que guarda armonía con el derecho a la igualdad material y el compromiso del Estado de cumplir lo dispuesto en la ley.

Concluye que las actuaciones del Estado, están definidas por los derroteros planteados por el legislador y, por las competencias constitucionales, por tanto, la norma acusada está ajustada al ordenamiento constitucional actual.

##### **3.1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exequible**

Manifiesta que si bien la limitación impuesta no se extiende a las entidades financieras privadas, eso no significa que ellas no puedan refinanciar los créditos dentro de la autonomía de la voluntad privada, la cual solo se encuentra limitada por la naturaleza especial de la actividad de la que se trata, la circunstancia de ser el ahorro y el crédito instrumentos para garantizar los derechos de las personas, la prevalencia del interés público, la prohibición de

abusar de los derechos propios, la vigencia del principio de solidaridad y las exigencias propias de la buena fe.

### **3.1.3. Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Señala que si bien el Ministerio hace parte de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, no le es posible realizar pronunciamiento relacionado con las normas demandadas, más aun cuando las mismas no corresponden a sus funciones y competencias.

### **3.1.4. Ministerio de Vivienda. Exequible**

No se vulnera el derecho a la igualdad, puesto que el cargo formulado no reúne las condiciones que la jurisprudencia ha establecido deben darse para que exista una omisión legislativa relativa y por cuanto si bien la actividad financiera es un servicio público, la regulación normativa de la ley sub examine no puede imponer a las instituciones privadas restricciones que desborden los principios de la autonomía de la voluntad y la libertad de empresa.

Para la interviniente, el mercado regula diversos aspectos de las entidades del sector financiero y, quebrantaría su autonomía, sujetarlas a programas de refinanciación no creados o fijados por ellas.

### **3.1.5. Universidad del Rosario. Inexequible**

El profesor Manuel Restrepo y la investigadora Karen Granados, consideran que la disposición acusada, al preceptuar que solo los deudores de entidades financieras de carácter público que se hayan visto afectados por desastres naturales, serán sujetos de medidas de refinanciación de sus obligaciones, estableció una regla discriminatoria frente a los deudores de entidades financieras privadas que sufrieran un desastre natural, desconociendo el interés público que debe revestir la actividad financiera sin distinción de su carácter.

Adicionalmente, advierten que, en este caso, procede un juicio estricto de igualdad dado que están involucrados sujetos vulnerables. Precisan que tras revisar la exposición de motivos de la ley, no se encuentra una justificación para el trato diferenciado entre deudores de las entidades de créditos públicas y privadas.

Finalmente, dedican un apartado al principio de la solidaridad observando que resulta admisible un trato diferencial en favor de las víctimas de desastres naturales, pero, no resulta de recibo dicho tipo de trato entre los mismos afectados.

### **3.1.6. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Exequible.**

En escrito presentado fuera de término, considera que las normas acusadas no vulneran el derecho a la igualdad, en tanto la ley permite al amparo de los derechos económicos de los afectados y da la oportunidad para que los actores - gobierno, instituciones financiera y comunidad - definan estructuras y programas de refinanciación en el marco de la concertación, la libertad y la autonomía de las partes, sin perjuicio del papel del Gobierno Nacional como regulador y vigilante, en defensa de los más débiles y vulnerables.

### **3.1.7. Universidad Externado de Colombia. Exequible.**

Vencidos los términos, el Director del Departamento de Derecho Financiero y Bursátil de la Universidad, allegó un memorial en el cual propugna por la exequibilidad de las disposiciones tachadas, aduciendo que, *prima facie*, el legislador cuenta en materia económica con un amplio margen de configuración, de manera que cualquier restricción o diferenciación no puede considerarse inconstitucional *per se*.

Estima que el trato diferencial se encuentra justificado, en razón de que si bien los deudores de instituciones financieras públicas y privadas se encuentran en igualdad de condiciones, desde el punto de vista contractual y de vulnerabilidad e indefensión, por razón del desastre natural del que son víctimas, y las instituciones financieras tanto públicas como privadas realizan operaciones de captación y colocación de recursos del público, dentro de los criterios de regulación y supervisión impuestos por el Estado, también es cierto que el Estado, puede, a través de sus instituciones financieras disponer de recursos estatales para favorecer a personas en estado de vulnerabilidad, pero, no imponer igual obligación a los particulares, toda vez que el proceso de intervención del Estado en los mercados, no puede llevar al desconocimiento de los derechos de índole económico de las instituciones financieras privadas.

### **3.1.8. Intervenciones Ciudadanas. Exequible**

- a. El señor Juan Cárdenas Mejía presentó, en tiempo, un escrito a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, pero, en comunicación de mayo 20 de 2014, la Secretaria de dicha entidad, manifestó que el concepto no fue aprobado por esa Corporación, en consecuencia, se tiene el memorial como un intervención del ciudadano

Refiere el participante que con el fin establecer si es posible hacer un juicio de igualdad, debe analizarse no solo la similitud de los usuarios del crédito como lo afirma la actora, sino también, de los acreedores, con el fin de establecer si se encuentran en igualdad de condiciones y al respecto encuentra que si se hace un análisis integral, se aprecia que la

relación de un deudor de una entidad pública, no puede considerarse igual a una relación de un deudor con una entidad privada, motivo por el cual no se cumple con el primer requisito del juicio de igualdad.

El ciudadano considera que las entidades financieras de carácter público, dada su condición de entes estatales desarrollan programas dirigidos a ciertos sectores, lo cual no implica que las entidades privadas deban hacer lo mismo. Entiende el interviniente que los recursos suministrados por los particulares a través de los tributos, son los que permiten a las entidades públicas actuar en situación de desastre. Por lo que concierne al deber de solidaridad manifiesta que este será atendido por las entidades privadas caso por caso, pero no por mandatos generales diseñados para entidades públicas.

- b. En favor del sector financiero privado, el señor Oscar Gómez Pineda, señala que en razón de la importante función que cumple la banca privada, no se le puede incluir en el sistema nacional de desastres, pues dicha incorporación enervaría la liquidez de las entidades financieras. Considera gravoso y desproporcionado para la economía del país, comprometer el sector financiero privado, adoptando medidas en favor de las víctimas de desastres. Emplea algunos conceptos del test de igualdad para concluir que se debe blindar la actividad financiera contra medidas como las que propone la demandante, pues estas, amenazarían el orden social.

En defensa de los entes financieros privados, invoca la protección del ahorro público. Seguidamente propone un test de igualdad, según el cual, la finalidad de la ley es la protección del interés general, el que para él, en el asunto *sub examine*, se contrae a impedir que el sector financiero asuma más riesgos de los permitidos para lograr una planeación sólida. En su opinión, resulta constitucional excluir la banca privada de la refinanciación de créditos para víctimas de desastres. Incluirla, implicaría generar distorsiones en el mercado. La ley como está concebida, protege el interés general sobre el interés particular de los afectados por situaciones de desastre.

Concluye su intervención destacando la importancia de la seguridad jurídica en los contratos y, solicita conjuntamente con otras personas que no identifica, la aplicación de la confianza legítima y la declaración de constitucionalidad del texto demandado.

- c. El ciudadano Henry Sanabria defiende la exclusión del sector financiero privado del sistema nacional de desastres. Considera que no se está frente un trato discriminatorio, sino Ante a un trato diferenciado. Advierte que la finalidad de las normas cuestionadas no es regular el sector financiero, sino de imponer deberes al estado para hacer frente a situaciones de calamidad y desastre. Igualmente destaca el carácter

público de la actividad financiera y observa que la gestión de la banca privada está informada por los derechos a la libertad de empresa y a la libre competencia.

En su criterio no procede el test estricto de igualdad porque las normas censuradas no están dirigidas a perjudicar a algún grupo históricamente discriminado. Estima que trasladar cargas en materia de desastres a los entes financieros privados se aleja de un fin constitucionalmente legítimo.

### **3.1.9. Asociación Nacional de Instituciones Financieras**

Manifestó que dado que no ha realizado ningún estudio técnico, científico, ni estadístico relacionado con el tema de gestión de riesgos de desastres, se abstiene de emitir un concepto sobre la acción pública de inconstitucionalidad.

## **3.2. Segundo cargo. Potestad Reglamentaria**

El artículo 87 de la Ley 1523 de 2012, al disponer que la entidad acreedora dictará un reglamento conforme a las normas que sobre las condiciones y modalidades de refinanciación se expidan, infringe el artículo 189.11 de la Constitución Política, al considerar que esa es una función exclusiva del Presidente de la República, en ejercicio de la facultad reglamentaria.

### **3.2.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Exequible**

Teniendo en cuenta la facultad del Congreso de dictar las leyes marco en temas financieros y la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional, resaltó que las condiciones de refinanciación de un crédito otorgado por una actividad financiera, son de carácter privado, por tratarse de contratos que se rigen por las normas de derecho privado y en las que prima el principio del derecho de autonomía de la voluntad de las partes, en la que ni el Estado a través del Congreso de la República pueden expedir preceptos en contravía.

### **3.2.2. Ministerio de Vivienda. Exequible**

Debe ser declarada exequible, en tanto la disposición acusada no despoja al Presidente de la República de la facultad reglamentaria, quien conjuntamente con el Congreso de la República deberá expedir las normas que reglamenten el tema, sin perjuicio de los procedimientos y regulaciones internas de cada entidad financiera, las cuales no podrán exceder o sobrepasar la reglamentación expedida por el Presidente y el Congreso.

### **3.2.3. Universidad del Rosario. Inexequible**

Encuentra que la disposición acusada vulnera lo dispuesto en el artículo 189.11 de la Constitución Política, en tanto coloca en cabeza de las entidades financieras la capacidad de definir las condiciones de refinanciación de los créditos, facultad que, a su juicio, debe recaer en el Presidente de la República o el Ministro del ramo, con la asesoría de los organismos técnicos en el tema financiero y de gestión del riesgo.

#### **3.2.4. Universidad Externado de Colombia. Exequible**

Manifiesta que de una lectura sistemática de los artículos 87 y 90 de la Ley 1523 de 2012, se puede concluir que esta dispone una obligación al Gobierno Nacional de expedir los Decretos Reglamentarios que establezcan las condiciones bajo las cuales las instituciones financieras reconocerán la condición de afectado, reliquidará los créditos de los deudores y expedirá sus reglamentos internos.

#### **3.2.5. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Exequible**

El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, extemporáneamente, afirmó que el texto atacado del artículo 87 no vulnera el artículo 189.11 constitucional, al considerar que la reglamentación de las condiciones de crédito es una facultad propia del Presidente de la República, no pudiéndose delegar a la entidad crediticia su reglamentación. La lectura integral de la norma acusada lleva a concluir que la reglamentación estará a cargo del Gobierno Nacional, al momento en que expida las normas sobre el asunto, según lo prescrito por el mismo artículo 87, cuando señala que: *“Todas las condiciones y modalidades de la renegociación se establecerán en las normas que para el efecto se dicten,…”*

#### **3.2.6. Intervenciones Ciudadanas. Exequible.**

- a. Para el ciudadano Juan Cárdenas, el artículo 87 tachado, no viola el artículo 189.11 de la Constitución, cuando se establece que *“las condiciones y modalidades de la renegociación se establecerán en las normas que para el efecto se dicten”*, en tanto se alude a las normas que el Presidente de la República establezca al declarar el desastre al tenor del artículo 65 de la misma ley y que será a través de reglamentos internos, que la entidad financiera dispondrá la forma en que cumplirán adecuadamente dichas funciones.
- b. El ciudadano Henry Sanabria Santos, manifestó que las disposiciones acusadas no infringen el artículo 189.11 de la Constitución Política, al no existir en aquellas, ninguna reserva que permita advertir alguna restricción a la libertad de configuración del legislador.

#### **4. Concepto del Procurador General de la Nación<sup>1</sup>.**

Frente al cargo formulado contra los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, por la presunta vulneración del artículo 13 de la Constitución Política, considera el Ministerio Público que le asiste la razón a la demandante, por cuanto: (i) examinadas las normas constitucionales y legales no existen diferencias sustanciales entre unas y otras entidades financieras que ameriten un trato diferenciado y (ii) el derecho de propiedad cumple una función social, de manera que las instituciones financieras, tanto públicas como privadas, deben asumir similares responsabilidades y obligaciones sociales, máxime cuando de por medio haya regulaciones por motivos de utilidad pública o interés social, como ocurre con las normas contenidas en la Ley 1523 de 2012, referente al establecimiento de la política nacional de la gestión del riesgo de desastres.

Para la Procuraduría General de la Nación, la diferencia de trato carece de justificación y, podría generar el efecto inverso de desfavorecer al sector financiero privado en cuanto resultaría más atractivo contraer créditos con la banca pública, en razón de los beneficios que las normas cuestionadas comportan para el deudor. Adicionalmente, expresa que desde la perspectiva del deudor de la entidad privada, se evidencia una situación de discriminación al dejarlo a expensas de la voluntad de tal tipo de organizaciones. También recuerda que las entidades de financiamiento públicas y privadas tienen obligaciones sociales solidarias.

En relación con la presunta vulneración del artículo 189.11 de la Constitución Política, por el artículo 87 de la Ley 1523 de 2012, solicita se declare su constitucionalidad, en tanto la mención a la reglamentación de las entidades de crédito, no debe confundirse con la facultad reglamentaria del Presidente de la República, contenida en el artículo precitado, que es a quien le corresponde la reglamentación de la ley 1523 de 2012, para su debida ejecución.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Competencia.**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política.

### **2. Cuestión Preliminar: aptitud de los cargos.**

Resulta pertinente advertir que, inicialmente, se expidió un proveído cuya finalidad fue subsanar las carencias de un primer escrito acusatorio. Tras dicha decisión, la actora realizó ajustes a la demanda y por esa razón se dispuso la

---

<sup>1</sup> Concepto No. 5781 de junio 16 de 2014.

prosecución del procedimiento. Se entiende entonces que, en principio, se estimaron atendidos los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Con todo, ello no obliga a que la Sala deba decidir de fondo, si advierte en un estudio más detallado la presencia de motivos que podrían implicar un pronunciamiento distinto<sup>2</sup>.

En relación con el cargo por violación al principio de igualdad, esta Corporación ha indicado, en repetidas ocasiones, que cabe un mayor nivel de exigencia cuando se trata de tachar disposiciones presuntamente transgresoras del mencionado parámetro. En esta oportunidad, la demandante no evidencia solvencia en el manejo de la técnica para la elaboración del precitado tipo de acusaciones, no obstante lo cual, como se estimó en el auto de abril 4 de 2014, logra evidenciar su inconformidad alcanzando los mínimos requeridos para admitir la acusación.

Por lo que respecta a la tacha del artículo 87 de la Ley 1523 de 2012, según la cual, la expresión “*conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora*” vulnera el artículo 189.11 de la Constitución Política, que establece que corresponde al Presidente de la República, expedir los decretos, resoluciones u órdenes para la cumplida ejecución de las leyes, encuentra la Corte necesario transcribir la totalidad del mandato, cuyo tenor literal es el siguiente:

*Artículo 87. Usuarios de crédito afectados. Para los efectos previstos, entiéndase por afectados los usuarios de crédito contraído antes de la declaratoria de la situación de desastre, para adelantar cualquier tipo de actividades en la zona o área de influencia de la situación de desastre.*

*Todas las condiciones y modalidades de la renegociación se establecerán en las normas que para el efecto se dicten, y se aplicarán previo estudio de cada caso, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de las respectivas obligaciones, **conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora. La condición de afectado será reconocida por la misma entidad pública acreedora.*** (negrilla fuera de texto)

Para la Corte, la lectura dada por la accionante a la disposición acusada es errada, puesto que pone de manifiesto un contenido que la norma no tiene, al considerar que la expresión “*conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora*” asigna a la entidad financiera acreedora, la determinación de las condiciones y modalidades de refinanciación de los créditos, siendo esta una facultad propia del Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria.

---

<sup>2</sup>C-309 de 2009 M.P. Mendoza Martelo. En particular el considerando 5.

Una lectura integral del inciso 2º del artículo 87, permite advertir la presencia de la expresión *“las condiciones y modalidades de la renegociación se establecerán en las normas que para el efecto se dicten”*, disposición que en modo alguno ordena que sea la institución financiera la que deba dictar las normas sobre “condiciones y modalidades de la renegociación” en desarrollo de la ley misma. Por el contrario, a juicio de esta Corporación, corresponde al Presidente de la República expedirlas, en ejercicio de la facultad reglamentaria atribuida por la Constitución Política, en el artículo 189.11:

Lo anterior se encuentra también en el artículo 86 de la Ley 1523 de 2012, cuando señala que: *“Las entidades públicas de financiamiento adoptarán los programas de refinanciación de las obligaciones que tengan contraídas con ellas las personas afectadas por la situación de desastre que haya sido declarada, de conformidad con las normas que para tal efecto se dicten, siguiendo, entre otros, las siguientes reglas (...)”*<sup>3</sup>, aludiendo con ello al ejercicio de la potestad reglamentaria.

La expresión que a juicio de la actora viola la Constitución Política, se refiere a que las normas sobre las modalidades y condiciones de refinanciación que para tal efecto se expidan -por el Presidente de la República- se aplicarán, previo estudio de cada caso concreto, según la naturaleza y cuantía de las respectivas obligaciones y, conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora en el marco de la propia ley y de los decretos y demás normas reglamentarias que expida el Gobierno Nacional.

Cabe añadir sobre este punto que el artículo 90 de la Ley 1523 de 2012 contempla lo siguiente:

*“Artículo 90. reglamentación de la ley. El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales a él conferidas por el ordinal 11 del artículo 189 de la Constitución Política **reglamentará la presente ley.***

---

<sup>3</sup> “1. La refinanciación se aplicará únicamente para las obligaciones contraídas antes de la fecha de ocurrencia de la situación de desastre y para los pagos con vencimientos a partir de esa fecha.

2. El nuevo plazo no podrá ser superior al doble del plazo pendiente, ni exceder de veinte años.

3. Las condiciones de las obligaciones refinanciadas no podrán ser más gravosas que las originales.

4. La solicitud deberá ser presentada por el deudor antes dentro del plazo que determine el Gobierno Nacional.

5. No habrá lugar a intereses ni mora durante el lapso comprendido entre la fecha de declaratoria de la situación de desastre y aquella en que se perfeccione la renegociación, la cual no deberá ser mayor de noventa (90) días.

6. La refinanciación no implica renovación de las correspondientes obligaciones y por consiguiente, no se requiere formalidad alguna para que se opere la renovación de garantías hipotecarias o prendarias existentes, ni para que subsista la responsabilidad de los deudores o codeudores, subsidiarios o solidarios y de los fiadores, según los casos.

7. Si se trata de créditos de amortización gradual y el nuevo plazo implica variaciones en las cuotas periódicas, se suscribirán las respectivas adiciones en los mismos documentos en que consten las obligaciones, sin perjuicio de que se opte por otorgar nuevos documentos.”

Por ende, entiende la Corte, no se desconoce la facultad conferida por la Constitución en el artículo 189.11, al Presidente de la República, pues, de suyo, tal potestad también comprende lo dispuesto en el artículo 87 demandado. Distinto es el deber de la entidad acreedora de dictar el reglamento correspondiente acorde con la ley.

En suma, la expresión del artículo 87 demandado no atañe a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, ni despoja de contenido los reglamentos que le corresponde dictar para la ejecución de las leyes. Por lo tanto, encuentra la Corte que el cargo formulado por la demandante, contra la expresión “*conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora*”, contenida en el artículo 87 de la ley 1523 de 2012, carece de certeza en tanto no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino sobre una que la actora deduce según su interpretación particular de la norma acusada. En este sentido, no es posible para esta Corporación abordar el examen de la presunta vulneración del artículo 189.11 de la Constitución Política. Por lo dicho, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión “*conforme al reglamento que para ese fin debe dictar la entidad acreedora*”, del artículo 87 de la Ley 1523 de 2012, al configurarse la ineptitud sustantiva de la demanda.

### **3. Problema jurídico**

Atendidas las cuestiones preliminares y dada la pervivencia de la censura contra los artículos 86 y 88 de la ley 1523 de 2012, corresponde a la Sala contestar el siguiente interrogante ¿se vulnera el principio de igualdad, cuando el legislador establece reglas de refinanciación, para las obligaciones contraídas por personas afectadas por situación de desastre solo con entidades públicas de financiamiento?

Igualmente, debe la Corte absolver la siguiente cuestión ¿quebranta el legislador el principio de igualdad, al facultar para pedir la suspensión de procesos en ejecución, dentro de actuaciones entabladas contra personas afectadas por una situación de desastre, solo cuando el demandante sea una entidad financiera pública?

Para resolver los problemas planteados, procederá la Corte, en primer lugar, a examinar los motivos que asistieron al legislador para adoptar las medidas contenidas en los artículos 86 y 88 de la ley 1523 de 2012. Posteriormente, se recordará, de manera sucinta, el carácter de interés público que orienta a la actividad financiera y la función social que caracteriza tanto la propiedad como la libertad de empresa. Seguidamente se considerará, brevemente, en el marco del Estado Social de Derecho, el tratamiento que merecen las personas en situación de las personas en situación de vulnerabilidad frente al sector financiero. Previo a la resolución del caso concreto, se recordará, desde la jurisprudencia, la condición de especial protección de las personas afectadas

por situaciones de desastre y se aludirá a algunos elementos básicos sobre el test de igualdad.

