

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 43
Octubre 29 y 30 de 2014

LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS EN FAVOR DE QUIENES HAN SIDO VÍCTIMAS DE SITUACIONES DE DESASTRE EN RELACIÓN CON OBLIGACIONES FINANCIERAS A SU CARGO DEBEN SER CUMPLIDAS POR TODAS LAS ENTIDADES DE CRÉDITO ACREEDORAS

II. EXPEDIENTE D-10.138 - SENTENCIA C-793/14 (Octubre 29)
M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

1. Norma acusada

LEY 1553 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.

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 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.

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. Decisión

PRIMERO: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “pública” 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.

3. Fundamentos de esta decisión

Para sustentar la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones “pública” y “públicas” contenidas, respectivamente, en los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, 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. 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 Corte, 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 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.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los Magistrados Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez salvaron su voto respecto de esta decisión, pues en su concepto las normas acusadas debían ser declaradas exequibles.

El magistrado Mauricio González Cuervo se apartó de la decisión mayoritaria de declarar la inexecutable de las expresiones demandadas, en los siguientes términos:

1. Considera 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 hacia personas que por obra de desastres naturales y del estrago económico derivado quedan en situación de debilidad manifiesta.

2. Agrega el magistrado González Cuervo que, con todo, no existe 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 ordenamiento jurídico al Estado: la función social de la propiedad y el carácter de interés público de la actividad financiera, no eximen de debate democrático la imposición de obligaciones adicionales a los particulares.

3. Señaló que aunque la Corte ha reconocido que es posible identificar en sede judicial algunas obligaciones con fundamento en dicho deber, ha señalado también 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 (entre otras, las sentencias T-520/03 y T-312/10).

En el caso examinado en esta oportunidad, los artículos 86, 87 y 88 no hacían referencia alguna a los particulares y, adicionalmente, no podía la Corte concluir que la inexistencia de la obligación condujera, en todos los casos, a una violación iusfundamental.

4. Concluye diciendo que en esta ocasión la 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 (al respecto las 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.



La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Presidente