#### **4. Los motivos del legislador en la adopción de las medidas contenidas en los artículos 86 y 88 de la ley 1523 de 2012**

3.1. El 10 de agosto de 2011, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia, presentó un proyecto de ley para la adopción de una política nacional de gestión del riesgo de desastres, mediante el establecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Como punto de partida, en la exposición de motivos, el Ejecutivo reconocía las carencias de orden jurídico, institucional, financiero, tributario, fiscal etc., que se constituían en verdaderas limitantes del Sistema de prevención de riesgos y desastres. En su momento, prueba de esa difícil circunstancia, la constituía el recurso al expediente de la declaración de emergencia económica, social y ecológica “*por grave calamidad pública con ocasión del impacto del Fenómeno de La Niña*”<sup>4</sup>

Frente a tal situación y, en atención a lo dispuesto en el artículo 2 de la Carta que establece como imperativo el deber estatal de “*proteger la vida, bienes, seguridad y salubridad de la población y garantizar su bienestar*” se expuso que resultaba necesario:

*“definir una política integral, eficiente y efectiva en materia de desastres que involucre, aparte de la preparación operativa para la atención de emergencias, la reducción de riesgos colectivos, entendida e impulsada desde una perspectiva de la planificación del desarrollo territorial, económico y social”*<sup>5</sup>

Dicha meta comportaba fortalecer los mecanismos de reducción del riesgo de desastres, adoptar las medidas que permitieran la transferencia de pérdidas y permitir la recuperación de las comunidades afectadas. La propuesta de legislación, se encaminó a superar un sistema “*centrado en la atención de emergencias*” y, proponer uno “*orientado a reducir la vulnerabilidad ante las amenazas y reducir al mínimo los desastres efectivos*”<sup>6</sup>.

El nuevo sistema que se advenía con la futura ley, se entendía en el proyecto como “*la relación organizada de entidades públicas, cívicas, comunitarias y privadas que en razón de sus competencias o de sus actividades tienen que ver con los diferentes campos implicados*” (negrilla fuera de texto). Para el Ejecutivo, quedaba fuera de toda duda que las actividades de atención mitigación y prevención del desastre, involucraban a bastantes más actores que el Estado. El reconocimiento de otros partícipes en la gestión del riesgo, debía

---

<sup>4</sup> Gaceta 592 de agosto 11 de 2011

<sup>5</sup> ibidem

<sup>6</sup> Ibid.

trascender al ámbito de lo normativo si se pretendía realizar una labor efectiva frente al desastre o calamidad, presente o, futura.

El grueso de estas motivaciones se preservó a lo largo de los cuatro debates que llevaron a la aprobación de la Ley cuyos artículos 86 y 88 se acusan. Relevante para fundar esta valoración, resulta la afirmación contenida en la ponencia para primer debate en la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, en el siguiente sentido:

*“El Sistema se erige como la articulación de las entidades del Estado, el sector privado y la comunidad con el propósito fundamental de proteger la vida, los bienes, la cultura de la comunidad y un ambiente sano en donde se procure un desarrollo sostenible”*<sup>7</sup> (negritas fuera de texto)

Para la Sala, una manifestación de este tenor resulta de capital importancia, pues, en ella, se advierten dos aspectos que el Gobierno había expresado en la exposición de motivos arriba referida, de un lado, la presencia de múltiples sectores para el logro de una adecuada gestión de la situación de desastre, de otro, el *telos* del sistema, cual es, la guarda de la vida, los bienes, la cultura y el ambiente sano. Para la Corte, no pasa desapercibido que el legislador, recogiendo la intención del Ejecutivo incluyó al sector privado como factor importante a articular en la estructura organizacional del manejo del desastre. Tampoco se pierde de vista la meta de clara inspiración constitucional que funge como norte del proyecto.

La revisión de la ponencia citada ofrece otros elementos cuya pertinencia para este examen no puede ser desconocida. Así por ejemplo, se destaca que las situaciones de calamidad y desastre contribuyen a reducir la capacidad de resiliencia de la población. Para la Corte, resulta claro que la capacidad de sobreponerse a la adversidad, no es la misma frente a las afecciones particulares que frente a la tragedia colectiva, en esta segunda circunstancia, los referentes de apoyo se reducen, pues, no solo el círculo más cercano del damnificado se puede ver disminuido e, incluso desaparecer, sino que sus otros congéneres que constituyen su entorno social, pueden hallarse en situaciones aún más gravosas. Adicionalmente, el grupo de ponentes advierte que las catástrofes “(...) *tienden a perpetuar la condición de pobreza*”. Este aserto también resulta incontrovertible, pues, una apreciación escueta, permite comprender que los recursos en otro momento destinados a la mejora de las condiciones de quienes aún no habían sufrido daño, ahora han de dedicarse a la recuperación de lo perdido.

---

<sup>7</sup> Gaceta 698 septiembre 09 de 2011

En la inspección del mismo documento, se observa que al referirse al objeto de la ley, se hace mención de la elaboración de una política pública de gestión del riesgo, indicándose que “*Se establece la gestión del riesgo como responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano*” y, más adelante al describir los diversos apartados del grupo de normas se anota “*(...) las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo (conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres)(...)*”; todo lo cual, permite verificar la importante presencia y participación que el legislador le reconoce a los actores no estatales en entornos de calamidad y desastre público.

Otra consideración importante incluida por los ponentes hace relación a lo que denominan “*(...) número apropiado de herramientas que le permitirán al Gobierno Nacional atender con mayor prontitud las emergencias*”. Se trata del penúltimo capítulo de la ley -en el cual se insertan las normas aquí censuradas- apartado que se resume con claridad en el precepto al que en ese momento se le numeraba como artículo 64 y, cuyo tenor literal reza:

***¿Artículo 64. Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad***” (negrillas fuera de texto)

Para la Corporación, este mandato contenido ahora en el artículo 65 de la Ley, detalla un aspecto de la finalidad de las disposiciones legales que aluden a temas como la refinanciación de deudas y la suspensión de proceso ejecutivos. Valora la Sala que se trata de medidas orientadas a contribuir al retorno a la normalidad. No se trata pues de una regulación aislada, sino de imperativos legales que se integran en la búsqueda de la realización del propósito de la ley.

Una vez aprobado el proyecto en la Comisión respectiva, en la plenaria de la Cámara se presentó con una ponencia similar, como se puede observar en la Gaceta N° 748 de 2011. Del mismo tenor fue la línea argumental con la que se configuraron las ponencias en los subsiguientes debates congresuales, como se puede verificar en las Gacetas N° 871 de 2011 y 956 del mismo año. Es importante precisar que las disposiciones aquí cuestionadas, se preservaron durante el trámite legislativo para ser finalmente aprobadas. Como se puede

verificar, los textos atacados se conservaron sin variaciones, tal como fueron presentados inicialmente por el Gobierno.

Finalmente, resulta oportuno atender que durante el itinerario legislativo se adujeron entre los varios sustentos constitucionales los siguientes:

4. *Principio de solidaridad social (artículos 1º, 95 ordinal 2, 356 inciso 5º y 367 C. P.).*

(...)

12. *Principio del Estado social (Preámbulo; artículos 1º, 2º inciso 1º, 5º, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 334, 365 inciso 1º; 366 C. P.).*

13. *Principio de igual protección bajo las leyes (Preámbulo, artículo 13 inciso 1º, 209 inciso 1º C. P.).*

14. *Principio de interdicción de la discriminación, la marginación y la debilidad manifiesta (Preámbulo; artículo 13 incisos 2º y 3º C. P.).*

Para la Sala, la mención de tales preceptos Superiores, contribuye, aún más, a clarificar el sentido de las disposiciones contenidas en la ley cuestionada, con lo que la lectura a llevar cabo por este Tribunal habrá de atender dichos mandatos constitucionales.

Concluye pues la Corte que, de manera general, el propósito de protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano, inspiraron al legislador en la expedición de la ley que consagra la gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Adicionalmente, al expedirse un conjunto de disposiciones en las que se incluyen aspectos como la refinanciación de deudas, la suspensión de procesos ejecutivos, entre otros; se advirtió que se trataba de medidas encaminadas a permitir una atención pronta las emergencias y garantizar la recuperación de la situación de normalidad.

## **5. El interés público como criterio orientador de la actividad financiera<sup>8</sup>**

4.5.1. Acorde con el artículo 335 de la Constitución Política “*las actividades financiera, bursátil (...) y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación (...) son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado (...)*”, actividades que pueden ser limitadas por el Estado, en ejercicio de sus facultades de intervención en la economía, para remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo con equidad<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> El apartado titulado “*El interés público como criterio orientador de la actividad financiera*” y El capítulo I “*antecedentes*” se corresponden en parte con la ponencia inicial presentada por el Magistrado Mauricio González Cuervo. Igual acontece con los lineamientos generales del test de igualdad integrado.

<sup>9</sup> Sentencia C -197 de 2012.

4.5.2. Esta Corporación se ha pronunciado sobre la legitimidad y necesidad de la injerencia estatal en el medio financiero. Puntualmente ha sentado la Sala:

*“(...) la actividad financiera es de interés general, pues en ella está comprometida la ecuación ahorro - inversión que juega papel fundamental en el desarrollo económico de los pueblos.<sup>10</sup> Es por ello que cualquier actividad que implique esta forma de intermediación de recursos, o la simple captación del ahorro de manos del público, debe quedar sometida a la vigilancia estatal. En efecto, en el modelo “social de derecho”, en donde corresponde al Estado conducir la dinámica colectiva hacia el desarrollo económico, a fin de hacer efectivos los derechos y principios fundamentales de la organización política, no resulta indiferente la manera en que el ahorro público es captado, administrado e invertido(...)”<sup>11</sup> (negritas fuera de texto)*

Igualmente, la Corporación en su lectura de la Constitución ha justificado el interés y preocupación estatales por la estabilidad macroeconómica y, por los derechos individuales de los asociados, en los siguientes términos:

*“(...) la orientación del ahorro público hacia determinado propósito común se halla justificada como mecanismo de intervención del Estado en la economía (C.P. art. 334), para lograr la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Además, la actividad propiamente financiera tiene repercusión en la soberanía monetaria del Estado, pues es sabido que el papel que el sistema financiero cumple dentro de la economía implica la emisión secundaria de moneda, mediante la creación de medios de pago distintos de los creados por la vía de la emisión, por lo cual su adecuada regulación, vigilancia y control compromete importantes intereses generales (...)<sup>12</sup>.”*

4.5.3. El ordinal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política, en armonía con el numeral 25 del artículo 189 y con el 335 de la misma Carta, atañen a la intervención estatal en las actividades financiera, bursátil y aseguradora o en cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, tales preceptos disponen un reparto de competencias entre el Congreso y el Presidente de la República, según el cual, aquel, por la vía de las leyes marco, señala las pautas y criterios legislativos a los cuales debe sujetarse la actividad presidencial.

Importante resulta en esta distribución de potestades lo contemplado por el legislador en el artículo 46 de Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, citado en lo pertinente para este juicio, cuando al trazar objetivos a la intervención gubernamental lo hace en los siguientes términos:

---

<sup>10</sup> Cf. Sentencia C- 1107 de 2001, M.P Jaime Araujo Rentería.

<sup>11</sup> Sentencia 1062 de 2003

<sup>12</sup> Sentencia C-940 de 2003

**“ARTICULO 46. OBJETIVOS DE LA INTERVENCION.** Conforme al artículo 150 numeral 19 literal d) de la Constitución Política, corresponderá al Gobierno Nacional ejercer la intervención en las actividades financiera, aseguradora, y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, con sujeción a los siguientes objetivos y criterios:

a. Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;

b. Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelen adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados e inversionistas; (...)”

Observa la Sala desde ya que el interés público, continúa signando el ejercicio de la gestión financiera, con lo cual, se concluye que por mandato del Constituyente, tanto el Legislador como el Ejecutivo; están comprometidos a desempeñar sus tarea atendiendo aquella pauta.

Otros cánones generales fijados en la ley, hacen relación al señalamiento de la clase de entidades autorizadas para ejercer esas actividades, los requisitos para su constitución y la necesidad de obtener autorización estatal para su funcionamiento, el objeto social que deben perseguir y las operaciones que les son autorizadas a cada una de ellas, las inversiones que les son permitidas, las prohibiciones y limitaciones que deben acatar, la responsabilidad de los administradores, y las condiciones generales de su funcionamiento (contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero- EOSF). Estas directrices legales buscan sentar los lineamientos para que el ejecutivo ejerza sus facultades de control, a fin de que las actividades financiera, bursátil o aseguradora, se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia, que las entidades cuenten con los niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia, que se democratice el crédito según lo ordena el artículo 335 superior y que se promueva la libre competencia entre quienes desarrollen dichas actividades, bajo condiciones de equidad y equilibrio<sup>13</sup>.

En lo concerniente a las atribuciones específicas del Gobierno, este se encuentra facultado para acudir a instrumentos concretos de intervención, como lo son el autorizar las operaciones que puedan realizar las entidades y establecer ciertas condiciones respecto de las mismas (plazos, clases y montos de garantías, entre otros), expedir normas referentes a los niveles de patrimonio exigidos de acuerdo con los distintos riesgos asociados con la actividad, limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías por parte de las entidades objeto de intervención, determinar el margen de solvencia, el patrimonio técnico mínimo y el régimen de inversiones de las entidades vigiladas, etc.<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Cf. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), artículo 46.

<sup>14</sup> Cf. Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), artículo 48.

Como se colige de lo considerado y, de lo mandado por el artículo 335 Superior, la posibilidad de manejar, invertir o aprovechar el ahorro público, está sujeta a la previa autorización estatal, dado que se trata de actividades que comprometen el orden público económico y los intereses particulares de los usuarios. En este sentido ha manifestado la Corte:

*“(...) las libertades de empresa y de asociación para constituir entidades financieras están sujetas a límites especiales que no se aplican a otra categoría de actividades industriales y comerciales, y las personas jurídicas que desarrollan la actividad financiera, independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta, actúan siempre en ejercicio de una autorización del Estado para cumplir uno de sus fines, que es el de la prestación de los servicios públicos, por lo cual se obligan a cumplir condiciones mínimas señaladas por él(...)”<sup>15</sup> (negrillas fuera de texto)*

4.5.7. Así, las personas jurídicas públicas o privadas que tengan por objeto el desarrollo de actividades financieras, relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación, deben reunir las condiciones que exige el Estado para el otorgamiento de la autorización de funcionamiento, así como las disposiciones que regulan dicha actividad, contenidas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y, en este sentido, son asimilables.

Igualmente, existe una importante similitud entre las instituciones financieras públicas y las privadas, en lo que hace referencia al ejercicio de la actividad financiera, definida por el Constituyente como de interés público, dado su papel en la economía de mercado y en la creación secundaria de dinero, respecto de lo cual esta Sala en la citada C-1062 de 2003, ha indicado:

*“(...)Este carácter público de la actividad financiera proviene, como arriba se dijo, del hecho de que las operaciones activas del sistema financiero implican el manejo del crédito, que hoy en día se considera un bien social necesario para el adecuado desarrollo económico, y de la repercusión que ella tiene en la soberanía monetaria del Estado, al cumplir un papel de emisión secundaria mediante la creación de medios de pago distintos de los creados por la vía de la emisión estatal(...)(negrillas fuera de texto) (negrilla fuera de texto)*

Otras actividades del sector financiero en las que coinciden entes públicos y privados son la intermediación financiera, la transformación de activos en plazos<sup>16</sup>, en el manejo del ahorro del público, y en el sistema de medios de pago<sup>17</sup>. Así pues, existe un específico conjunto de normas que se aplican por

<sup>15</sup> C-1062 de 2003

<sup>16</sup> Ver [www.uam.es/personales\\_pdi/economía/gamonal/monetaria/TEMA3.PDF](http://www.uam.es/personales_pdi/economía/gamonal/monetaria/TEMA3.PDF)

<sup>17</sup> Definido por el Banco de Pagos internacionales como el “... entramado de mecanismos y procesos institucionales de un país y sus correspondientes infraestructuras, utilizadas para iniciar y transferir derechos monetarios en forma de pasivos de un banco comercial o del banco central.”

igual a las instituciones de crédito definidas en el artículo 1° del EOSF, sin que el origen de la propiedad de sus activos, pueda significar un tratamiento privilegiado para públicos o privados, o la imposición de cargas diferenciadas; en suma, todas ellas se rigen y operan conforme al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y bajo la supervisión de la Superintendencia Financiera.

Ahora, frente a disposiciones relativas a otras materias, el legislador en ejercicio de su libertad de configuración, puede dar un tratamiento diferenciado a las entidades financieras públicas y a las de carácter privado, pues estas divergen, en lo relativo a su constitución, capital y finalidades. Mientras las primeras pertenecen a la Nación, y entre sus objetivos pueden considerarse el cumplimiento de fines del Estado y la promoción de sectores económicos o poblacionales, las instituciones financieras privadas se caracterizan por ser de propiedad de personas particulares, cuya meta principal es participar en el mercado financiero con fines comerciales y de lucro.

Un aspecto importante en esta consideración sobre la actividad financiera, tiene que ver con la connotación de servicio público que diversa jurisprudencia, tanto de esta Corporación, como de otras Altas Cortes, le ha conferido a la labor de la banca. En este sentido, debe recordarse que desde la sentencia T- 443 de 1992, la Sala, ha manifestado expresamente la calificación de servicio público para el tipo de empresa en referencia. En sede de unificación, dijo el pleno de la Corte:

*“(...) las personas jurídicas que desarrollan la actividad bancaria, independientemente de su naturaleza pública, privada o mixta, actúan en ejercicio de una autorización del Estado para cumplir uno de sus fines, que es el de la prestación de los servicios públicos, por lo cual gozan de algunas prerrogativas propias de la actividad, pero igualmente se obligan a cumplir condiciones mínimas de derechos de los usuarios (...)”<sup>18</sup>(negrilla fuera de texto)*

En providencia de tutela de 2003, este criterio pesó de manera importante para amparar los derechos de una persona que había sido secuestrada y, tras su liberación se le exigía, sin ninguna clase de miramientos, el cumplimiento de obligaciones bancarias que había dejado de satisfacer mientras permanecía en cautiverio. Expuso la Sala de Revisión:

*“(...)El Estado tiene el deber de asumir los costos necesarios para garantizar, en muchos aspectos, el ejercicio de las libertades fundamentales a través de los servicios públicos. Sin embargo, en otros casos permite que los particulares también los presten, y que se lucren de ello, recibiendo del Estado todas las prerrogativas y garantías necesarias para ejercer su actividad. Por lo tanto, los particulares que*

---

<sup>18</sup> SU 157 de 1999

*prestan servicios públicos y reciben del Estado las prerrogativas y garantías necesarias para lucrarse de esta actividad, asumen ciertos deberes y prestaciones hacia las personas(...)*<sup>19</sup> (negrilla fuera de texto)

Finalmente, resulta pertinente recordar algunas decisiones proferidas por la Corte Constitucional cuando se han presentado en circunstancias en las cuales, la actividad financiera ha comportado la afectación de las condiciones del deudor, sin que quepan razones constitucionales que justifiquen tal menoscabo a quien suele ser el extremo más débil de la relación jurídica.

Entre dichas decisiones, destacan aquellas en las que se generó para las instituciones financieras la obligación de reliquidar los créditos vigentes en materia de adquisición de vivienda por la vía de las UPAC. Estas últimas surgieron como uno de los instrumentos a través de los cuales se implementó una de las estrategias de desarrollo planteadas en el plan de desarrollo “*Las cuatro estrategias*” y, que perseguía a través del desarrollo urbano, concentrar recursos en el sector de la construcción, con el fin de generar empleo y permitir el uso del ahorro privado para el desarrollo urbano.

4.6.5. Se creó el “Sistema de Valor Constante” aplicable tanto para ahorros como para préstamos dirigidos a financiar la construcción y la adquisición de vivienda, se autorizó la constitución de las Corporaciones de ahorro y vivienda y se definió la forma de cálculo, la cual fue modificándose<sup>20</sup>, hasta el año de 1999, cuando estalló la crisis, debido al crecimiento desbordado de las obligaciones adquiridas a largo plazo para adquisición de vivienda y de las cuotas a pagar, que al estar tasadas en UPAC hacían imposible el cumplimiento de sus compromisos crediticios, dando pie al desbordado aumento de procesos ejecutivos hipotecarios iniciados por las entidades financieras, circunstancia que tuvo un efecto negativo de gran impacto social.

4.6.6. Las disposiciones que regulaban el sistema UPAC fueron objeto de demandas, y esta Corporación, mediante sentencias C-383<sup>21</sup>, C-700<sup>22</sup> y C-

---

<sup>19</sup> T- 520 de 2003

<sup>20</sup> (i) La UPAC se calculaba inicialmente conforme al índice ponderado de precios al consumidor (IPC) elaborado por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), índice que informaba el incremento o disminución de los precios de los bienes y servicios (1974 – 1983); (ii) posteriormente entre 1984 y 1991, se introdujo una primera modificación en la que al IPC se adicionó una tasa ponderada de los rendimientos de los CDT de la banca comercial; (iii) en el segundo semestre de 1988, se dispuso que el cálculo de la fórmula se obtendría teniendo en cuenta el cuarenta por ciento (40%) del promedio del IPC correspondiente a los 12 meses inmediatamente anteriores, más el treinta y cinco por ciento (35%) del promedio de la tasa variable DTF, aumentándose el tope de corrección monetaria a un veinticuatro por ciento (24%); (iv) a comienzos de los años 90, debido a la eliminación de los topes de la corrección monetaria, mediante Decreto 1127 de 1990<sup>20</sup>, se dejó sin límite el aumento de la UPAC, y por lo tanto el ajuste monetario de los préstamos y los ahorros del sistema; (v) Entre 1993 y 1998, se trató de incrementar la rentabilidad del sistema, incluyendo modificaciones más drásticas, en las que se reflejó cada vez más la disminución del porcentaje del IPC, para su cálculo, dependiendo en un mayor grado de la DTF, hasta que con la resolución 26 de 1994 se señaló que su cálculo se haría con la aplicación de manera exclusiva un componente diferente al IPC, consistente en un porcentaje de la tasa DTF, la cual rigió la mayoría del último período hasta su crisis en 1999.

<sup>21</sup> Que declaró **INEXEQUIBLE** la expresión "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", contenida en el literal f) del artículo 16 de la Ley 31 de 1992.

747<sup>23</sup> todas de 1999, declaró la inconstitucionalidad del sistema UPAC, como mecanismo para tasar los compromisos que suscribieron las personas para la financiación a largo plazo para la adquisición de vivienda, motivo por el cual fue expedida por el Congreso de la República, la Ley 546 de 1999, más conocida como Ley de Vivienda, en la cual se establecieron los lineamientos del nuevo sistema de financiación de la compra de vivienda a largo plazo, y se adoptaron medidas tendientes a normalizar la crisis financiera en la cual se encontraban deudores hipotecarios que habiendo adquirido un crédito de este tipo, bajo el sistema UPAC, estaban al borde de perder sus viviendas en un proceso ejecutivo.

En la sentencia C-383 de 1999, al resolver si la fijación del valor en pesos de la UPAC, con sujeción a una norma que preceptuaba “ (...) *para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía*,”; quebrantaba el derecho a adquirir y conservar una vivienda digna, conforme a lo preceptuado por el artículo 51 de la Carta Política, la Corte expuso:

*“(...) a juicio de la Corte al incluir como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la "vigencia de un orden justo", como lo ordena el artículo 2º de la Constitución.*

***4.8. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población***

---

<sup>22</sup> Que declaró la **INEXEQUIBILIDAD** en su totalidad los siguientes artículos del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), que estructuraban el sistema UPAC: 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 y señaló que los efectos de esta Sentencia, en relación con la inejecución de las normas declaradas inconstitucionales, se difieren hasta el 20 de junio del año 2000, pero sin perjuicio de que, en forma inmediata, se dé estricto, completo e inmediato cumplimiento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutive y, por tanto obligatoria.

<sup>23</sup> Mediante la cual se **DECLARÓ** la inexequibilidad del numeral tercero del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, así como la de la expresión "*que contemplen la capitalización de intereses*" contenida en el numeral primero de la norma en mención, únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo, inexequibilidad cuyos efectos se difieren hasta el 20 de junio del año 2000, como fecha límite para que el Congreso expida la ley marco correspondiente.

*no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios. (negritas fuera de texto)*

*4.9. Así mismo, la determinación del valor en pesos de las Unidades de Poder Adquisitivo Constante conforme a la variación de las tasas de interés en la economía a que se ha hecho referencia, pugna de manera directa con la "democratización del crédito" que ordena al Estado el artículo 335 de la Constitución como uno de los postulados básicos en la concepción de éste como "Social de Derecho", pues, precisamente a ello se llega, entre otras cosas cuando el crédito no se concentra solamente en quienes abundan en dinero y en bienes, sino extendiéndolo a la mayor parte posible de los habitantes del país, sin que ello signifique nada distinto de procurar efectivas posibilidades de desarrollo personal y familiar en condiciones cada día más igualitarias.(...)"*

*"(...) ha de concluirse entonces por la Corte que por las razones ya expuestas, la determinación del valor en pesos de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante "procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía", como lo establece el artículo 16, literal f) de la Ley 31 de 1992 en la parte acusada, es inexecutable por ser contraria materialmente a la Constitución, lo que significa que no puede tener aplicación alguna, tanto en lo que respecta a la liquidación, a partir de este fallo, de nuevas cuotas causadas por créditos adquiridos con anterioridad y en lo que respecta a los créditos futuros, pues esta sentencia es "de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares", de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991."*

Por su parte, en la Sentencia C - 313 de 2013, en la cual se examinó la constitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 1º (parcial) de la Ley 1555 de 2012 *"Por medio de la cual se permite a los consumidores financieros el pago anticipado en las operaciones de crédito y se dictan otras disposiciones"*, que estipulaba que el pago anticipado de los créditos, aplicaba únicamente para los otorgados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, es decir, el 9 de julio de 2012, esta Corporación declaró la exequibilidad, condicionada a que los créditos a los cuales se refiere el literal g) del artículo 5º de la Ley 1328 de 2009, tomados antes del 9 de julio de 2012, también podrían ser pagados anticipadamente, sin incurrir en ningún tipo de penalización o compensación.

4.6.11. Para fundamentar su decisión, la Corte manifestó que si bien podrían aducirse a favor de la exclusión del beneficio para los adquirentes de créditos antes de la entrada en vigor de la ley, razones de seguridad jurídica y respeto de la libertad contractual, existían razones constitucionales en pro de la extensión del beneficio a dichos deudores fundadas en la cláusula del Estado social de derecho (art. 1), el logro de la promoción de la prosperidad general

(art. 2º), la defensa de los derechos de los consumidores (art. 78), el derecho a la libre competencia (art. 333), el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (art. 334), el derecho a que se promueva la democratización del crédito (art. 335). En esa ocasión, la Sala estimó que mantener el precepto tal como lo dispuso el legislador implicaba un quebrantamiento del principio de igualdad.

4.6.13. En conclusión, pronunciamientos como los referidos, evidencian que en el examen de mandatos reguladores de la actividad financiera, la Corte Constitucional ha estimado la consonancia o disonancia de aquellos con imperativos constitucionales tan trascendentales como el orden económico justo y el respeto al principio de igualdad.

## **6. La función social de la propiedad y la función social de la empresa**

Para la Sala, resulta necesario referirse a la función social de la propiedad y de la empresa, dado que algunas intervenciones han registrado su preocupación por el lugar en que quedan los derechos económicos del sector financiero, si se atiende el requerimiento de la demandante. En respuesta a dichas manifestaciones, el Ministerio Público ha recordado que la propiedad cumple una función social y, por ende, implica derechos, pero también obligaciones. Similar es la apreciación de la Procuraduría General respecto de la obligación social solidaria que pesa sobre las entidades de financiamiento públicas y privadas.

Por lo que concierne a la propiedad, el punto de partida que se impone para revisar el asunto, es el mandato contenido en el 58 de la Constitución, cuyo tenor literal, en lo pertinente, es el siguiente:

*Art. 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica*

No sobra anotar que si bien es cierto que este mandato fue modificado por el Acto legislativo N° 1 de 1999, el apartado transcrito es el mismo que fue aprobado por la Asamblea Constituyente de 1991. En esa medida, es de recibo recordar lo que, a propósito el inciso 2 del artículo 58, dijera el Constituyente Guillermo Perry en defensa del texto aprobado:

*“(...) El Doctor Darío Echandía en 1936 presentó ésta como la fórmula que concreta de manera específica para la propiedad, el principio general de que el interés público o social prevalece sobre el interés individual. De esa manera, no solamente es un derecho y una obligación de manera simultánea como lo vamos a consagrar para el caso del trabajo en esta Constitución, sino que el derecho de propiedad se garantiza, solo en tanto y en cuanto cumpla la función social que le es inherente; por esa razón, la legislación colombiana ha plasmado principios como el de extinción de dominio. Vale decir que la propiedad que no cumple su función social intrínseca, deja de ser propiedad (...)”*

24

Resulta pues claro que el constituyente garantizó la propiedad privada, pero, al igual que cualquier otro derecho, al estimar que no tiene carácter absoluto, le atribuyó características que la involucran no solo en la satisfacción de los intereses privados del titular de la misma, sino que la comprometen en la realización de cometidos sociales. En los orígenes doctrinales de esta concepción, merece citarse la autorizada voz de León Duguit, quien en una de sus conferencias en 1911, titulada *“La propiedad función social”*, exponía que *“(...) si bien es cierto el propietario tiene el deber, y por tanto el poder, de emplear la cosa que posee en la satisfacción de las necesidades individuales (...)”* también, sentaba la siguiente proposición *“El propietario tiene el deber, y por consiguiente el poder, de emplear su cosa en la satisfacción de necesidades comunes, de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias”*<sup>25</sup>.

La jurisprudencia de esta Sala ha tenido ocasión de referirse al asunto en los siguientes términos:

*“(...) En el Estado social de derecho, la protección del derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos está vinculada a los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (C.P art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad está orientada a realizar los intereses de la comunidad y por ello impone a quien sea propietario que, sin renunciar al ejercicio de sus derechos, contribuya a la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual (...)”*<sup>26</sup> (negritas fuera de texto)

El peso específico del interés público como factor que permite limitar la propiedad como función social, también ha sido resaltado por la Corporación. En este sentido cabe citar la sentencia C-295 de 1993, cuando al discutirse la constitucionalidad de una disposición que establecía en el orden municipal la cesión gratuita de áreas para vías, zonas verdes y servicios comunales, lo cual,

<sup>24</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1991, Antecedentes Artículo 58, p. 142.

<sup>25</sup> Duguit, L., *“La propiedad función social”* en *Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón*, Trad, C. Posada, Ed. Coyoacán, México, 2007, p. 127

<sup>26</sup> Sentencia C-1074 de 2002. Esta providencia contiene en pies de página, un importante acopio jurisprudencial sobre las características, limitaciones y, otros aspectos de la propiedad.

en el entender del accionante vulneraba el derecho de propiedad, la Sala se inclinó por la constitucionalidad, incluyendo entre sus motivos el siguiente:

***“La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.”*** (negrillas fuera de texto)

Para la Corte, la clásica prerrogativa de disposición que se tiene sobre los bienes y, los frenos que se oponen a las intromisiones en la esfera de dicho poder del propietario; por virtud del Constituyente, encuentran límite cuando a dichas facultades no las acompaña el cumplimiento del deber constitucional de atender también un interés en alta estima para la Carta, cual es, el interés social. Al respecto y con miras a justificar las medidas de extinción de dominio, ha sentado la jurisprudencia:

***“(...) En relación con la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada, hay que decir que el punto de partida para la acción estatal no está determinado por la adquisición sólo aparente del derecho en razón de la ilegitimidad implícita en el título, pues se está ante un derecho legítimamente adquirido y por lo mismo protegido por la Constitución y la ley. Lo que ocurre en este caso es que el derecho de propiedad, en el contexto primero de un Estado social y luego de un Estado constitucional, impone obligaciones al propietario. Éste tiene una facultad de disposición sobre sus bienes. No obstante, esta facultad tiene límites impuestos por la Constitución misma, límites que se orientan a que tales bienes sean aprovechados económicamente no sólo en beneficio del propietario, sino también de la sociedad de la que hace parte y a que ese provecho se logre sin ignorar el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables. Ese es el sentido de la propiedad en cuanto función social y ecológica. De allí que cuando el propietario, pese a haber adquirido justamente su derecho, se desentiende de la obligación que le asiste de proyectar sus bienes a la producción de riqueza social y del deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables, incumpla una carga legítima impuesta por el Estado y que éste, de manera justificada, opte por declarar la extinción de ese derecho (...)”*** (negrillas fuera de texto)

En suma, resulta constitucionalmente admisible que en aquellos casos en los cuales el interés social resulte afectado, pueda el Estado trazar límites al derecho de propiedad privada. Dicha intromisión debe estar signada por la realización del mandato que califica a la propiedad como una función social.

En lo que atañe a la función social de la empresa el artículo 333 de la Constitución Política de 1991, dispuso en lo pertinente:

**“ARTICULO 333.** *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

***La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. (...)***”

Un elemento importante en la comprensión del significado a atribuirle al precepto en estudio, es la explicación presentada en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el asunto, al respecto se expuso:

*“(...) en el segundo inciso hay una primera frase que considera la subcomisión que tiene una gran importancia, es el de que la empresa tiene una función social que implica obligaciones, esta idea, venía de algunos proyectos presentados a consideración de la Asamblea, y algunos miembros de la subcomisión, inicialmente plantearon que si la propiedad es una función social, pues no es necesario decir también que la empresa como tal tiene una función social. Pero finalmente llegamos a la conclusión de que la empresa es mucho más que la propiedad de una serie de bienes. La empresa es una organización que además de los bienes que tiene, tiene una determinada tecnología, unas especializaciones, un grupo humanos (sic) que allí laboran, desde directivos hasta trabajadores, quienes deben manejar la empresa no solamente con un criterio de utilidad para los dueños o de beneficio para los trabajadores, sino por (sic) el interés más amplio de la sociedad (...) por esas razones consideramos conveniente señalar esto en la norma constitucional (...) es el concepto moderno del manejo de la empresa. Cualquier curso de administración, sobre todo los posgrados hoy en día, señalan que el manejo de las empresas tiene que tener (sic) en cuenta de manera muy especial el entorno social, que la empresa está cumpliendo una función de carácter social, que va más allá del propio conglomerado compuesto por los accionistas, los directivos y los trabajadores (...)”<sup>27</sup>*

Valora la Corte Constitucional que el querer del constituyente, al connotar como social la función de la empresa, implica la atribución de obligaciones que exceden el afán de lucro particular. Si bien es cierto la configuración de la empresa, comporta obligaciones entre los diversos sujetos que interactúan para el logro de los fines de la organización, como los son los propietarios o

---

<sup>27</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1991, Artículo 331, 333,334 p. 6.

accionistas, trabajadores, clientes para la adquisición de bienes o usuarios de los servicios ofertados; también es cierto que, el universo en el cual se inserta el tipo de organismos en referencia, supera, en mucho, el particular y específico marco señalado. Es el conglomerado social quien, de manera más general, puede resultar comprometido con el actuar empresarial. No pueden por ejemplo, ignorarse los importantes efectos que en materia de confianza en el ahorrador e inversor, generan eventuales prácticas financieras atribuibles a actores específicos. No podrían ignorarse las consecuencias que puede acarrear para la salud de la colectividad, el manejo inadecuado de singulares procesos industriales. Para la Sala, circunstancias como las referidas, evidencian el importante alcance de la actividad empresarial. No pasa por alto la Corte el trascendental papel que desempeña la Empresa en el contexto de las sociedades y, tal es su entidad que el constituyente expresamente lo reconoció al expresar que ese tipo de organización es la base del desarrollo, pero, es esa justamente otra razón que hace patente el compromiso de dichos organismos en la construcción social.

Encuentra pues la Corporación que la libertad de empresa como derecho de raigambre constitucional, no es, ni puede ser absoluto, con lo cual, se entiende la necesidad de trazarle límites y, fijarle restricciones a la libertad empresarial. Ciertamente, dichos cotos han de tener asidero constitucional, no de otro modo se entiende en este caso, lo dispuesto en el artículo 334 Superior que en lo atiente dice:

***ARTICULO 334 La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.***

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

Como se advierte en el imperativo constitucional inmediatamente transcrito, debe el Estado, por mandato de la ley, adoptar las medidas que permitan lograr el cometido de los fines establecidos de manera general por el Constituyente. Es precisamente la función social, uno de esos propósitos a

lograr y, a su vez, esta funge como motivo del actuar legislativo cuando la realización de fines estatales, como los consagrados en el artículo 2 de la Carta, entre ellos la defensa del interés general; exigen el cumplimiento de la intervención estatal ordenada en el citado artículo 334 de la Constitución. Relevante en esta consideración resulta recordar lo dicho en otra oportunidad por el Pleno de la Corte:

*“(...) la función social, asociada a la empresa, es fuente de un sinnúmero de intervenciones legítimas del Estado que se instrumentalizan a través de la ley. Entre otros criterios relevantes que en este sentido pueden tomarse en cuenta, se mencionan los siguientes: la actividad de la empresa; su estructura organizativa; el mercado en el que se inserta; el tipo de financiamiento al cual apela; el producto o servicio que presta; la importancia de su resultado económico etc. Los anteriores factores pueden determinar variadas formas de inspección, control, regulación y existencia de estímulos e incentivos.(...)”<sup>28</sup>*

En otra ocasión advirtió la Sala:

*“(...) en ciertos casos la función social de la empresa, se logra como una contrapartida de los incentivos económicos que el legislador decide otorgar con miras a alcanzar determinados objetivos económicos de interés general. (...)”<sup>29</sup>*

Y en la misma providencia destacó el peso del interés general como límite de la libertad de empresa:

*“(...) La Corte ha hecho énfasis en que tanto los posibles estímulos como las limitaciones de orden legal a las que puede verse sometida la libertad económica y de empresa, han de tener como guía la garantía de los derechos fundamentales de las personas y la prevalencia del interés general (...)”<sup>30</sup>*

De lo dicho, concluye la Sala que la libertad de empresa desde la perspectiva constitucional debe cumplir una función social, razón, entre otras, que autoriza la intervención estatal por la vía de la concesión de estímulos, beneficios, restricciones y otras medidas cuyo *telos* bien puede ser la mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional, la prevalencia del interés general o la garantía de los derechos fundamentales de los asociados.

---

<sup>28</sup> Sentencia C-254 de 1996

<sup>29</sup> Sentencia C-100 de 2005

<sup>30</sup> Ibidem. Una consideración similar respecto de la importancia del bien común cuando se trata de establecerle límites a la libertad de empresa, quedó plasmada en la Sentencia C-492 de 2002 del siguiente modo *“(...) el reconocimiento de la libertad de empresa se hace conforme al respeto del bien común y sus límites son el resultado de la protección de las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas dentro de las cuales se puede ejercer el libre comercio.(...)”*

## **7. El trato a las personas en situación de debilidad manifiesta y sus deudas con el sector financiero**

No son pocas las ocasiones en las que la Corte Constitucional, en el marco de la acción de tutela, ha examinado situaciones en las cuales sujetos en condiciones de vulnerabilidad, han acudido a la protección constitucional al estimar que sus derechos han resultado conculcados por entes dedicados a la actividad financiera. En esas oportunidades, los accionantes, en calidad de deudores, no han podido satisfacer debidamente sus obligaciones con las referidas entidades y, estas han adelantado los cobros y acciones judiciales respectivas. Seguidamente, se procederá a referir jurisprudencia en la cual se evidencia la circunstancia anotada.

Mediante sentencia T- 520 de 2003 la Sala Quinta de Revisión, resolvió la solicitud de amparo de un ciudadano víctima del punible de secuestro, a quien tras haber sido liberado, se le exigió por parte de una entidad bancaria, el cobro de una serie de obligaciones que no había podido satisfacer oportunamente, dado el plagio del cual fue objeto y, la grave afectación económica sufrida con ocasión de las exigencias dinerarias con las que tuvo que correr para recuperar su libertad. Frente a estos hechos, el afectado, solicitó al establecimiento financiero la refinanciación de sus deudas, obteniendo como respuesta, no solo la negativa a su pedimento, sino, el inicio de los procesos ejecutivos correspondientes en su contra.

Para decidir, el juez de tutela recordó el carácter de servicio público que se predica de la actividad financiera y, manifestó que la condición de secuestrado conlleva una circunstancia que se impone a la víctima. Expuso la Sala de Revisión que “(...) *no puede asumirse que el secuestro es previsible, por el hecho de ser de “posible ocurrencia (...)”*”, recordando la jurisprudencia sentada en la sentencia C- 400 de 2003. Agregó el juez de tutela:

*“(...) resulta irrazonable someter a las personas que han sido secuestradas al deber probatorio, propio del derecho ordinario, de demostrar la imprevisibilidad e irresistibilidad de su secuestro, así como su relación causal con el incumplimiento(...)”*

En su momento, el problema jurídico fue enunciado del siguiente modo:

*“(...) ¿se vulneran los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad cuando una entidad bancaria exige el pago a un deudor secuestrado y posteriormente liberado, sin considerar los efectos que tuvo su secuestro sobre sus posibilidades de cumplir?(...)”*

Ante este interrogante, el juez de revisión encontró que la entidad bancaria desconoció los derechos del deudor, pues, de un lado al desatender su deber de solidaridad no consideró la situación concreta del accionante y, de otro, el actuar del banco, no se correspondió con el respeto del principio de igualdad

cuando no tuvo en cuenta la protección especial que se le dispensa por el ordenamiento a las personas víctimas del punible de secuestro. Respecto de la solidaridad dijo la Sala de Revisión:

*“(...) La aplicación judicial directa de la solidaridad resulta particularmente exigible en estos casos. La solidaridad no sólo es un deber constitucional genérico (C.N. art. 95.2), también es un principio fundamental (C.N. art. 1º). Como principio, la solidaridad imprime ciertos parámetros de conducta social a los particulares, que pretenden racionalizar ciertos intercambios sociales. En el Estado Social de Derecho, el principio de solidaridad cumple la función de corregir sistemáticamente algunos de los efectos nocivos que tienen las estructuras sociales y económicas sobre la convivencia política a largo plazo. Por supuesto, la solidaridad, como principio exigible a los particulares, no es un instrumento necesario para garantizar la convivencia política, independientemente del modelo de Estado. Se trata más bien de una construcción histórica, de una herramienta que acogió el Constituyente de 1991, como instrumento normativo consistente con su opción política por el Estado Social de Derecho.(...)”* (negrilla fuera de texto)

Se destacan en el ejercicio argumentativo de la tutela referida, las importantes alusiones al aval constitucional que tuvo en materia de protección a la familia de los secuestrados y, las personas víctima de desaparición forzosa; la extensión de la normatividad que ordenaba el pago de salarios para servidores públicos en situación de cautiverio. Estas razones se constituyeron en fundamento del amparo predicable para sujetos que el juez constitucional estimó como susceptibles de especial protección y merecedores de un trato diferenciado, en este caso una víctima de secuestro. Se sostuvo en la providencia:

*“(...) el principio de solidaridad impone a las entidades financieras un deber de consideración hacia los deudores del sistema financiero que han sido liberados después de un secuestro. En desarrollo de sus actividades, estas entidades no pueden imponerles a los deudores que hayan sido secuestrados cargas que superen sus posibilidades de cumplir libre y responsablemente sus obligaciones financieras. Particularmente, en aquellas circunstancias en que la conducta de las entidades bancarias incida directamente sobre las posibilidades de readaptación a la actividad económica y social de estas personas. (...)”*

Por lo que concierne a la afectación de la autonomía de la víctima, expuso el juez de amparo:

*“(...) si bien las desigualdades que se manifiestan de ordinario en las relaciones contractuales son objeto de protección por parte del ordenamiento jurídico, los derechos del acreedor no son absolutos. Por*

*el contrario, la forma como el acreedor ejerce los derechos derivados del contrato no es constitucionalmente irrelevante”*

*(...)”*

*“(...) En tales casos la persona se encuentra ante la imposibilidad de decidir libremente si cumple o no con sus obligaciones, y no se le está permitiendo asumir responsablemente las consecuencias de sus actos.(...)”*

Igualmente, resulta de singular importancia la consideración que en la providencia profusamente transcrita, se hace sobre el acceso a la justicia por parte de los organismos financieros, cuando, en circunstancias como las descritas, pretenden el cobro de sus acreencias por la vía judicial sin atender la particular situación de debilidad del demandado que justificadamente no cumple con el pago respectivo. Se expuso en el fallo:

*“(...) las entidades bancarias no pueden exigir judicial o extrajudicialmente el pago de las cuotas del préstamo durante el término del secuestro, y hasta un año después de su liberación. Aunque la facultad de exigir judicialmente el cumplimiento de una deuda está amparada por el derecho de acceso a la administración de justicia, considerado fundamental por la jurisprudencia de esta Corporación, tal derecho no es absoluto”*

*(...)*

*“(...) los bancos no pueden exigir judicialmente el pago de la deuda a una persona que ha sido secuestrada sino después del año siguiente a su liberación, so pena de vulnerar sus derechos fundamentales. Interponer una demanda contra una persona que ha sido secuestrada, conociendo previa o posteriormente que su incumplimiento se debió al secuestro constituye una conducta contraria al principio de buena fe, y un abuso del derecho de acceso a la administración de justicia.(...)”*

Estas razones, permitieron que en el asunto reseñado se censurara el uso de la cláusula aceleratoria por parte de la entidad crediticia, igualmente, se rechazó el cobro de intereses moratorios y, otra sumas propias de la condena en el proceso ejecutivo. Concluyó el juez de tutela:

*“(...) Resultaría extremadamente gravoso para el deudor tener que cancelar la totalidad de dichos intereses en el momento en que supere la etapa de recuperación. La onerosidad de dicha carga implicaría un desequilibrio económico del contrato que fue pactado en cuotas, precisamente para permitir el cumplimiento del deudor*

*(...)*

*(...) no sobra advertir que las entidades bancarias deben renegociar con los deudores los intereses de la deuda en condiciones de viabilidad financiera, que permitan la recuperación económica de los deudores que han sido secuestrados(...)*”

No pasa inadvertido que uno de los móviles por los cuales se protege al deudor, en casos como el descrito, es la recuperación de aquel. Permitir sin más los cobros al afectado, no se compadece con el mandato de solidaridad y torna en más gravosa la ya de por sí difícil situación de la persona que busca el amparo constitucional. Como colofón de lo expuesto, la Corte ordenó *“(...)a las entidades bancarias que se abst(uvieran) del cobro anticipado de la deuda, de los intereses moratorios por el incumplimiento durante el lapso en que el demandante estuvo secuestrado y hasta un mes después de la notificación de la (...) sentencia, así como de los honorarios de abogado y demás gastos y costas derivados del cobro judicial o extrajudicial de la deuda”*

En otro caso, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, se pronunció frente al requerimiento de tutela elevado por una pareja agobiada por un proceso ejecutivo hipotecario. El problema jurídico se formuló en los siguientes términos:

*“(...) ¿Se vulneran principios superiores y derechos fundamentales cuando una entidad bancaria promueve un proceso ejecutivo en contra de los deudores de un crédito hipotecario para adquisición de vivienda de interés social y lo hace sin tener en cuenta su condición de portadores sintomáticos del virus de inmunodeficiencia adquirida, encontrarse desempleados y ser padres de cuatro hijos menores de edad?(...)”<sup>31</sup>*

En los considerandos del proveído la Sala de Revisión, nuevamente calificó como servicio público la actividad financiera y, seguidamente recordó el peso que tiene el principio de solidaridad en el ordenamiento jurídico nacional. Se dijo en la providencia:

*“(...) en el constitucionalismo colombiano, la solidaridad es uno de los fundamentos del estado social de derecho y como tal está consagrado en el artículo 1º de la Carta. Pero, al mismo tiempo, la solidaridad es un deber de las personas consagrado en el artículo 95.2 superior, deber que impone el despliegue de acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...)*”

En la misma decisión, el Juez de Revisión advirtió que en tratándose de sujetos con padecimientos de salud y en condiciones como las de los afectados

---

<sup>31</sup> Sentencia T-170 de 2005

correspondía no solo al Estado, sino a los particulares, cumplir sus deberes de solidaridad. Se expuso en su momento:

*“(...) cuando se trata de pacientes afectados por el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, el mandato de especial protección de las personas que se encuentran en condición de debilidad manifiesta, vincula también a los particulares y que en este caso él se halla inescindiblemente ligado al deber de solidaridad que les asiste a todas las personas(...)”*

En el caso concreto y, con miras a tutelar los derechos de los accionantes, cuya situación personal los hacía susceptibles de una consideración especial, la Sala expuso que:

*“(...) Ser titular de un crédito no habilita a nadie a mostrarse indolente ante la tragedia ajena, mucho más si ésta no sólo compromete la vida del deudor sino que interfiere su capacidad de asumir la defensa de sus propios negocios.*

*Si estas mínimas exigencias de humanidad y consideración no estuvieran fundadas en derechos y principios como los de dignidad del ser humano, solidaridad, lealtad y buena fe y no fueran jurídicamente exigibles en supuestos de afectación de derechos fundamentales, habría que concluir que la democracia constitucional colombiana ha sido suplantada por un rígido formalismo jurídico.(...)”*

Un aspecto importante en la reflexión de la Sala de Revisión referida, hace relación a que el incumplimiento de las obligaciones bancarias, en casos como el examinado, guarda estrecha relación con la importante afectación de la capacidad productiva de las personas. Con tales presupuestos y, frente a la manifiesta desidia de los funcionarios del banco accionado, se procedió a confirmar la suspensión del proceso ejecutivo hipotecario adelantado contra los accionantes y, se ordenó la refinanciación del crédito acorde con la situación específica de los afectados. Como medida de control del cumplimiento de lo ordenado, se ordenó la entrega de informes por parte de la entidad accionada.

Un tercer ejemplo de los casos en los cuales nuevamente se revisó lo acontecido a sujetos de especial protección frente al sector financiero, dada su condición de debilidad manifiesta, se puede encontrar, entre otras, las sentencias T- 312 de 2010, T-697 de 2011 y T-181 de 2012<sup>32</sup>. En todas ellas se examinó la situación de personas en situación de desplazamiento forzado, las cuales, no atendieron debidamente sus obligaciones crediticias. En el asunto

---

<sup>32</sup> Otras decisiones, en las cuales el Juez de Revisión se pronunció sobre los pedimentos de amparo de deudores en situación de desplazamiento forzado que por tal motivo, no habían podido atender sus obligaciones crediticias con entes financieros, se tienen en las sentencias T-419 de 2004, T-358 de 2008, T-972 de 2009 y T-207 de 2012.

que dio origen a la sentencia T-312 de 2010, el accionante manifestaba no poder atender la propuesta de refinanciamiento hecha por el banco, la Sala de Revisión, acudió nuevamente al principio de solidaridad en los siguientes términos:

*“(...) es menester reiterar que la solidaridad no es un deber exigido únicamente a los organismos e instituciones estatales, sino que está estrechamente correlacionado con los particulares<sup>33</sup> en general, pero más aún se exige dicho presupuesto constitucional de quienes prestan un servicio público autorizado legalmente, como es el caso de la actividad financiera (...)”* (negrilla fuera de texto)

Como medida para amparar los derechos conculcados al accionante, se ordenó *“(...) el otorgamiento de un plazo justo dentro del cual la situación económica del accionante se estabilice, pues materialmente no tiene la misma capacidad de pago ( de quien) no ha sido víctima del desplazamiento.(...)”*. Nuevamente se aprecia que un factor atendido por la jurisprudencia, en asuntos como el estudiado, hace relación a la afectación de la capacidad de pago con ocasión del hecho que torna a una persona en un sujeto en condiciones de debilidad manifiesta y, lo hace merecedor de una protección constitucional diferente. Importante es la valoración hecha por la Sala de Revisión en un apartado elocuentemente titulado *“La no exigibilidad de la deuda mientras persistan las circunstancias de indefensión y debilidad manifiesta en el accionante debido al desplazamiento”*. El acápite en referencia concluye que:

*“(...) el banco no puede hacer uso de las cláusulas aceleratorias que pudieron haber suscrito en el contrato con el accionante para efectos de hacer exigible la totalidad de la deuda, ni podrá cobrar intereses moratorios durante el periodo señalado. Sin embargo, el banco tiene derecho a cobrar los intereses moratorios que se hayan causado con anterioridad al desplazamiento(...)”*

Adicionalmente, se previó que dada la imposibilidad de hacer exigible la totalidad de la deuda, no procedía en cobro judicial y, de estarse surtiendo un proceso de esta naturaleza, este debía darse por terminado.

Estos criterios fueron retomados en la sentencia T-697 de 2011, en la cual se resumieron del siguiente modo:

---

<sup>33</sup> *“La historia ha dado elocuentes pruebas de la inconveniencia de los efectos que se siguen al responsabilizar de manera exclusiva al Estado del desarrollo y garantía de las relaciones sociales. De las lecciones del pasado ha surgido la necesidad de coordinar los esfuerzos de la Administración y de los ciudadanos para que cada uno pueda concentrar sus esfuerzos y cumplir eficazmente sus funciones. Así, la postulación del principio de solidaridad no tiene otro objetivo que recordar junto a la necesidad de colaboración entre los miembros que componen un mismo cuerpo –el Estado-, el hecho de que ciertas acciones sólo pueden llevarse a cabo a partir de la contribución de múltiples organismos y que por lo tanto, la responsabilidad en la consecución de los fines que se estiman deseables depende, en última instancia de la colaboración de todos los entes interesados –institucionalizados o no-”* (Sentencia T-389 del 27 de mayo de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

*a) La obligación contraída por una víctima del desplazamiento forzado previa su ocurrencia no es exigible mientras persistan las circunstancias de indefensión y debilidad que caracterizan el delito del desplazamiento y sus consecuencias, debido a que ello acarrea la pérdida o alteración de los medios de producción que de forma tradicional habían sido empleados por la víctima para la manutención propia y la de su familia. Sin embargo, debido a que ordenar que la suspensión de la obligación crediticia hasta la estabilización socio-económica de la víctima podría resultar desproporcionado, se hace imperiosa la renegociación de la deuda y la terminación de cualquier proceso ejecutivo que se hubiese iniciado para su exigibilidad.*

*b) En esa medida, el incumplimiento de las obligaciones por parte de la víctima desde la fecha del desplazamiento hasta la notificación de la sentencia que resuelve el proceso de tutela no comportarán mora, lo que implica a su vez que sea inadmisibles el uso de cláusulas aceleratorias y el cobro de intereses moratorios durante dicho lapso.*

*c) Los intereses de mora causados sobre las cuotas que se llegaron a pagar desde el momento del desplazamiento hasta la notificación de la sentencia serán abonados al capital total adeudado.*

*d) Se reconoce el derecho que le asiste a la entidad bancaria para reclamar el pago de intereses remuneratorios o de plazo causados a partir del momento del desplazamiento sobre las cuotas que hayan dejado de pagarse a partir de dicha fecha. Dichos intereses, al igual que las cuotas que están pendientes de pagar, deben calcularse con sujeción al principio de solidaridad y teniendo en cuenta las condiciones de desplazamiento del actor, para lo cual deberán llegar a nuevos acuerdos de pago. Si no se llega a un acuerdo, se debe aplicar el artículo 884 del Código de Comercio.*

Por lo que concierne a la Sentencia T-181 de 2012, debe indicarse que la Sala Primera de Revisión tuteló el derecho de un ciudadano “(...) *a obtener un trato especial como persona desplazada, destinado a propiciar el pago de sus obligaciones crediticias en condiciones acordes con su situación*”. El afectado, había pactado un crédito hipotecario, cuyos pagos no pudo atender dado que junto con su familia fue víctima de desplazamiento forzado. La entidad financiera propuso una fórmula de pago que al no poder ser atendida por el deudor, condujo a que el banco iniciara la acción civil del caso. En esa oportunidad el Juez de Revisión, entendió que se había fijado por la Corte una regla jurisprudencial del siguiente tenor:

*“(...) La regla jurisprudencial extraída de los pronunciamientos reiterados en esta oportunidad establece que (i) las personas víctimas de desplazamiento forzado, que (ii) suscribieron un crédito hipotecario*

*antes de que se presentaran los hechos que motivaron su movilización; y (iii), con posterioridad a esos hechos suspenden el pago de las cuotas correspondientes por motivo del desplazamiento forzado, (iv) tienen el derecho a que las entidades financieras reestructuren la deuda y adopten (...) medidas(...)*<sup>34</sup>

Examinada la jurisprudencia, puede la Sala puntualizar algunas consideraciones a tener en cuenta, cuando el asunto en estudio, es el trato que debe brindar el sector financiero a los deudores en condición de debilidad manifiesta:

- a) La actividad financiera tiene como uno de sus fines la prestación de un servicio público, con lo cual, está sujeta a los límites que se le trazan por vía de la intervención del Estado.
- b) El principio de solidaridad, esencial en la existencia del Estado Social de Derecho y, reconocido puntualmente en los artículos 1 y 95 ordinal 2° del inciso 2 Superiores, como deber, compromete tanto al Estado como a los particulares.
- c) En virtud del respeto al principio de igualdad, entendida como “desigualdad adecuada a la desigualdad de la situación”<sup>35</sup>, la concurrencia de las calidades de sujeto de especial protección y, deudor del sistema financiero; comporta en circunstancias específicas un trato diferenciado por parte de las entidades financieras.
- d) La afectación de la capacidad productiva, por la condición de debilidad manifiesta que presenta el deudor, es un factor relevante al momento de adelantar la refinanciación, el cobro o el proceso judicial, por parte del acreedor financiero.<sup>36</sup>

Seguidamente procede la Corte a revisar el estatus jurídico atribuible a las personas víctimas de desastres.

## **8. La situación de desastre como objeto de regulación y las víctimas de desastres como sujetos de especial protección constitucional**

La normativa que evidencia la preocupación contemporánea por los desastres y las calamidades públicas, no resulta escasa. El afán de preservar las personas y los bienes frente a lo que puede ser el poder de la naturaleza, ha conducido a proponer marcos de acción y reglas, desde ámbitos que abarcan la comunidad internacional hasta los espacios de orden local.

---

<sup>34</sup> Las medidas a las que se alude son las fijadas por la Corte en la sentencia T-697 de 2011 y que han sido transcrita *in extenso* en esta providencia

<sup>35</sup> Ruíz Miguel, A., “Concepciones de la Igualdad y Justicia Distributiva” en Díaz, E. y Colomer J., *Estado, justicia, derechos*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp 212.

<sup>36</sup> En las sentencias T- 358 de 2008, T- 972 de 2009 y T- 207 de 2012 hizo parte de las órdenes dadas a las entidades crediticias, la de reprogramar el crédito acorde con la peculiar situación de vulnerabilidad de quienes habían padecido el desplazamiento forzado.

Una muestra del interés universal para prevenir, mitigar y, dado el caso, encaminarse hacia la recuperación y la rehabilitación de los colectivos afectados por el desastre, lo constituye la conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres naturales celebrada en Hyogo (Japón) en enero de 2005. En dicho evento, se produjeron 3 resoluciones orientadas a reconocer la toma de medidas para lograr un mundo más seguro y evitar las “(...) *pérdidas de irremplazables vidas humanas y valiosos bienes (...)*” buscando reducir tales daños de orden humano, social, económico y ambiental. En la primera de tales resoluciones se dijo:

***“(...) Reconocemos que existe una relación intrínseca entre la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, entre otras esferas, y la importancia de lograr la participación de todos los interesados, en particular los gobiernos, las instituciones financieras y las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica. Por consiguiente, expresamos nuestra satisfacción por todas las actividades y las aportaciones realizadas durante la Conferencia y en su proceso preparatorio.(...)”***(negrillas fuera de texto).

En la resolución No. 2 de la conferencia de Hyogo, se establecieron deficiencias y retos particulares en cinco ámbitos, entre ellos, el de una “*preparación para una respuesta eficaz y una recuperación efectiva*”. En el mismo documento, se incluyeron entre los objetivos estratégicos, los siguientes:

*“(...) b) La creación y el fortalecimiento de instituciones, mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, que puedan contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia ante las amenazas.*

*c) En la fase de reconstrucción de las comunidades damnificadas, la incorporación sistemática de criterios de reducción de riesgos en el diseño y la ejecución de los programas de preparación para las situaciones de emergencia, de respuesta y de recuperación.(...)”*

En un contexto menos universal se tiene la “*Estrategia Andina para la Prevención y Atención de desastres- EAPAD*” contenida en la decisión 713 de agosto de 2009, emanada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en uno de cuyos partes se señala:

***“La gestión del riesgo de desastres, una responsabilidad compartida***

*Tradicionalmente, las responsabilidades en la gestión del riesgo de desastres han estado concentradas en los Estados, comprometiendo, en el caso de los desastres, la estabilidad fiscal y el desempeño*

*macroeconómico o poniendo una carga excesiva en la gestión que las administraciones no podrían atender. En este contexto, el papel del sector privado debe ser más activo en la reducción de las condiciones de riesgo en sus procesos productivos; así como desempeñar un rol dinamizador en la creación de mercados de seguros y reaseguros, educación, investigación, medios masivos e información pública, para citar algunos casos,*

*Igualmente, la sociedad civil ha estado débilmente vinculada a los procesos de desarrollo institucional de la gestión del riesgo de desastres y en los procesos de reconstrucción, a pesar de haberse demostrado que el éxito de los procesos requiere la vinculación activa de las comunidades en la orientación, gestión y control de los programas” (negrillas fuera de texto)*

Entre las prioridades señaladas en la estrategia, resulta oportuno destacar la siguiente:

*“(...) Prioridad 5: Fortalecer la preparación para casos de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel. Se podría reducir el impacto de los desastres si las autoridades, las comunidades y las personas están bien preparadas y realizan una gestión eficaz de las situaciones de desastre.”*

Un instrumento jurídico que merece ser mencionado en esta sucinta descripción es la “Convención Interamericana para facilitar la asistencia en casos de Desastre”, adoptada en Santiago, Chile, el 7 de junio de 1991, la cual fue declarada exequible por esta Corporación mediante sentencia C- 316 de 2012. Este Tratado Internacional, incluyó en su preámbulo el siguiente considerando:

*“(...) CONSCIENTES de que un verdadero espíritu de solidaridad y de buena vecindad entre los Estados americanos se ha manifestado en casos de desastre y que ese espíritu puede fortalecerse mediante una preparación que permita actuar con más eficacia,(...)”*

De la diversa preceptiva anotada, se puede colegir que el interés por adoptar medidas frente a los desastres y calamidades públicas, trasciende las fronteras nacionales. Resulta indubitable que el poder omnímodo de la naturaleza, en ocasiones desencadenado por la negligencia o ignorancia humana, no conoce de nacionalidades u otras peculiaridades al momento de causar daño.

Igualmente, se puede observar que una de las facetas del desastre, hace relación al momento posterior al acaecimiento de la tragedia y, corresponde al Estado expedir la normatividad del caso, con miras a lograr la recuperación de los afectados. En este sentido, se constituye en un *telos* para los Estados, el aumento de la resiliencia de las poblaciones damnificadas, pues, es éste uno

de los supuestos sobre los que se pretende rehabilitar aquello que ha sido dañado por la devastación.

Entiende la Corte que una característica importante de la actuación *ex post* frente a las calamidades públicas, es la eficacia de la gestión orientada a recuperar lo perdido. Sin tal exigencia, podría acontecer que los esfuerzos desplegados para reducir el perjuicio ocasionado por la tragedia, resulten infructuosos. En esa medida, se requiere contemplar diversos factores, pues, lo que se logra atendiendo una dimensión del problema, se desvanece al descuidar otra esfera del mismo. Así por ejemplo, una importante inyección financiera de orden estatal, orientada a mejorar las condiciones de los damnificados, no logrará el efecto deseado, si por su parte el sector financiero privado no toma medidas que en atención a la circunstancia, permitan paliar las dificultades económicas y en el mediano plazo recuperar la capacidad financiera de las víctimas.

Del mismo modo, se advierte que el desastre y la calamidad pública, no son asuntos del exclusivo resorte del Estado. Tal como se desprende de las varias citas hechas, opera un mandato de responsabilidad compartida, el cual, se aviene sin duda, con el mandato de solidaridad. No admite la Corte el particular razonamiento, vertido por varios intervinientes, según el cual, la solidaridad se agota en el cumplido pago de la carga obligación crediticia. Apreciación que contraviene claramente los principios que inspiran el Estado Social de Derecho.

Por lo que concierne a la regulación que el constituyente concibió en relación con eventos de desastre, resulta pertinente recordar lo dispuesto en el mencionado ordinal 2º del inciso 2 del artículo 95 Superior, cuyo tenor literal reza:

*Son deberes de la persona y del ciudadano:*

1. (...)
2. *Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;*

Igualmente, el contenido del artículo 215 en lo tocante al objeto de examen, dispone:

***“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia (...)”***

Tal es la entidad de las situaciones de calamidad y desastre, que se estipuló la posibilidad de acudir a una medida extrema, cual es, la declaración del Estado

de Emergencia con todo lo que ello comporta para la separación de poderes, esto es, la atribución de facultades legislativas en cabeza del Ejecutivo.

Para la Corte Constitucional, las diversas manifestaciones invocadas, ponen de presente que las situaciones en consideración, dejan al ser humano en condiciones que no solo riñe con la normalidad, sino que, además, no se corresponde con un estado deseable. La experiencia humana demuestra que la catástrofe puede privar al ser humano hasta de sus más básicos derechos e, igualmente puede situarlo en condiciones de debilidad manifiesta.

Ha dicho este Tribunal en sede de tutela, al referirse a las víctimas de desastres y los deberes del Estado y la sociedad frente a sus dramáticas circunstancias, *in extenso*:

***“(...) en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico.***

***En conclusión, la Sala estima que en situaciones de desastre la solidaridad se concreta como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar tanto el Estado como la sociedad<sup>37</sup>. En esta medida las personas que se han visto afectadas de forma indirecta por las consecuencias de un desastre, específicamente por las consecuencias que implica la nueva situación de los damnificados en el entorno social, deben colaborar activamente en la mitigación de los daños obrando conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (C.P. artículo 95 numeral 2), por lo cual deben abstenerse de ordenar o ejecutar actos que puedan amenazar, profundizar la condición vulnerable de la población que ha sufrido directamente los efectos de la calamidad, o de dañar la vida de sus semejantes, procurando el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.***

***En consecuencia, el desconocimiento por parte de los particulares de las situaciones de vulnerabilidad de los conciudadanos, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración a los derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual podrán***

---

<sup>37</sup> Al respecto véase la sentencia T-434 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil

*hacerse exigibles la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.*

*Sin embargo, la Sala advierte que si bien en situaciones de desastre pueden presentarse limitaciones a los derechos de diferentes personas, ello no implica per se que se desconocerán del todo tales derechos. En efecto, **la limitación no puede significar bajo ninguna circunstancia la negación de los derechos, de modo que las restricciones sólo pueden establecerse bajo rígidos criterios de proporcionalidad y temporalidad a la par de un proceso de recuperación y reconstrucción que, como se anotó anteriormente, debe responder a los daños colaterales e indirectos y no solo a la atención de emergencia en las zonas y poblaciones directamente afectadas.**(...)”<sup>38</sup> (negrilla fuera de texto)*

Entiende la Corte Constitucional que para el constituyente, la peculiar condición de vulnerabilidad de las personas víctimas de desastres y, calamidades públicas, convoca tanto al Estado como a la sociedad en su auxilio. La razón en la cual se funda esta especial consideración, es justamente el estado de indefensión producto de la grave afectación de los derechos de quienes padecen el infortunio de la catástrofe. El eventual deterioro de la salud, la pérdida abrupta de su patrimonio, el dolor en razón del daño o desaparición sufrida por sus seres queridos, la merma de su capacidad productiva; son solo algunas de las eventuales trágicas circunstancias que deben afrontar, en muchas ocasiones, los damnificados por una calamidad pública.

En la sentencia T- 769 de 2005, la Sala Novena de Revisión calificaba sin ninguna sombra de duda, a los damnificados por siniestros como sujetos de especial protección y, preceptuaba en favor de ellos el deber de solidaridad por parte de los restantes asociados, incluyendo el vigor de tal mandato, aún a los particulares. Sentó el Juez de Tutela:

*“(...) una vez definido que la indefensión se caracteriza por situaciones de hecho que ponen en circunstancia de desventaja a una de las partes lo cual no se supera con la existencia de un vínculo contractual, es necesario abordar, en paralelo, la condición del damnificado como un sujeto de especial protección conforme al deber de solidaridad social”<sup>39</sup>*

---

<sup>38</sup> Sentencia T- 1125 de 2003

<sup>39</sup> El principio de solidaridad social, los derechos fundamentales y la dignidad humana son pautas que encarrilan las reglas económicas de la Constitución. La Corte se pronunció sobre esta premisa en la sentencia T-505 de 1992 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz) de la siguiente manera: “*El Estado social de derecho mantiene el principio de legalidad, pero lo supera y complementa al señalar entre sus finalidades la de garantizar un orden político, económico y social justo (C.N., Preámbulo). La naturaleza social del estado de derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social. La defensa de los valores supremos del ordenamiento obliga al Estado a intervenir —dentro del marco constitucional— para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar derechos fundamentales como la vida y la salud. (...) El Estado social de derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin*

*presente en la Constitución Política. Esto nos permitirá sostener que en ciertas relaciones entre particulares, incluso aquellas que estuvieren precedidas o sustentadas por un negocio jurídico, cuando quiera que acaezca un siniestro, es procedente la acción de tutela como uno de los mecanismos idóneos para evitar la desprotección de aquellos que queden bajo un escenario de inestabilidad, debilidad o de pleitesía económica que genere una desventaja ilegítima capaz de vulnerar los derechos fundamentales.*

*“(...) es necesario tener en cuenta que ante una situación de calamidad o ruina se derivan, por lo menos, dos resultados constitucionalmente relevantes: (i) la obligación de parte de todos los habitantes de socorrer y ayudar a quienes hayan quedado en situación de debilidad por el siniestro, y (ii) la posibilidad de ejercicio de la acción de tutela aún contra particulares, debido al estado de indefensión generado por la catástrofe.(...)”*

En una alusión puntual a personas víctimas de la ola invernal en la ciudad de Cali, en el año 2005, la Sala Sexta de Revisión, justificaba el trato diferenciado a las víctimas de desastres; señalando:

*“(...) El diferente impacto que los fenómenos naturales puede tener sobre las personas justifica el tratamiento diferenciado de las medidas a adoptar en estos casos, pues el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se hace exigible la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma(...)”<sup>40</sup> (negrillas fuera de texto)*

Importante en este recorrido jurisprudencial, resulta lo considerado en la sentencia T- 355 de 2013, en la que, al estudiar el requerimiento de amparo por parte de víctimas de fenómenos hidrometeorológicos, se arribó, entre otras, a las siguientes conclusiones:

*“(...) (i) las personas damnificadas por un desastre natural son sujetos de especial protección constitucional debido al estado de debilidad manifiesta en que se encuentran como consecuencia de dicho acontecimiento, (ii) el Estado tiene el deber de solidaridad y de protección con las personas damnificadas como consecuencia de un*

---

*esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derechos fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación, propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público”.*

<sup>40</sup> Sentencia T- 1075 de 2007

*desastre natural, lo anterior debido a la posición de garante que tiene con todas las personas que habitan en el territorio nacional, (iii) desconocer la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas víctimas de un desastre natural generaría la vulneración de sus derechos fundamentales, tales como la vida digna, la vivienda digna, la salud, entre otros(...)*<sup>41</sup>

Como se puede apreciar, en el proveído inmediatamente referido, se destaca la condición de sujetos de especial protección de quienes han sido afectados por un desastre. Esta calificación, ha sido reiterada en la sentencia T- 198 de 2014, en la cual, se decidió la solicitud de protección de víctimas de la ola invernal en el departamento de Sucre. Se manifestó en su momento:

*“(...) cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección (...)”*

Así pues, se impone colegir que en diversas ocasiones la Corte por vía de tutela, no solo ha reconocido la condición de sujetos de especial protección para quienes resultan damnificados por situaciones de calamidad y desastre público, sino que, ha procedido a justificar tal estimación dada las consecuencias que la devastación comporta para los seres humanos que padecen la catástrofe.

Con los supuestos referidos procede la Sala a determinar el tipo de test que conforme a la jurisprudencia, demanda el problema jurídico.

## **9. El juicio de igualdad. Una perspectiva jurisprudencial**

4.3.1. Como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, la igualdad es uno de los pilares sobre los que se funda el Estado colombiano y su definición y concreción ha representado uno de los principales retos del Juez constitucional. De allí la abundante jurisprudencia que tanto en tutela como en constitucionalidad ha ido definiendo el principio y el derecho a la igualdad y la forma en que estos se vulneran y se hacen efectivos en las actuaciones públicas y en las privadas<sup>42</sup>.

4.3.2. Esta Corporación ha señalado que el artículo 13 constitucional incorpora mandatos de igualdad que condicionan la actividad de las autoridades, los cuales han sido expuestos por la Corte en repetidas ocasiones, al momento del análisis de cargos por violación del principio de igualdad. Al respecto, la Sala ha señalado que: *“(...) Del alcance del principio de igualdad que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un*

---

<sup>41</sup> Sentencia T- 355 de 2013

<sup>42</sup> Sentencia C- 296 de 2012.

*mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes (...)*<sup>43</sup>.

La Corte, al considerar los dos postulados referidos, ha explicado que estos a su vez incorporan otros contenidos específicos. Ha precisado el Juez Constitucional en la misma jurisprudencia inmediatamente citada:

*“(...)Estos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.(...)”*<sup>44</sup>

La Corte ha precisado que la igualdad es un concepto relacional, cuyo estudio parte de una comparación entre las características o elementos comunes de dos normas o situaciones ante la cual debe darse un trato igual a lo igual y un trato desigual a situaciones desiguales<sup>45</sup> y que debe examinarse en cada caso<sup>46</sup>, determinando qué persona o grupo es igual a otro, de lo cual resulta que *“una vez fijados los extremos de la relación, surge la obligación de efectuar un estudio de razonabilidad de la medida en particular, cuyos lineamientos dependen de la naturaleza de la norma en cuestión”*<sup>47</sup>.

Dado el carácter relacional de la igualdad, en la acción pública de inconstitucionalidad esta supone la comparación entre dos regímenes jurídicos, centrada en los aspectos más relevantes de cada uno, para examinar si se evidencia o no un trato diferente e injustificado.

Para tal fin, esta Corporación ha acudido al uso reiterado de una herramienta metodológica: *el juicio integrado de igualdad*, en la medida en que el control de constitucionalidad en estos casos no se reduce a un juicio abstracto de igualdad entre la norma impugnada y el precepto que sirve de parámetro, sino que comprende un juicio particular sobre la proporcionalidad de la medida respectiva. En este sentido, el examen de igualdad consiste en:

---

<sup>43</sup> Sentencia C- 1125 de 2008.

<sup>44</sup> C-1125 de 2008, igualmente se pueden consultar las sentencias C- 250 de 2012, C- 1021 de 2012, C- 629 de 2011 entre otras.

<sup>45</sup> Ver entre otras, las Sentencias C- 345 de 1993, 058 de 1994, C-094 de 1993, C-296 de 2012.

<sup>46</sup> Sentencia C-296 de 2012 y Sentencia C- 022 de 1996

<sup>47</sup> Sentencia C-445 de 2011

“establecer, cuáles son las situaciones o supuestos que deben ser objeto de comparación, desde el punto de vista objetivo o material y funcional, atendiendo todos los aspectos que sean relevantes en las respectivas relaciones o circunstancias, con el fin de determinar qué es lo igual que merece un trato igual y qué es lo divergente que exige, por consiguiente, un trato diferenciado. Realizado esto, es preciso determinar si el tratamiento que se dispensa en una situación concreta obedece o no a criterios que sean objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima.”<sup>48</sup>

“(…) Este juicio parte de un examen del régimen jurídico de los sujetos en comparación, precisamente con el objeto de determinar si hay lugar a plantear un problema de trato diferenciado por tratarse de sujetos que presentan rasgos comunes que en principio obligarían a un trato igualitario por parte del legislador. Posteriormente se determina la intensidad del test de igualdad de conformidad con los derechos constitucionales afectados por el trato diferenciado, para finalmente realizar un juicio de proporcionalidad con sus distintas etapas – adecuación, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto- sobre el trato diferenciado. (...)”<sup>49</sup>

4.4.3. El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de examen que implican: (i) la identificación de los sujetos y supuestos de hecho, con el fin de establecer si son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) establecer si en los planos fáctico y jurídico, existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) indagar si la diferencia de trato tiene una justificación constitucional<sup>50</sup>.

4.4.4. Con el fin de poder establecer si la norma acusada infringe los mandatos de igualdad consagrados en la Carta Política, el test de igualdad establece en su metodología, tres objetos de análisis: (i) el fin perseguido por la medida; (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Frente a la intensidad del juicio, se contemplan varias posibilidades, en la medida en que esta “(…) *varía dependiendo de la materia objeto de la norma demandada y sus implicaciones, si bien en todo caso es necesario examinar las circunstancias concretas que configuran cada situación para determinar el nivel de intensidad del juicio al que ha de ser sometida una norma que es objeto de control de constitucionalidad.* (...)”<sup>51</sup>.

4.4.5. El tipo de test a observar obedecerá a la clase de valores, principios y derechos constitucionales expuestos por el Legislador en su decisión. Así, el

---

<sup>48</sup> Sentencia C-654 de 1997.

<sup>49</sup> Sentencia C- 624 de 2008.

<sup>50</sup> Cfr. Sentencias C- 093 de 2008, C-673 de 2001, C- 862 de 2008 y 015 de 2014.

<sup>51</sup> Sentencia C- 227 de 2004.

test será: (i) leve cuando las medidas legislativas se refieren a materias económica, tributarias, de política internacional o aquellas en las que el Legislador cuente con un amplio margen de configuración normativa, para lo cual bastara que el fin buscado y el medio utilizado no estén prohibidos constitucionalmente y que el instrumento utilizado sea adecuado para la consecución del fin perseguido; (ii) intermedio cuando se trate de valorar medidas legislativas en las que se pueda afectar un derecho constitucional no fundamental. Este juicio es más riguroso y comprende no solo la determinación de la conveniencia del medio, sino también la conducencia para la materialización del fin perseguido con la norma objeto de examen y (iii) estricto cuando la medida tenga una mayor proximidad a los principios, derechos y valores superiores, en cuyo caso, se efectúa un estudio integro de proporcionalidad. La jurisprudencia ha indicado que este último tipo de juicio debe surtirse cuando se está en presencia de las siguientes situaciones:

*“(...)1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa, tal como ocurre con aquellas que están basadas en las categorías prohibidas para hacer diferenciaciones que están relacionadas en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida afecta fundamentalmente a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o discriminados, a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; 3) cuando aparece prima facie que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; y 4) cuando la medida que es examinada es creadora de un privilegio.(...)”<sup>52</sup>*

## **9.1 Juicio intermedio de Igualdad**

La jurisprudencia de la Corporación ha precisado que el juicio intermedio de igualdad, tiene lugar cuando se requiere un control moderado de la medida o medidas sometidas al escrutinio del Juez de Constitucionalidad. Al igual que los diversos tipos de test, se trata de un examen que evalúa si la potestad de quien expide la norma revisada, quebrantó el mandato de igualdad y, más específicamente, si la adopción de un precepto que establece tratos distintos entre sujetos que reclaman un trato similar, está constitucionalmente justificada. Respecto de las características particulares del dispositivo en referencia, ha señalado la Corte:

*El juicio intermedio entraña que el examen de la norma sea más exigente. Así, en estos casos se requiere no solamente que el fin de la medida sea legítimo, sino que también sea importante, por cuanto promueve intereses públicos reconocidos por la Constitución o responde a problemas cuya magnitud exige respuestas por parte del Estado. Además, en este nivel del juicio de igualdad es preciso que el*

---

<sup>52</sup> Ibídem. Este criterio ha sido ratificado en las sentencias C-991 de 2004 y de manera más reciente en la sentencia C-401 de 2013.

*medio no sea solamente adecuado, sino que sea efectivamente conducente para alcanzar el fin que se persigue con la norma que es objeto del análisis de constitucionalidad. (negrillas fuera de texto)*<sup>53</sup>

Por lo que concierne a la procedibilidad del test intermedio, la Corte Constitucional ha señalado los eventos en los cuales cabe acudir a ese mecanismo. En la jurisprudencia inmediatamente citada, se expuso:

*“(...) el juicio intermedio se ha aplicado por la Corte para analizar la razonabilidad de una medida legislativa, cuando, por ejemplo, la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental o cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia. (negrillas fuera de texto)*

Esta Corporación ha empleado el test de igualdad en diversas ocasiones, por ejemplo, en la varias veces citada C-227 de 2004 al estudiarse una norma que solo concedía un beneficio a menores discapacitados, pero no incluyó como merecedores de esa ventaja a discapacitados mayores de edad, la Corte razonó del siguiente modo:

*“(...) La Corte estima que en esta oportunidad el examen de igualdad debe realizarse según las exigencias del juicio intermedio. En este caso la norma afecta a un grupo de personas discapacitadas. Ello podría llevar a pensar que el examen debía ser estricto, por cuanto afecta a un grupo poblacional especialmente vulnerable, que ha sido discriminado y marginado tradicionalmente y que, por consiguiente, es considerado constitucionalmente como un sector que requiere protección especial. Sin duda, el juicio habría de ser estricto si se utilizara la categoría de la discapacidad para establecer clasificaciones no favorables para las personas con limitaciones físicas o mentales. Sin embargo, eso no es lo que ocurre en esta ocasión. Por el contrario, la norma establece un tratamiento preferencial para que las madres trabajadoras con hijos discapacitados puedan acceder a la pensión especial de vejez y, con ello, atender en mejor forma a sus hijos.*

*En este caso, el criterio diferenciador es el de la edad.(...)”*

En la jurisprudencia citada resulta determinante al momento de la elección del test, la estipulación de una ventaja para sujetos de especial protección. El punto de controversia es el no haber consagrado dicha prerrogativa para otros sujetos igualmente vulnerables. No basta que la preceptiva en revisión, aluda a sujetos de especial protección para que se active el juicio más riguroso.

Adicionalmente, la Corporación ha estimado que la presencia de indicios de inequidad obligaba a proceder con un test intermedio, pues el juicio débil,

---

<sup>53</sup> Sentencia C-227 de 2004

resulta insuficiente para evaluar la disposición cuestionada. Dijo el Tribunal Constitucional en lo pertinente:

*“(...) si del análisis preliminar de una ley tributaria surge un indicio de inequidad o arbitrariedad, derivado de un reparto desigual de la carga tributaria, el examen de constitucionalidad no podrá ser débil (...)”.*

*“(...) cuando la ley prima facie afecta un derecho o garantía constitucionales más allá de lo que pueda históricamente considerarse como efecto normal de la medida tributaria, hasta el punto de que sea posible afirmar que existe un indicio de inequidad o arbitrariedad. En este caso, se torna necesario ensayar un test intermedio que, si bien no comprende el estudio de la proporcionalidad estricta de la norma, si incluye el examen de las razones que la avalan, de modo que la misma será constitucional siempre que se identifique un motivo suficiente para haberla expedido y que permita desvirtuar (...)”<sup>54</sup>*

En la sentencia C-313 de 2013 sucintamente reseñada en el apartado “*El interés público como criterio orientador de la actividad financiera*”, la Sala se decantó por el test intermedio al estimar que con la disposición sujeta a examen, se vulneraba el derecho lograr que se promueva la democratización del crédito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 335 de la Carta, e igualmente se encontraron indicios de inequidad en la medida a evaluar.

Con los presupuestos estimados procede la Sala Plena a resolver el caso concreto.

## **10. El caso concreto**

Acorde con la metodología propuesta, procede la Corte a desatar los cargos elevados por el accionante contra los artículos 86 y 88 de la ley 1523 de 2012. Al efecto, en primer lugar, revisará si se vulnera el principio de igualdad, cuando el legislador establece reglas de refinanciación, para las obligaciones contraídas por personas afectadas por situación de desastre solo con entidades públicas de financiamiento. Seguidamente se considerará si quebranta el legislador el principio de igualdad, al facultar para pedir la suspensión de procesos en ejecución, dentro de actuaciones entabladas contra personas afectadas por una situación de desastre, solo cuando el demandante sea una entidad financiera pública.

### **10.1 El juicio de igualdad al artículo 86 de la ley 1523 de 2012**

Manifestó la demandante que el artículo 86 transcrito, al disponer que las entidades públicas de financiamiento adoptarán programas de refinanciación de las obligaciones que tengan contraídas personas afectadas por la situación

---

<sup>54</sup> Sentencia C-183 de 1998 M.P. Cifuentes Muñoz

de desastre declarada, fijando una serie de reglas para tal efecto, establece un tratamiento diferenciado injustificado entre los deudores de dichas entidades y los deudores de las instituciones crediticias de carácter privado.

Para resolver el problema planteado y, conforme con lo preliminarmente expuesto en el apartado 9 de este proveído, dado el carácter relacional del principio de igualdad, resulta necesario examinar si se dan los presupuestos para la procedibilidad del test de igualdad, esto es, los sujetos a comparar, el bien, cargo o ventaja concedido o negado y, el criterio relevante para otorgarlo o negarlo. En caso de satisfacerse los supuestos anotados, habrá de aplicarse el tipo de juicio de igualdad que corresponda.

Un primer elemento que resulta preciso identificar, es el de los grupos de sujetos respecto de los cuales se adoptó la medida y, el de aquellos tratados de modo distinto. Por lo que a esta cuestión atañe, se tiene que el precepto legislativo se refiere a las personas afectadas por la situación de desastre declarada y con obligaciones contraídas con entidades públicas de financiamiento. El grupo de personas tratadas de modo distinto y que reclamarían trato igual, está constituido por aquellos afectados por la situación de desastre declarada, pero, cuyas obligaciones fueron adquiridas con entidades privadas de financiamiento.

El segundo punto a clarificar hace relación a la ventaja conferida por la disposición a las personas damnificadas por el desastre. En este caso, se trata del derecho a reclamar de las entidades públicas de financiamiento, la refinanciación de las obligaciones adquiridas con estas, atendiendo una serie de reglas establecidas en la ley. Como se aprecia, este beneficio no puede ser requerido por aquellos damnificados por una calamidad si tienen sus deudas con entidades privadas de financiamiento.

En cuanto al criterio relevante para beneficiar a unos y privar del derecho a otros, entiende la Sala que se trata del tipo de entidad con la que se ha contraído la deuda, de tal modo que si la obligación no se ha contraído con una organización de carácter público, no tendrá lugar la ventaja.

Establecidas las condiciones indispensables para adelantar un juicio de igualdad, procede la Corporación a definir el tipo de test que corresponde en esta ocasión.

Para la Corte, al tratarse de un enunciado legal que adopta una medida favorable para un conjunto de personas en situación de debilidad manifiesta, tiene lugar el test de intensidad intermedia. La Sala excluye en este caso la aplicación de un test estricto dado que, si bien es cierto, el mandato hace relación a sujetos altamente vulnerables, acorde con la jurisprudencia transcrita el juicio más exigente tiene lugar cuando *“la medida afecta fundamentalmente a personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, a grupos marginados o discriminados, a sectores sin acceso*

*efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas”* o también *“cuando aparece prima facie que la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental”*. Como se puede apreciar en ambas hipótesis, el contenido de la disposición evaluada debe afectar a los respectivos conjuntos de destinatarios del mandato y, el artículo 86 se orienta a establecer una merced en favor de aquellos damnificados por una catástrofe.

Adicionalmente, encuentra la Sala un indicio de inequidad, pues, no todas las personas afectadas por una situación de desastre y que tienen obligaciones con el sector financiero, cuentan con el beneficio de la refinanciación. Este último solo será aplicable a aquellos cuyos créditos han sido contraídos con entidades financieras de carácter público. Ahora bien, en principio se trata de un indicio, pues, podrían aducirse razones para defender la medida en favor de quienes han sido perjudicados por una calamidad pública y tienen obligaciones con la banca pública, pero, también hay razones para cuestionar la exclusión de quienes en la misma situación han adquirido sus créditos con el sector privado. Será el juicio de igualdad el que aclare la situación.

En suma, el carácter *prima facie* favorable de la medida y la presencia de un indicio de inequidad, son razones suficientes para activar el test de igualdad intermedio.

Seguidamente procede la Corte a formular y absolver las preguntas que conforman el juicio de igualdad intermedio. El primer interrogante busca determinar si la medida tiene un objetivo, el siguiente, evalúa la constitucionalidad de dicha meta, el tercero, debe establecer si la medida adoptada por el legislador se adecua al fin propuesto y, el último, procura verificar si resultaba necesario afectar los derechos que aparecen comprometidos para lograr la finalidad buscada con la medida. Se entiende que acorde con la metodología del test, al obtenerse una respuesta negativa a alguna de las preguntas presentadas, se concluirá el quebrantamiento del mandato constitucional de igualdad, siendo pertinente en ese punto, concluir el juicio. Si las respuestas a las inquietudes planteadas son afirmativas, se entenderá que la disposición revisada, se aviene con lo consagrado en el artículo 13 de la Carta.

Lo primero que corresponde definir es si existe un objetivo perseguido por el legislador al expedir el mandato cuestionado por establecer un trato desigual. Por lo que concierne a este aspecto, basta recordar lo considerado en el apartado 4 de los considerandos. De manera general, la expedición de la ley que consagra la gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, tuvo como propósito la protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano. De manera específica, la consagración de mandatos que ordenan la refinanciación de deudas para personas damnificadas por los desastres, está orientada a permitir una atención pronta a las emergencias y garantizar la recuperación de la situación de normalidad.

Se tiene pues que el enunciado legal censurado, sí persigue un objetivo. La constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho propósito, es asunto del siguiente interrogante.

Acorde con la secuencia planteada, cabe preguntarse ¿se encuentra ajustada a la Constitución la búsqueda por parte del legislador de la protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano? ¿Se aviene con la norma de normas la atención pronta de las emergencias suscitadas por desastres públicos y la consecuente búsqueda de la recuperación de la situación de normalidad? Para la Sala, no hay lugar a hesitación alguna sobre la constitucionalidad de las finalidades referidas que en su momento orientaron al Congreso a aprobar el artículo 86 de la Ley 1523 de 2012, tal como pasa a verse.

En cuanto al *telos* que hace relación con la protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano, observa la Sala que, de manera expresa, el artículo 2º de la Carta, incluido en el título denominado “*De los principios Fundamentales*”, consagra entre los fines esenciales del Estado el de la garantía de los principios, derechos y deberes contemplados en la Constitución. En el inciso 2º de la misma cláusula se advierte que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, bienes y derechos. Igualmente, resulta de capital importancia tener en cuenta lo normado en el numeral 2 del inciso 3º del artículo 95, cuando se fija como deber de la persona y el ciudadano, el actuar conforme al principio de solidaridad social llevando a cabo acciones humanitarias ante situaciones que supongan peligro para la vida y salud de otros seres humanos.

Por su parte, el artículo 8º Superior señala como obligación del Estado y las personas, la protección de las riquezas culturales de la Nación y el artículo 7º radica en cabeza del Estado el cuidado de la diversidad cultural de la Nación.

En materia de salvaguarda del ambiente sano diversas son las disposiciones emanadas del Constituyente, así por ejemplo, el artículo 79 en su inciso 1º, contempla el derecho a gozar de un ambiente sano y, en el inciso 2º, se establece el deber estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente, en el artículo 95, se estipula como deber de la persona y el ciudadano velar por la conservación de un ambiente sano. Igualmente, el varias veces citado artículo 334, al ordenar la intervención del Estado en la economía, señala entre los varios fines de dicha acción la consecución del mejoramiento de la calidad de vida y la preservación de un ambiente sano. Finalmente, resulta pertinente mencionar que el artículo 366 define como objetivo fundamental de la actividad estatal el saneamiento ambiental.<sup>55</sup>

Para la Sala, las disposiciones citadas se constituyen en fundamento del propósito perseguido por el legislador al expedir la ley 1523 de 2012. De los mandatos referidos se derivan con claridad los deberes estatales de protección de

---

<sup>55</sup> El artículo 49 de la Norma de Normas, connota al saneamiento ambiental como servicio público y el 67 dispone que el proceso educativo debe formar, entre otras, en la protección del medio ambiente.

la vida, los bienes, la cultura y el ambiente sano. En este sentido, una de las tareas que permiten dar cumplimiento a dichos deberes, es la expedición de normas que permitan precaver los daños que suceden a una catástrofe. Igualmente dicha preceptiva ha de contener disposiciones que se orienten a mitigar el daño causado y a lograr, en lo posible, la restauración de los derechos afectados por el desastre.

Destaca la Corporación en esta valoración, la inclusión de las personas en el conjunto de los obligados frente a las situaciones de calamidad y desastre público. No solo es labor y responsabilidad estatal la gestión orientada a socorrer los damnificados por la devastación. Por mandato de la Carta, este asunto también le compete a los asociados en virtud del principio de solidaridad. En esa medida, la autorización que se confiere al legislador con miras a lograr la finalidad en revisión, le permite adjudicarle compromisos a todas las personas y especialmente al Estado cuando se está frente al percance respectivo. Ciertamente, tal facultad del principio mayoritario, no es ilimitada, el valor de la Constitución sigue operando como coto a defender por la Corte Constitucional en cada caso concreto.

En lo atinente a la atención pronta de las emergencias suscitadas por desastres públicos y, la consecuente búsqueda de la recuperación de la situación de normalidad, entendidas como fines específicos de las disposiciones tachadas, observa la Sala Plena que varias de las prescripciones constitucionales citadas, sustentan la constitucionalidad de dicha meta. Para la Corporación, el imperativo constitucional de responder con acciones humanitarias ante situaciones que comporten riesgo para la vida o salud de los asociados, ofrece soporte constitucional a la finalidad en comento. Sin duda, los actos humanitarios se deben orientar, en las situaciones de calamidad pública, a atender las necesidades más urgentes de las víctimas de la catástrofe. Entiende la Corte que el contexto fáctico exige ante la tragedia el auxilio inmediato por parte de todos aquellos que estén en condiciones de brindar tal apoyo.

Otra disposición que evidencia la consonancia entre el *telos* analizado y la normativa constitucional, se encuentra en el artículo 334 que manda la intervención del Estado por virtud de la Ley, con miras a mejorar la calidad de vida de los asociados. Entiende la Sala que uno de los aspectos que sufre detrimento, como consecuencia de las situaciones de desastre, es precisamente la calidad de vida. Ha dicho con manifiesta razón Jon Sobrino “(...) *el terremoto es una catástrofe natural, pero es también catástrofe histórica y social (...) la tragedia aumenta en el post-terremoto cuando la ayuda y la solidaridad no son manejadas eficazmente(...)*”<sup>56</sup>. Por ende, resulta comprensible que se pretenda la atención inmediata respectiva de las víctimas y, a ello, se sume la actividad de recuperación de las diversas esferas que padecieron daño, entre otras, la calidad de vida.

---

<sup>56</sup> Sobrino, J., *Terremoto, Terrorismo, Barbarie y Utopía. El Salvador, Nueva York, Afganistán*. Ed. Trotta, Madrid, 2002 pp. 52

Además de las disposiciones constitucionales consideradas, entiende la Corte que el principio de la solidaridad, se constituye en un soporte capital del deber de ayudar a las víctimas. Los diversos pronunciamientos referidos en esta providencia, en los cuales, la Corte, como juez de tutela, ordenó la adopción de medidas que tuviesen en cuenta la situación de debilidad manifiesta del deudor incumplido por causa del daño sufrido, estuvieron inspirados en un motivo de estirpe constitucional en el que se sustentaron los respectivos mandatos a los organismos financieros, fue la solidaridad para con aquellos que resultaron víctimas del infortunio. No sobra recordar que desde el artículo 1° de la Carta se declara a la solidaridad como un fundamento del tipo de Estado que es Colombia, esto es, un Estado Social de Derecho.

Para la Sala, las razones expuestas permiten confirmar lo que ya se había advertido. Los objetivos o fines buscados por el legislador con las medidas contenidas en el artículo 86 de la Ley 1523 de 2012, están en consonancia con la Constitución. Por ende, se debe proceder a definir si el medio empleado por el legislador, resulta adecuado para la consecución de la finalidad pretendida.

En términos concretos el tercer interrogante se expresa del siguiente modo ¿ordenar por vía legislativa a las entidades públicas de financiamiento, la adopción de programas de refinanciación de las obligaciones contraídas por personas afectadas por situaciones de desastre declaradas, procura la atención pronta de las emergencias suscitadas por desastres públicos y, la consecuente búsqueda de la recuperación de la situación de normalidad?

Para la Sala, lo dispuesto por el legislador, contribuye, sin duda, a realizar la finalidad deseada. Revisada la disposición acusada se encuentra que entre las reglas que deben orientar los programas a elaborar por las entidades públicas de financiamiento, se estipuló, de un lado, que resulta posible establecer un nuevo plazo superior al plazo pendiente, siempre y cuando no supere el doble de dicho plazo pendiente y, no llegue a exceder un periodo de 20 años. De otro lado, se decretó que no tienen lugar los intereses, ni la mora durante el periodo comprendido entre la fecha de la declaratoria de la situación de desastre y aquella en la que se perfecciona la refinanciación, siempre y cuando no se exceda el término de 90 días.

Mandatos como los inmediatamente reseñados, los cuales están contenidos en los numerales 2 y 5 del artículo 86 cuestionado, se encaminan a facilitar la recuperación de las personas que por razón de una calamidad pública ven amenazada, disminuida o suprimida su capacidad productiva, con lo cual, sus posibilidades de atender satisfactoriamente sus obligaciones se reducen. El periodo de gracia concedido en favor del deudor, durante el cual no tienen lugar ni los intereses, ni la mora; se corresponde con una situación en la que a la referida afectación de la capacidad productiva de quien debe, habrá que sumarle, en no pocos casos, la pérdida de bienes y las importantes secuelas físicas y psicológicas del damnificado.

Tanto el tiempo sin intereses, ni mora, como la posibilidad de ampliar de manera importante los plazos; contribuyen a lograr un posible restablecimiento económico de quien fuera víctima de la catástrofe. Además, tales circunstancias pueden significar también un alivio para el perjudicado, quien puede destinar los pocos recursos que le queden, a atender necesidades más importantes en términos de derechos que el pago de las deudas a las entidades de financiamiento público. Entre dichas afanes se pueden contar, la preservación de la vida misma, el recobro de la salud, la materialización de la seguridad alimentaria y/o el abrigo bajo techo. En esa medida, también se facilita el logro del otro objetivo considerado, cual es, la protección de los bienes y la vida de los asociados.

Como se pudo apreciar en las varias decisiones de tutela referidas en el apartado 7 de este proveído, las Salas de Revisión respectivas tuvieron en cuenta este tipo de circunstancias al ordenar en cada caso propuestas de refinanciación que se adecuaran a la necesidad y situación específica del afectado de turno. Para la Sala Plena, la consideración que merece el drama que atraviesa la víctima de un desastre, es igualmente un motivo que justifica la adopción de medidas como las contempladas en el artículo 86 en estudio, móvil que, dicho sea de paso, es consonante con el deber de trato humanitario a la víctima y respecto al valor de la dignidad humana que cada una de aquellas porta. No se debe olvidar que quienes han padecido una calamidad, son antes que clientes y deudores, personas.

Así las cosas, se evidencia que las medidas sometidas a examen, resultan idóneas para el logro de los objetivos de la ley. Resulta preciso anotar que no interesa en este juicio considerar si se hubiesen podido establecer mandatos cuya efectividad consiguiese de mejor modo o en mayor grado, los propósitos de las disposiciones, el asunto se contrae esencialmente a revisar si lo preceptuado, realiza las metas referidas y lo valorado permite concluir que sí lo alcanza.

De conformidad con lo expuesto, procede entonces la consideración de la siguiente pregunta del test intermedio que se formula así ¿era necesario, para lograr los fines propuestos, limitar el beneficio concedido en el artículo 86 de la Ley 1523 de 2012, únicamente para las obligaciones contraídas con entidades financieras de carácter público? Para la Sala, esta inquietud implica determinar si resultaba necesario no extender las bondades de lo estipulado en el artículo 86 de la Ley 1523 de 2012 a aquellas personas cuyas deudas fueron adquiridas con el sector financiero privado.

Para la Corte, resulta claro que circunscribir el alcance de los beneficios establecidos en el texto legal, únicamente a los deudores de los entes financieros públicos, no era necesario si lo que se pretendía era la protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano o, si más específicamente se deseaba, la atención pronta de las emergencias suscitadas por desastres públicos y, la consecuente búsqueda de la recuperación de la situación de normalidad.

Por el contrario, si una medida se orienta a auxiliar a las víctimas de desastres y a buscar su alivio, tendría que cubrir a todos aquellos que han sufrido la tragedia y, además continúan teniendo el peso de atender obligaciones con los entes financieros. El tipo de entidad financiera con el que se tenga la deuda, no es relevante desde la perspectiva de quien ha sufrido la calamidad pública. La condición de víctima de desastre, no se logra de manera voluntaria, se trata de una situación que usualmente no se está en capacidad de resistir y evitar. En muchos casos se trata de una circunstancia abrupta, violenta e impuesta, en la cual, el papel de la voluntad del afectado es escaso.

Disponer la aplicabilidad del beneficio con carácter obligatorio para el caso de las deudas con las organizaciones financieras públicas, no solo no logra satisfacer en mayor medida el *telos* fijado por el legislador, sino que en cierta medida deja a su suerte a la víctima de la catástrofe frente a la eventual e incierta indulgencia de las entidades financieras privadas para con sus deudores que han sido afectados por la calamidad y el desastre.

Estima pues la Corte Constitucional que el logro de los cometidos atribuibles al artículo 86, no tenía porqué suponer la consagración legal del beneficio, únicamente para los damnificados cuyas obligaciones hubiesen sido pactadas con el sector financiero público.

Para la Corporación, el vigor del deber de solidaridad no solo se agota en el pago cumplido de la carga crediticia. Esa es la razón por la cual el tantas veces citado numeral 2 del inciso 3 del artículo 90 Superior, establece, en virtud del principio de solidaridad social, el deber de responder con acciones humanitarias en situaciones de peligro para la vida la salud. Tal estipulación presupone la existencia de diversas formas de expresión de la solidaridad como lo pueden ser el socorro frente a la calamidad o, el apoyo en la situación posterior al desastre. Mal podría decirse en un Estado Social de Derecho, que el único acto humanitario al que se está obligado es al cumplimiento de los créditos.

En este punto, se advierte que la inquietud propuesta por el test intermedio no logra evidenciar la consonancia de la medida cuestionada con la exigencia constitucional de respeto al principio de igualdad o, más precisamente en este caso, la justificación constitucional admisible de un trato diferenciado. Para la Corte, la consagración de la obligación de establecer programas de refinanciación en favor de las víctimas de desastres, solo por parte de las entidades financieras de carácter público, vulnera el artículo 13 de la Carta y, comporta mediante la declaración de inexequibilidad, la exclusión de la expresión "*públicas*" del inciso 1º del artículo 86 censurado.

Para la Sala, la diferencia entre las entidades financieras públicas y privadas, no es razón suficiente para ignorar los mandatos constitucionales de acatamiento al deber de solidaridad. Tal como se expuso en el apartado 5, la actividad financiera implica un interés público y, comporta la prestación de un servicio público lo que no la puede hacer ajena a circunstancias de la magnitud de las calamidades y

los desastres, frente a los cuales el mandato de solidaridad desvanece las disparidades operativas entre entes financieros públicos y privados.

Tampoco, dicha desemejanza le resta a la función social que para la empresa manda el constituyente. Por ende, corresponde a las empresas y, los organismos financieros lo son, cumplir con las obligaciones que dicha función social comporta. Si bien es cierto, la entidad financiera tiene un trascendental compromiso con sus clientes y accionistas, también tiene una responsabilidad con el resto de los asociados, del cual no se pueden relevar so pretexto de priorizar el respeto de sus pactos con los primeros. Dicho de manera general, la existencia de la empresa depende de la existencia del colectivo social, sin el segundo, no se ve viable la primera. La preocupación por las necesidades del conglomerado social, es también la preocupación por la empresa misma.

La eventual afectación de la propiedad al acreedor financiero privado, en razón de los beneficios conferidos por el mandato tachado, se justifica por el cumplimiento que exige el deber de solidaridad y por la función social que es la propiedad según lo preceptúa la Constitución. Para la Sala, no cabe siquiera considerar que se está frente a la pena de confiscación proscrita por el artículo 34 de la Constitución Política. Como se observa, las medidas establecidas en favor de los deudores víctimas de desastres o calamidades públicas, respecto de los intereses y la mora, no pueden exceder de 90 días. En este caso, los hechos extraordinarios como lo son la catástrofe y devastación, justifican una medida que tiene clara delimitación temporal, cuenta con asidero constitucional y realiza la protección de derechos fundamentales de los asociados.

Consecuentemente, se declarará la inexecutable del vocablo “*públicas*” contenido en la disposición revisada, con lo que el mandato, orientado entre otras cosas a lograr el sosiego y recuperación de los damnificados, no releva de tal deber a los actores financieros privados.

## **10.2. El juicio de igualdad al artículo 88 de la ley 1523 de 2012**

Por lo que concierne al enunciado legal del artículo 88 que autoriza la suspensión de procesos ejecutivos durante los primeros 6 meses desde la declaración del desastre, si así lo solicita el deudor, atendiendo las condiciones fijadas por el mismo precepto cuestionado, se tiene que para determinar su consonancia o disonancia corresponde, al igual que en el caso anterior, activar un juicio de igualdad intermedio.

Al igual que el artículo 86, el artículo 88 de la Ley 1523 de 2012, confiere una ventaja a los deudores de las entidades financieras públicas, en este caso, en lo que respecta a la posibilidad de suspender procesos ejecutivos singulares, mixtos, hipotecarios o prendarios. Sin embargo, dicho beneficio no se extiende a los deudores de organismos financieros privados, advirtiéndose un indicio de inequidad. Tales razones inclinan a la Corte a adelantar un juicio

intermedio y no uno estricto, a pesar de involucrarse derechos de personas susceptibles de especial protección y en condiciones de debilidad manifiesta.

Por ende, lo primero que debe valorarse es la existencia de un objetivo o finalidad a conseguir con el enunciado legal. Respecto de este asunto se atiene la Corte a lo considerado en relación con los fines que se encontraron para el artículo 86 ya juzgado. El artículo 88 hace parte del cuerpo legislativo orientado a lograr la protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano, con lo cual, valen los argumentos expuestos por la Corporación al respecto. Igualmente, tal como se advirtió desde el apartado 4 de esta decisión, el artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, incluyó entre las medidas encaminadas a garantizar el retorno a la normalidad, la suspensión de juicios ejecutivos. Reza el mandato en lo pertinente:

*Artículo 65. Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias (...) moratoria o refinanciación de deudas, **suspensión de juicios ejecutivos**, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y **otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad**. (negrilla fuera de texto)*

En consecuencia, al igual que el artículo 86, el artículo 88 se debe a los mismos fines revisados en el juicio de igualdad adelantado en el acápite inmediatamente anterior. En suma, la medida estudiada tiene un objetivo, cuya constitucionalidad pasa la Corte a considerar.

Por lo que respecta a la constitucionalidad de los fines que signan el contenido del enunciado legal sometido a escrutinio, se atiene la Sala a lo expuesto al estudiar el artículo 86 de la Ley 1523 de 2012. Para la Corte, los propósitos de la preceptiva legal se corresponden, sin duda, con lo mandado por la Carta.

La tercera inquietud que debe atenderse es si la posibilidad de suspender los procesos ejecutivos singulares, mixtos, hipotecarios o prendarios, surtidos contra personas víctimas de desastre y, cuyas deudas hayan sido adquiridas con entidades financieras de carácter público; resulta adecuada o contribuye a lograr los fines pretendidos por el legislador. En relación con este punto, encuentra la Corte que permitir la detención temporal de las actuaciones judiciales solicitadas por las entidades financieras públicas, contra los damnificados por catástrofes que no han podido cumplir con sus respectivas obligaciones; facilita la recuperación no solo económica de quien ha padecido la tragedia de una calamidad pública. La interrupción de los juicios ejecutivos puede impedir la eventual pérdida de lo que quede de los bienes de la víctima del desastre, sin lo cual se haría aún más gravosa la difícil situación del

afectado y, particularmente, se menoscabaría su posibilidad de recuperación. En materia de créditos hipotecarios, lo dispuesto por el legislador en el artículo 88 revisado, puede amparar el derecho a la vivienda digna, evitando que uno de los pocos haberes que aún conserven quienes han padecido el desastre, sea rematado para satisfacer las obligaciones con los bancos. Tales argumentos le permiten a la Sala responder afirmativamente al interrogante sobre la adecuación entre medio y fin, pues, la preceptiva permite, en parte, la consecución de lo querido por el legislador con el artículo 88.

Acorde con lo propuesto para el juicio intermedio, debe ahora establecerse si para lograr los fines propuestos por el legislador, era necesario limitar la posibilidad de suspender los procesos ejecutivos singulares, mixtos, hipotecarios o prendarios, adelantados contra personas víctimas de desastre; únicamente para las obligaciones contraídas con entidades financieras de carácter público. En relación con este cuestionamiento, estima la Corte que en nada contribuye a la satisfacción del objetivo pretendido por el legislador circunscribir las ventajas de suspender los procesos ejecutivos, solamente cuando se trate de juicios adelantados por entidades públicas. Por el contrario, al no disponerse que la solicitud elevada por el deudor víctima de desastre frente a juicios ejecutivos, llevados por entidades financieras privadas; da lugar a la suspensión del proceso, despoja al afectado de una importante herramienta legal que le permita paliar lo que puede ser su problemática situación y se impide el uso de un mecanismo que eventualmente podría preservar los bienes del afectado, aumentando las posibilidades de recuperación de la capacidad productiva del mismo.

Para la Sala, la limitación trazada por el legislador no resultaba necesaria y, por ende, quebranta, de manera injustificada, el mandato de igualdad o, más precisamente, el deber de trato diferenciado debidamente justificado.

Para la Corte, razones como las aducidas para descartar la constitucionalidad de la expresión “*públicas*” cuando se valoró en lo pertinente el artículo 86, tienen pleno vigor al referirse a la estimación de la expresión “*públicas*” en el artículo 88. Reitera la Sala que la función social que encarna la propiedad y la función social asignada por mandato constitucional a la empresa, implican para los entes del sector financiero, un compromiso en términos de solidaridad con los otros asociados que no tienen la condición de propietarios o accionistas, usuarios o clientes; mucho más cuando ese conjunto diferente de personas ha sido puesto en condiciones de debilidad manifiesta por razón de la catástrofe y la devastación.

En este sentido, varias son las ocasiones en las cuales la jurisprudencia sentada en sede de tutela, referida en el apartado 7 de este proveído, han ordenado, bien la suspensión, o bien la terminación de actuaciones judiciales surtidas contra personas en situación de debilidad manifiesta; advirtiendo que los actores financieros, si bien es cierto gozan del derecho fundamental de acceso a la justicia, ello no puede dar pie al abuso del derecho y a la

indolencia frente al drama que agobia a personas de la condición descrita. En el asunto sub examine se ha evidenciado la situación de debilidad manifiesta en que quedan quienes han sido damnificados por un desastre o calamidad pública, con lo cual, entiende la Corte, merecen similar consideración por parte del sector financiero privado y la administración de justicia. Desentenderse de esta particular circunstancia de las víctimas de catástrofes, no solo implica ignorar el mandato constitucional de solidaridad sino, desconocer en el otro su condición de portador de una dignidad humana.

Con lo dicho, se impone la declaratoria de inexecutable de la expresión “*públicas*” contenida en el artículo 88 de la Ley 1523 de 2012 de tal modo que el precepto, orientado entre otras cosas a lograr el sosiego y el retorno a la normalidad de las víctimas, no excluirá en lo de su resorte a los actores financieros privados.

### **III. Síntesis del fallo**

Consideró la actora que los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, vulneran el artículo 13 de la Constitución Política, al consagrar que las entidades crediticias del sector público, adoptarán programas de refinanciación de créditos y suspenderán los procesos de ejecución de deudores afectados por la situación de desastre declarada, excluyendo de tal deber a las entidades financieras privadas y en consecuencia a sus deudores, generando con ello un trato discriminatorio, sin razón objetiva.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corte recordó el interés público como criterio que debe orientar a la actividad financiera e igualmente, insistió en el carácter de servicio público que implica dicha actividad. Adicionalmente, la Sala Plena destacó la condición de función social de la propiedad y el cumplimiento de la función social que constitucionalmente se le asigna a la empresa. Tales elementos de juicio permitieron a la Corporación recordar los deberes de los entes financiero con la sociedad y en especial con las personas puestas en situación de debilidad manifiesta.

Dada la necesidad de establecer si el trato diferenciado atribuido a las personas víctimas de desastres y, con obligaciones contraídas con organizaciones financieras de carácter privado; resultaba respetuoso del mandato de igualdad, la Sala procedió a activar un juicio intermedio de igualdad. El resultado de dicho test puso de presente que la expresión “*públicas*”, contenida en los artículos cuestionados, comportaba un trato discriminatorio injustificado en contra los deudores afectados por desastres y con obligaciones frente a entes financieros privados.

Para la declaratoria de inexecutable de la expresión “*públicas*” contenida, en los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, también se tuvo en cuenta que, de manera general, las instituciones crediticias tanto públicas como privadas, son equiparables en lo que guarda relación con el ejercicio de la

actividad financiera, definida por el artículo 335 de la Constitución como de interés público, en atención al papel que asumen en la economía de mercado, en la creación secundaria de dinero, en el manejo del ahorro público y en el sistema de medios de pago, entre otras funciones que, por su incidencia directa en la estabilidad y crecimiento macroeconómico, son reguladas y controladas por el Estado. De modo que independientemente del origen de la propiedad de los activos que manejan dichas instituciones están sujetas a unas mismas reglas respecto de la actividad financiera que desarrollan. Esta equiparación debe acentuarse cuando se trata del cumplimiento de específicos deberes de solidaridad tendientes a salvaguardar la situación de vulnerabilidad que padecen las personas que han resultado víctimas de un desastre declarado en los términos de la mencionada ley.

Encontró la Corte que, en la medida en que sobrevengan las circunstancias excepcionales de que trata la regulación concernida, no existen diferencias sustanciales entre las entidades financieras públicas y privadas que ameriten un trato distinto frente a los deudores víctimas de una situación de desastre en virtud de la cual solo quienes contrajeron obligaciones crediticias con las primeras entidades podrían recibir el beneficio de la refinanciación en tanto que los deudores de las segundas quedan privados de dicha posibilidad. Para la Corte, como lo señaló la vista fiscal, el derecho de propiedad cumple una función social, consideración que conlleva que las entidades financieras tanto públicas como privadas, tratándose de las situaciones excepcionales que regula la Ley 1523 de 2012, deben asumir similares responsabilidades estando involucradas ambas en una actividad de utilidad pública e interés social. Para la Corporación, situaciones extremas como las que trata la ley han permitido el desarrollo de una particular línea jurisprudencial en virtud de la cual se han sentado las bases para involucrar a todos los sectores sociales, públicos o privados, en la asunción de razonables deberes de solidaridad para contribuir a paliar la afectación grave de las víctimas de determinados imprevistos, la cual aparece recogida, entre otras, en las sentencias C-122 de 1999, C-246 de 2002, C-400 de 2003, C-313 de 2013, T-520 de 2003, T-170 de 2005, T-312 de 2010 y T-181 de 2010.

A juicio de la Corte, la refinanciación de los créditos de las personas siniestradas no es una medida irrazonable que afecte en forma desproporcionada a las entidades financieras privadas, pues, la única implicación que supone desde el punto de vista económico es la congelación de intereses, máxime por 90 días. Lo que evidencia que no se trata de ninguna confiscación que afecte en manera grave a dichas entidades sino de hacerlas solidarias como, ya se dijo, con sujetos especialmente vulnerables en acatamiento de uno de los principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, que no atiende la distinción público privada frente a acontecimientos extraordinarios como los regulados de manera general por la norma cuestionada.

Por su parte, la decisión de inhibición por ineptitud de la demanda adoptada por la Corte respecto del segmento final del artículo 87, se fundó en la consideración de que el cargo carecía de certeza, en tanto no recaía sobre una proposición jurídica real incorporada en la norma sino en una lectura subjetiva deducida por el demandante en la medida en que atribuye a las entidades financieras una competencia reglamentaria que para la Corte deberá ser ejercida, en primer lugar, es el Presidente de la República.

#### **IV. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “*públicas*” y “*públicas*” contenidas en los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”.

**SEGUNDO:** INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la expresión “que para este fin debe dictar la entidad acreedora. La condición de afectado será reconocida por la misma entidad pública acreedora” del artículo 87 de la Ley 1523 de 2012, por ineptitud del cargo.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado  
*Con salvamento de voto*

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con salvamento de voto*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General

ANDRES MUTIS VANEGAS  
Secretario General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
A LA SENTENCIA C-793/14**

**VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES**-Protección legislativa referida a la refinanciación de créditos adquiridos (Salvamento de voto)/**DEBER DE SOLIDARIDAD**-No basta ser invocado para trasladar una carga o extender un gravamen atribuido por el legislador al Estado (Salvamento de voto)

*No existe duda acerca de que resulta constitucionalmente válido que las víctimas de los desastres naturales, con independencia de su condición de deudoras de entidades públicas o privadas, reciban una protección legislativa equivalente en lo referido a refinanciación de créditos adquiridos para adelantar actividades en la zona o área de influencia del desastre. La asunción por el Estado de la atención de los deudores damnificados, con cargo a recursos públicos, a través de las entidades financieras oficiales o privadas, es desarrollo cabal de los deberes sociales del Estado - previstos, entre otros, en los artículos 2º y 13 de la Carta- respecto de personas que por obra de los desastres naturales y de los resultados económicos adversos que de ellos se derivan, quedan en situación de debilidad manifiesta. Pese a ello, no existe – prima facie- una razón constitucional suficiente para la imposición judicial de cargas específicas a las entidades particulares, en ausencia de una ley que así lo disponga. No basta invocar el deber de solidaridad establecido en el artículo 95 de la Constitución para trasladar una carga o extender un gravamen atribuido por el legislador al Estado. En efecto, la asignación de deberes a los particulares tiene como resultado la restricción de la libertad general de acción reconocida en los artículos 6º, 16 y 28 de la Carta. Esa restricción puede afectar de manera específica varias libertades o derechos, entre los que se encuentran, por ejemplo, el derecho a la propiedad (art. 58), la libre iniciativa privada (art. 333) y la libertad de empresa (art. 333).*

**DEBERES CONSTITUCIONALES**-Responsabilidad del legislador de delimitar de forma precisa su alcance y prever las consecuencias de su incumplimiento (Salvamento de voto)

**PROPIEDAD Y ACTIVIDAD FINANCIERA**-Función social y carácter de interés público no eximen de debate democrático la imposición de deberes específicos a los particulares (Salvamento de voto)

**DEBER DE SOLIDARIDAD**-Imposición de cargas (Salvamento de voto)/**DEBER DE SOLIDARIDAD**-Posibilidad que en casos concretos el juez de tutela identifique obligaciones a cargo de los particulares (Salvamento de voto)

*La imposición de cargas, cuando ella no está precedida de una decisión legislativa expresa, es una cuestión constitucional muy seria que demanda prudencia y rigor de la Corte Constitucional. En efecto, aunque este Tribunal ha reconocido que es*

*posible identificar en sede judicial algunas obligaciones con fundamento en dicho deber, de sus decisiones se desprende que ello es excepcional, y requiere, entre otras cosas: (i) que exista un principio de regulación legislativa que asigne el deber al particular y que lo delimite en algún grado, y (ii) que el no reconocimiento de la obligación implique una afectación cierta de los derechos fundamentales de las personas. En esa dirección, ha concluido que dicho deber resulta exigible cuando “una evidente transgresión del principio de solidaridad - y, por lo tanto, de las obligaciones que de él se derivan - origina la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de otras personas”. En esa medida, la exigibilidad del deber de solidaridad demanda que sea evidente su transgresión y que ello dé lugar a una violación iusfundamental. En estos casos la certeza sobre la infracción del deber de solidaridad y de sus efectos sobre los derechos fundamentales constituye una condición necesaria para imponer una obligación concreta al particular. Este planteamiento permite armonizar (i) el principio democrático y de legalidad que le es connatural (art. 3 y 150), (ii) la libertad de los particulares (art. 6, 16 y 28) y (iii) el significado de la solidaridad en el Estado Social de Derecho (95.3). En efecto, considerar que las normas constitucionales que reconocen deberes a cargo de los particulares tienen por objeto habilitar al legislador para imponer obligaciones específicas, implica reconocer que los límites a la libertad de los ciudadanos solo puede tener origen en la decisión de órganos representativos, que incluso en algunos casos requieren sujetarse a la reserva estatutaria (art. 152.a). Pese a ello, con el propósito de que la eficacia de los deberes no dependa únicamente de la actuación del legislador, la jurisprudencia prevé la posibilidad de que en casos concretos el juez de tutela identifique obligaciones a cargo de los particulares.*

**POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES-**

No se encontraban satisfechas las condiciones para extender a los particulares obligación originalmente prevista a cargo del Estado sin la intervención del legislador (Salvamento de voto)

**FINANCIAMIENTO A FAVOR DE PERSONAS AFECTADAS POR DESASTRE NATURAL-**Aplicación de programas se ha limitado de forma específica a las entidades públicas (Salvamento de voto)

**DESASTRE NATURAL-**Impacto en intereses y derechos (Salvamento de voto)/**DESASTRE NATURAL-**La sola ocurrencia no habilita al juez para establecer obligación de las entidades privadas de financiamiento (Salvamento de voto)

*No puede desconocerse que la ocurrencia de un desastre natural puede alterar de forma significativa las condiciones de vida de las personas que por tales hechos se ven afectadas. Sin embargo, de esa circunstancia no se desprende que el impacto en los intereses y derechos de todos sea similar y precise una activación del deber de solidaridad para evitar la afectación de los derechos fundamentales. En efecto, los resultados del desastre natural pueden ser diversos y por ello el impacto en la vida personal, familiar y económica de los grupos humanos no es idéntica. En*

*consecuencia su sola ocurrencia no puede habilitar al juez constitucional para establecer -por vía general y de forma abstracta- una obligación de las entidades privadas de financiamiento, equivalente a aquella que el legislador ha definido para las públicas. De acuerdo con esto la ausencia de certidumbre respecto de la vulneración de los derechos fundamentales, afecta la legitimidad del juez constitucional para imponer un deber que repercute en operaciones definitorias de la actividad financiera.*

**POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES-**Es imprescindible la intervención del Legislador en la atribución del deber de solidaridad a los particulares (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 86 (parcial), 87 (parcial) y 88 (parcial) de la ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*.

1. No existe duda acerca de que resulta constitucionalmente válido que las víctimas de los desastres naturales, con independencia de su condición de deudoras de entidades públicas o privadas, reciban una protección legislativa equivalente en lo referido a refinanciación de créditos adquiridos para adelantar actividades en la zona o área de influencia del desastre. La asunción por el Estado de la atención de los deudores damnificados, con cargo a recursos públicos, a través de las entidades financieras oficiales o privadas, es desarrollo cabal de los deberes sociales del Estado -previstos, entre otros, en los artículos 2º y 13 de la Carta- respecto de personas que por obra de los desastres naturales y de los resultados económicos adversos que de ellos se derivan, quedan en situación de debilidad manifiesta.

2. Pese a ello, no existe *–prima facie-* una razón constitucional suficiente para la imposición judicial de cargas específicas a las entidades particulares, en ausencia de una ley que así lo disponga. No basta invocar el deber de solidaridad establecido en el artículo 95 de la Constitución para trasladar una carga o extender un gravamen atribuido por el legislador al Estado. En efecto, la asignación de deberes a los particulares tiene como resultado la restricción de la libertad general de acción reconocida en los artículos 6º, 16 y 28 de la Carta. Esa restricción puede afectar de manera específica varias libertades o derechos, entre los que se encuentran, por ejemplo, el derecho a la propiedad (art. 58), la libre iniciativa privada (art. 333) y la libertad de empresa (art. 333).

En atención a ese efecto, la exigibilidad de los deberes se encuentra subordinada, por regla general, a las determinaciones adoptadas por el legislador. En efecto, según este Tribunal *“[l]as restricciones a la libertad general sólo pueden estar motivadas por*

*fundadas razones que determine el Legislador*”<sup>57</sup> de manera tal que “*los deberes consagrados en la Constitución comprenden una habilitación al Legislador para desarrollar y concretar la sanción por el incumplimiento de los parámetros básicos de conducta social fijados por el Constituyente.*”<sup>58</sup> En esa misma dirección ha indicado que “*corresponde en principio al legislador establecer tanto el contenido y alcance de los deberes constitucionales de los particulares, como las sanciones que pueden imponerse por su incumplimiento (...)*”<sup>59</sup>. Se trata de *patrones de referencia* para la formación de la voluntad legislativa o el fundamento para la definición legislativa de obligaciones<sup>60</sup>. En adición a ello y precisamente por su grado de indeterminación, la jurisprudencia ha señalado que al momento de regularlos, el legislador no puede limitarse a reproducir el texto de la norma constitucional sino que tiene la responsabilidad de delimitar de forma precisa su alcance y prever las consecuencias de su incumplimiento.

De acuerdo con lo expuesto y como regla general debe afirmarse que la función social de la propiedad y el carácter de interés público de la actividad financiera, no eximen de debate democrático la imposición de deberes específicos a los particulares.

3. La imposición de tal tipo de cargas, cuando ella no está precedida de una decisión legislativa expresa, es una cuestión constitucional muy seria que demanda prudencia y rigor de la Corte Constitucional. En efecto, aunque este Tribunal ha reconocido que es posible identificar en sede judicial algunas obligaciones con fundamento en dicho deber, de sus decisiones se desprende que ello es excepcional, y requiere, entre otras cosas: (i) que exista un principio de regulación legislativa que asigne el deber al particular y que lo delimite en algún grado, y (ii) que el no reconocimiento de la obligación implique una afectación cierta de los derechos fundamentales de las personas. En esa dirección, ha concluido que dicho deber resulta exigible cuando “*una evidente transgresión del principio de solidaridad - y, por lo tanto, de las obligaciones que de él se derivan - origina la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales de otras personas*”<sup>61</sup>. En esa medida, la exigibilidad del deber de solidaridad demanda que sea evidente su transgresión y que ello dé lugar a una violación iusfundamental. En estos casos la certeza sobre la infracción del deber de solidaridad y de sus efectos sobre los derechos fundamentales constituye una condición necesaria para imponer una obligación concreta al particular.

Este planteamiento permite armonizar (i) el principio democrático y de legalidad que le es connatural (art. 3 y 150), (ii) la libertad de los particulares (art. 6, 16 y 28) y (iii) el significado de la solidaridad en el Estado Social de Derecho (95.3). En efecto, considerar que las normas constitucionales que reconocen deberes a cargo de los particulares tienen por objeto habilitar al legislador para imponer obligaciones específicas, implica reconocer que los límites a la libertad de los ciudadanos solo

---

<sup>57</sup> Sentencia T-125 de 1994.

<sup>58</sup> Sentencia T-125 de 1994.

<sup>59</sup> Sentencia T-520 de 2003. Recogiendo igual punto de partida respecto de las relaciones entre los deberes constitucionales, la Ley y la libertad de los particulares se encuentran, entre muchas otras, las sentencias T-036 de 1995, T-801 de 1998, T-170 de 2005, T-810 de 2011 y T-416 de 2013.

<sup>60</sup> Sentencia C-246 de 2002.

<sup>61</sup> Sentencia T-801 de 1998. En igual sentido la sentencia T-1125 de 2003.

puede tener origen en la decisión de órganos representativos, que incluso en algunos casos requieren sujetarse a la reserva estatutaria (art. 152.a). Pese a ello, con el propósito de que la eficacia de los deberes no dependa únicamente de la actuación del legislador, la jurisprudencia prevé la posibilidad de que en casos concretos el juez de tutela identifique obligaciones a cargo de los particulares.

4. En el caso examinado en esta oportunidad no se encontraban satisfechas las condiciones para que este Tribunal, sin la intervención del legislador, extendiera a los particulares una obligación originalmente prevista a cargo del Estado. En efecto, (i) los artículos 86, 87 y 88 no hacían referencia alguna a los particulares y, adicionalmente, (ii) no podía la Corte concluir que la inexistencia de la obligación condujera, en todos los casos, a una violación iusfundamental.

4.1. En los artículos acusados, la aplicación de los programas de financiamiento a favor de las personas afectadas por un desastre natural se ha limitado de forma específica a las entidades públicas. De la lectura de esas disposiciones conjuntamente con toda la ley, no se desprende propósito legislativo alguno de extender tal exigencia a las entidades privadas que desarrollen actividades de financiamiento. No es posible entonces identificar una voluntad legislativa encaminada a atribuir a las entidades privadas de financiamiento obligación alguna en relación con la renegociación de los créditos. De hecho, a pesar de que el artículo 3.3 prevé el principio de solidaridad social, no dispuso extenderlo a la gestión de la cartera administrada por los particulares, lo que pone de presente la decisión legislativa de no contemplar reglas al respecto, al menos en esta ley. Adicionalmente, cuando el legislador lo quiso, estableció obligaciones específicas a los particulares, tal y como ocurre en los artículos 3.8, 68 y 69.

4.2. No puede desconocerse que la ocurrencia de un desastre natural puede alterar de forma significativa las condiciones de vida de las personas que por tales hechos se ven afectadas. Sin embargo, de esa circunstancia no se desprende que el impacto en los intereses y derechos de todos sea similar y precise una activación del deber de solidaridad para evitar la afectación de los derechos fundamentales. En efecto, los resultados del desastre natural pueden ser diversos y por ello el impacto en la vida personal, familiar y económica de los grupos humanos no es idéntica. En consecuencia su sola ocurrencia no puede habilitar al juez constitucional para establecer -por vía general y de forma abstracta- una obligación de las entidades privadas de financiamiento, equivalente a aquella que el legislador ha definido para las públicas. De acuerdo con esto la ausencia de certidumbre respecto de la vulneración de los derechos fundamentales, afecta la legitimidad del juez constitucional para imponer un deber que repercute en operaciones definitorias de la actividad financiera.

5. Así las cosas, no cumpliéndose las estrictas condiciones que habilitan a las autoridades judiciales para la imposición de deberes, este Corte ha debido reiterar la regla sostenida desde sus primeras decisiones, conforme a la cual es imprescindible la intervención del Legislador en la atribución de estos deberes a los particulares -sentencias C-246 de 2002 y C-251 de 2002- como autoridad popular de

representación y escenario de deliberación democrática, en protección de derechos y libertades que también gozan de protección constitucional.

Cordialmente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
A LA SENTENCIA C-793/14**

Referencia: Expediente D-10138

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 86, 87 y 88 (todos parciales) de la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta una política nacional de gestión de riesgos de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*.

Magistrado Ponente:  
Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Con el acostumbrado respeto me aparto de la decisión mayoritaria de la Corte, pues estuve de acuerdo con la ponencia original presentada por el Dr. Mauricio González Cuervo y que no fue aprobada por la Sala Plena de esta Corporación. En ese sentido me adhiero a las razones expuestas por el Magistrado en el salvamento de voto que presentó.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
A LA SENTENCIA C-793/14**

**CON PONENCIA DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, POR LA CUAL SE DECLARARON INEXEQUIBLES LAS EXPRESIONES "PÚBLICAS" Y "PÚBLICAS" CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 86 Y 88 DE LA LEY 1523 DE 2012 "POR LA CUAL SE ADOPTA LA POLÍTICA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" Y SE INHIBE DE EMITIR PRONUNCIAMIENTO DE FONDO RESPECTO DE LA EXPRESIÓN "QUE PARA ESTE FIN DEBE DICTAR LA ENTIDAD ACREEDORA**

**POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES**-La corporación desconoció algunas implicaciones relativas a los deberes sociales del Estado frente a las víctimas de los desastres naturales, consideradas como personas en situación de debilidad manifiesta, siendo así, beneficiarias de la refinanciación de créditos adquiridos para adelantar actividades en el área de influencia del desastre (Salvamento de voto)

**POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES**-La Constitución política y en general la jurisprudencia constitucional, no han establecido razones suficientes para que sean impuestas a las entidades particulares cargas propias del Estado en cuanto al sostenimiento de situaciones económicas imprevisibles que afecten de forma grave su estabilidad financiera (Salvamento de voto)

**ESTADO**-Fines esenciales (Salvamento de voto)

**DESASTRE NATURAL**-Concepto (Salvamento de voto)

**ESTADO**-Deber de solidaridad (Salvamento de voto)

**VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES**-Deberes del Estado (Salvamento de voto)

**VICTIMAS DE DESASTRES NATURALES**-Protección legislativa referida a la refinanciación de créditos adquiridos (Salvamento de voto)

**POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL**

**RIESGO DE DESASTRES**-Desconocimiento de precedente jurisprudencial (Salvamento de voto)

**POLITICA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES Y SISTEMA NACIONAL DE GESTION DEL RIESGO DE DESASTRES**-Es imprescindible la intervención del Legislador en la atribución del deber de solidaridad a los particulares (Salvamento de voto)

**DEBERES CONSTITUCIONALES**-Exigibilidad a particulares previa norma legal (Salvamento de voto)/**DEBERES CONSTITUCIONALES**-Motivos para exigibilidad a particulares previa norma legal (Salvamento de voto)/**DEBERES CONSTITUCIONALES Y OBLIGACIONES LEGALES**-Distinción (Salvamento de voto)/**OBLIGACIONES LEGALES**-Legislador precisa sanciones imponibles (Salvamento de voto)

Referencia: Sentencia C-793 de 2014

Problema jurídico planteado en la sentencia: ¿se vulnera el principio de igualdad, cuando el legislador establece reglas de refinanciación, para las obligaciones contraídas por personas afectadas por situación de desastre solo con entidades públicas de financiamiento?

Motivo de del Salvamento: (i) Las víctimas de los desastres naturales son personas en situación de debilidad manifiesta, y por ello son beneficiarías de la refinanciación de créditos adquiridos para adelantar actividades en el área de influencia del desastre, (ii) No han establecido razones suficientes, para que sean impuestas a las entidades particulares, cargas propias del Estado en cuanto al sostenimiento de situaciones económicas imprevisibles que afecten de forma grave su estabilidad financiera.

**Salvo el voto** en la Sentencia **C-793 de 2014** frente a la decisión mayoritaria, respecto de la declaratoria de inexecutable de las expresiones "*públicas* " y "*públicas*" contenidas en los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, toda vez que la Corporación desconoció, en primer lugar, algunas implicaciones relativas a los deberes sociales del Estado frente a las víctimas de los desastres naturales, consideradas como personas en situación de debilidad manifiesta, siendo así, beneficiarías de la refinanciación de créditos adquiridos para adelantar actividades en el área de influencia del desastre. Adicionalmente, es de recordar que la Constitución Política, y en general la jurisprudencia constitucional, no han

establecido razones suficientes, para que sean impuestas a las entidades particulares, cargas propias del Estado en cuanto al sostenimiento de situaciones económicas imprevisibles y contrarias a sus intereses que afecten de forma grave su estabilidad financiera, como ocurre en el escenario de la ocurrencia de un desastre natural, sumado al hecho de que, actualmente no hay ninguna ley que disponga lo contrario.

## **1. ANTECEDENTES**

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 86, 87 y 88 (parciales) de la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. Consideró la actora que las normas acusadas vulneran el artículo 13 de la Constitución Política al consagrar que las entidades crediticias del sector público adoptarán programas de refinanciación de créditos y suspenderán los procesos de ejecución de deudores afectados por la situación de desastre declarada, excluyendo de tal deber a las entidades financieras privadas y, en consecuencia a sus deudores, generando con ello un trato discriminatorio sin razón objetiva.

A juicio de la Corte, la refinanciación de los créditos de las personas siniestradas no es una medida irrazonable que afecte en forma desproporcionada a las entidades financieras privadas, pues, la única implicación que supone desde el punto de vista económico es la congelación de intereses máxime por 90 días; situación que evidencia que no se trata de ninguna confiscación que afecte en manera grave a dichas entidades sino de hacerlas solidarias con sujetos especialmente vulnerables, en acatamiento de uno de los principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho que no atiende la distinción público privada frente a acontecimientos extraordinarios como los regulados de manera general por la norma cuestionada. La Sala declara inexecutable las expresiones "públicas" contenidas en los artículos 86 y 88 de la ley 1523 de 2012 y, se inhibe de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la expresión "que para este fin debe dictar la entidad acreedora. La condición de afectado será reconocida por la misma entidad pública acreedora" del artículo 87 de la referida norma, por ineptitud del cargo.

## **2. FUNDAMENTOS DEL SALVAMENTO**

En lo referente a la protección de las víctimas en materia económica por parte del Estado, es importante aclarar que Colombia, al ser un Estado Social de Derecho, tiene como uno de sus fines principales, lograr que todos sus nacionales tengan una vida digna, en condiciones de igualdad. Es así como, en el artículo 2 inc. 1 de la Constitución Nacional, se establece que: *"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo "*.

Por tal motivo, nace en cabeza del Estado el deber de poner al servicio de los intereses de la población, los recursos económicos que posea y puedan ser destinados para dicho fin, incrementándose dicha obligación, en casos como los estudiados en la sentencia, pues las condiciones de vida de las personas que por obra de los desastres naturales queden en situación de debilidad manifiesta, son alteradas hasta el punto de que, no se harán visibles muchos de los derechos fundamentales, de los cuales son titulares.

Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha estudiado las consecuencias adversas y la consecuente protección estatal que surge para todas las personas víctimas de la inclemencia de la naturaleza, y al respecto ha afirmado:

*"Un desastre natural es generalmente un hecho intempestivo, que torna la situación de quienes son sus víctimas, en extrema y difícil, pues suele suceder que, a causa del fenómeno natural, las personas pierdan o vean destruidos sus medios cotidianos de subsistencia, sus viviendas, sus enseres y/o alimentos, y en no pocas ocasiones, también sufran la pérdida de vidas humanas"*<sup>62</sup>

En este aspecto, la Sala Plena de esta Corte ha sido enfática al asegurar que, gracias al derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 Superior, el Estado no puede excusarse de forma alguna, para desproteger los derechos de sus afiliados y más cuando aquellos, por sus condiciones, físicas, sociales, económicas, etc., no puedan obtener por sí mismos, la concretización de sus derechos. Por ende, para lograr el perfecto desarrollo de dicha prerrogativa constitucional, y otras de directa aplicación en el caso concreto, tales como las contenidas en los artículos 1, 23, 48, 49, 51 y 95.2 de la Constitución Política, se establece como parámetro fundamental dentro de nuestra sociedad la *solidaridad*, debiendo ser entendida y desarrollada como pauta de protección de todos los ciudadanos, especialmente si son víctimas de los desastres naturales.

Así pues, nace para el Congreso de la República, como parte esencial del Estado colombiano, la obligación de dar la debida protección legislativa a las víctimas en materia económica, que sea equivalente a refinanciar créditos que hayan podido adquirir, cuya finalidad sea adelantar actividades que les produzcan beneficio alguna, dentro de la zona afectada por el desastre natural, sin tener en cuenta su condición de deudoras frente a entidades crediticias o financieras, de carácter público o privado, toda vez que, la imprevisión de los desastres y como tal, su ocurrencia: *"genera una circunstancia especial de vulnerabilidad que activa el deber de protección especial por parte de las autoridades públicas (art. 13 inciso 3º), y ante la cual el Estado debe responder adecuada y oportunamente, so pena de infringir su deber de garante protector de la dignidad humana"*<sup>63</sup>.

En vista de que, diferentes dimensiones de la vida de las víctimas por los desastres naturales se ven afectadas, la ayuda económica cobra vital importancia, pues es evidente que se incrementan los gastos para dichas personas, en cuanto a salud, alimentación, hospedaje, reconstrucción de viviendas y lugares de residencia, y un

---

<sup>62</sup> Sentencia T-683 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>63</sup> Ibid.

sin número de necesidades por cubrir, razón por la cual, es inaceptable que no se tenga como medida de protección la refinanciación de deudas adquiridas en estos contextos de necesidad. Esta Corporación, desconoció abiertamente el precedente constitucional en la materia, que reza:

*"En esta medida, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico "<sup>64</sup>.*

Analizando uno de los muchos derechos y garantías constitucionales, de los cuales carece una persona que fue afectada por cualquier desastre natural, como el derecho al acceso a una vivienda, en reiterada jurisprudencia se ha establecido la clara prevalencia de las mismas en programas de acceso a vivienda, junto con las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia<sup>65</sup>, lo que pone de presente que efectivamente, se ha reconocido que es necesario brindar en primera medida, ayuda económica a las personas en situación de debilidad manifiesta por el actuar impredecible y destructor de la naturaleza, ya que si se le imposibilita el acceso a ciertos recursos económico, el Estado, deja de actuar dentro de su rol como protector y garante de la dignidad humana y la integridad de sus nacionales, y empieza a desconocer los lineamientos sobre los cuales fue instituido por la Asamblea Constituyente de 1991, desnaturalizando su principal característica de Estado Social de Derecho, pasando de nuevo a ser un Estado meramente legalista, donde es la voluntad del Gobierno y del legislador, la única fuente de derechos y obligaciones, desconociendo los derechos propios de todo ciudadano.

La Constitución en este sentido, prohíbe la regresión en materia de derechos y es la Corte Constitucional, la que tiene en su cabeza, la obligación de vigilar el efectivo cumplimiento de dicho deber estatal. Con esta sentencia, se retrocedió bastante en lo referente a la protección económica de las víctimas, pues se negó la posibilidad de que adquieran beneficios económicas, si tienen acreencias no canceladas con entidades públicas o privadas que puedan brindarles la ayuda necesaria para superar la difícil situación que afrontan. Dicha razón no es lo suficientemente fuerte, en términos constitucionales para lograr que el legislador no proteja económicamente a las personas que lo han perdido todo.

Ahora bien, con respecto a la imposición de cargas que el ordenamiento jurídico impone al Estado a las entidades particulares, valga decir que la simple invocación del artículo 95 de la Constitución, no es suficiente para argumentar dicho traslado de obligaciones, pues el carácter de interés público que le fue endilgado a la actividad financiera, y como tal, la función social de la propiedad, no eximen de debate, que los particulares deban soportar cargas adicionales. Es así como, se hace necesaria la regulación legislativa al respecto, que asigne dichos deberes

---

<sup>64</sup> Sentencia T-1 125 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>65</sup> Sentencia T-585 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

económicos a los particulares y los delimite. Así mismo, debe quedar evidenciado que si la entidad particular no asume dicha obligación, se concreta de forma efectiva la afectación a los derechos fundamentales de las víctimas de desastres naturales, en este caso. De esta manera, los artículos demandados, 86, 87 y 88 de la Ley 1523 de 2012, no hacían referencia alguna a los particulares solo a entidades públicas, y en ese contexto, la Corporación no podía concluir sin fundamento alguno, que la inexistencia de dicha obligación económica para las entidades particulares crediticias o financieras, condujera a una inminente trasgresión de derechos. El Estado, reitero, no puede desconocer los grandes desastres que afecten a sus nacionales, negando prestar su ayuda. Al respecto, en la sentencia C-246 de 2002, reitera la importancia de que el Legislador intervenga en este aspecto, ya que es la autoridad popular de representación por excelencia y el escenario propio de la deliberación democrática, protegiéndose así los derechos y libertades de los particulares, que también son protegidos por la Constitución de 1991:

*"En principio, los deberes que surgen de la Constitución Política sólo pueden ser exigidos a los particulares si media una norma legal que defina su alcance y significado de manera precisa. Para que un deber constitucional sea exigible de un individuo en un caso concreto se requiere, a diferencia de lo que sucede con los derechos fundamentales que son directamente tutelables, de una decisión previa del legislador consistente en precisar el alcance del deber constitucional, en establecer si de éste se derivan obligaciones específicas y en definir las, así como en señalar las sanciones correspondientes, respetando principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto obedece a varios motivos dentro de los cuales cabe mencionar los siguientes. Primero, el mismo texto del artículo 95 de la CP. distingue entre los conceptos de deber y el de obligación. En efecto, la norma Superior tan solo acude a la noción de obligación para calificar el cumplimiento de la Constitución y las leyes, la cual no está supeditada a que una ley específica la consagre. No obstante, aún en este caso, es el legislador el que ha de precisar las sanciones imponibles a las personas que la incumplan. Segundo, si bien los deberes constitucionales tienen fuerza normativa, su objeto, estructura y fundamentación son diferentes a los de las obligaciones exigibles a las personas en un caso concreto. Tercero, como Colombia es una república, una democracia, un sistema participativo y pluralista y un Estado Social de Derecho, no es de recibo una concepción de los deberes constitucionales que justifique que se exija a las personas la realización de conductas que no han sido legalmente establecidas<sup>66</sup>.*

Por las razones anteriormente expuestas me aparto de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

---

<sup>66</sup> Sentencia C-246 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado