

Sentencia C-217/99

EMERGENCIA ECONOMICA-Subsidios otorgados por Fogafin

El subsidio consiste en una suma que, con ocasión de cada instalamento, Fogafin abona a la entidad crediticia que concede un crédito para la reconstrucción o reparación de un inmueble afectado por el sismo, cuyo valor asciende a la diferencia entre la tasa efectiva de interés cobrada por aquella y la tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República, a la cual se agrega o no algunos puntos, dependiendo del valor final del bien incluido el lote y sin que el monto total supere la cifra del daño sufrido por el inmueble. La Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que la prohibición de conceder auxilios y donaciones a particulares con cargo al erario, tiene, entre otras excepciones, las ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de un estado de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquiera otra consideración y éste se articula a través de los subsidios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a circunstancias externas que, de una o de otra manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son las de la generalidad de los ciudadanos.

CREDITOS SUBSIDIADOS-Requisitos y condiciones

Las condiciones y requisitos se orientan a evitar que los beneficios y subsidios, en lugar de servir de medio idóneo para resolver la causa de la emergencia, representen una oportunidad para el enriquecimiento injusto de las personas e inclusive de instituciones de crédito. Se trata de socorrer a las víctimas del terremoto en cuanto víctimas y, además, de administrar del mejor modo posible los recursos arbitrados con las medidas de emergencia, de todas maneras escasos. El alivio no puede trocarse en oportunidad de negocios, ni aplicarse a personas que en realidad no hayan sufrido daño o menoscabo material. La Corte comparte el concepto del Procurador en punto a que los subsidios deben concederse atendiendo a las necesidades básicas de los damnificados y que no puede, en consecuencia, darse un segundo subsidio en el área de la vivienda a una misma persona así tenga una destinación distinta de la de financiar la reconstrucción del inmueble en el que reside, si

todavía no se han cubierto las demandas de las personas que aspiran a contar con el primer subsidio con este propósito.

EMERGENCIA ECONOMICA-Transferencia de inmuebles

Las transferencias de inmuebles de propiedad del Estado con el fin de desarrollar programas de vivienda, contribuyen a la solución del déficit de vivienda generado por el terremoto. La autorización que se confiere a las entidades públicas, por ende, tiene conexidad con la causa de la emergencia. El decreto legislativo, de otro lado, constituye suficiente título para habilitar a las personas jurídicas de derecho público para proceder a celebrar este tipo de actos. Tanto las transferencias de inmuebles como las de bienes muebles, tienen el carácter de apoyos o subsidios en especie de los que en últimas resultan beneficiarias personas particulares. La supresión de la insinuación, por su parte, puede ser dispuesta por el legislador extraordinario, siempre que tenga conexidad con el decreto que declaró la emergencia, lo cual sin duda se predica en este caso. Se ha removido un obstáculo formal que de todas maneras desalentaba en cierta medida las donaciones de bienes. El desastre natural ha dejado una población indefensa, que requiere del apoyo de la comunidad y por ello es conveniente que éste no sea ha interferido o dilatado con barreras, así sean estas formales.

EMERGENCIA ECONOMICA-Beneficios tributarios

Las operaciones y contratos a que se refiere el decreto, hasta la vigencia del año fiscal del año 2000 - salvo que por ley se extienda más allá de esta fecha -, se considerarán actos sin cuantía, para los efectos de los derechos notariales y registrales y para la tasación de los impuestos de registro y anotación. Además, tanto los contratos como los títulos valores que se emitan para instrumentalizar las operaciones referidas, estarán exentos del impuesto de timbre nacional. La norma es exequible. La reducción de los costos de transacción permite que una mayor cantidad de recursos se destinen efectivamente a la solución de la crisis. Además, estimula el flujo de ayudas indispensables para contribuir con el mejoramiento de la situación de los damnificados. La medida reúne los requisitos de conexidad y de proporcionalidad.

EMERGENCIA ECONOMICA-Autorizaciones y facultades de la Nación y entidades de derecho público

Las autorizaciones referidas y la ampliación de las facultades, permiten a la nación y demás entidades de derecho público, involucradas con las operaciones de apoyo y salvamento, efectivamente intervenir en la solución de la calamidad que se ha presentado. Dado que no pueden ellas obrar por fuera de la esfera de sus competencias, corresponde en este caso al legislador extraordinario ampliar la esfera de sus funciones o impartir las autorizaciones de rigor. Aparte de que la conexidad con las causas que dieron lugar a la emergencia es manifiesta, las disposiciones examinadas resultan claramente necesarias.

INMUEBLES-Condicionales antisísmicas

El decreto ordena que todos los inmuebles que se construyan en desarrollo de las operaciones de reconstrucción del eje cafetero, se sujetarán a las condiciones antisísmicas establecidas en la ley 400 de 1997. La norma es exequible. Se trata de una medida prudencial que apunta a prevenir la repetición de los daños en el caso de que en la zona se presenten otros movimientos telúricos, máxime si se toma en consideración su vulnerabilidad geológica y la necesidad de contar con un mayor nivel de protección. Las cuantiosas inversiones que deben realizarse se echarían a perder si desde ahora no se incorporan las reglas técnicas sobre construcción antisísmica.

DECLARACION DE MUERTE PRESUNTA-Regulación

El legislador extraordinario está facultado en este caso para dictar una regulación de este género, íntimamente vinculada con las consecuencias del terremoto que ocasionó la muerte a un sinnúmero de personas cuyos cadáveres no ha sido posible recuperar. Distintas normas asocian al momento de la muerte efectos jurídicos, particularmente en lo que tiene relación con los derechos patrimoniales de los miembros de su familia. Por razones de seguridad jurídica y para facilitar la definición de derechos y obligaciones, la disposición examinada resulta necesaria. Sin embargo, la formulación legal en lo que tiene que ver con la fecha de la muerte, admite prueba en contrario y, por ello, sólo tiene el carácter de presunción legal. La exequibilidad del precepto, en consecuencia, se sujeta a esta interpretación que, por lo demás, es la única que se concilia con la autonomía del juez, al cual no se le puede imponer externamente el contenido de sus sentencias por parte del Legislador.

Referencia: Expediente R.E. 108

Revisión de constitucionalidad del Decreto 196 de 1999 “por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999)

Aprobada por acta N° 21

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Eduardo Cifuentes Muñoz y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto 196 del 29 de enero de 1999 “por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999”.

DECRETO 196 DE 1999

(30 de enero de 1999)

Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la calamidad pública causada por el

terremoto producido el 25 de enero de 1999

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 195 del 29 de enero de 1999,

CONSIDERANDO

Que por Decreto número 195 del 29 de enero de 1999, se declaró el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca que se señalaron en dicho Decreto, con el fin de conjurar la situación de calamidad pública ocurrida en dichos municipios por razón del terremoto que se produjo el 25 de enero pasado.

Que el terremoto a que se ha hecho referencia afectó gravemente la infraestructura en la zona mencionada, razón por la cual se hace necesario expedir disposiciones encaminadas a facilitar el otorgamiento de créditos en condiciones favorables que permitan a los beneficiarios de los mismos la reconstrucción y rehabilitación de sus inmuebles.

Que para tal efecto es necesario otorgar facultades al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Que así mismo es necesario establecer disposiciones que permitan a todas las entidades públicas apoyar las labores que deben cumplir las diversas entidades facultadas para adelantar las actividades necesarias con el fin de atender la calamidad pública a la cual se ha hecho referencia.

Que se requiere establecer normas sobre titulación de bienes, cupo de endeudamiento y disposiciones sobre el proceso de declaratoria de muerte presunta. Así mismo, normas que faciliten la presentación del plan de ordenamiento territorial para la zona.

Que igualmente es necesario dotar a la Red de Solidaridad Social de facultades suficientes para hacer llegar a los afectados los recursos donados por terceros o entregados por otras entidades públicas con tal propósito.

DECRETA:

ARTÍCULO 1°.- Beneficios y créditos subsidiados. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN- establecerá un cupo con el fin de otorgar un subsidio a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados, urbanos o rurales, en los municipios en los cuales se decretó la emergencia económica, social y ecológica por el Decreto N° 195 de 1999, siempre y cuando en el caso de poseedores los mismos hayan poseído el bien por lo menos durante el año inmediatamente anterior al 25 de enero de 1999. Dicho subsidio tendrá por objeto facilitar la construcción o reconstrucción de vivienda y la cancelación de los créditos otorgados a los propietarios o poseedores, por establecimientos de créditos, públicos o privados, para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles en la forma que se señala a continuación:

A. Beneficios para vivienda.

1. Los propietarios o poseedores de bienes afectados ubicados en zonas declaradas de alto riesgo por los alcaldes municipales tendrán derecho a recibir, a cambio de la entrega al municipio de su inmueble, una suma de cuatro millones de pesos (\$4.000.000), los cuales estarán destinados a adquirir y construir un inmueble dentro de un proyecto de vivienda de interés social. Dicha suma será cancelada por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a la entidad que adelante el proyecto o al establecimiento de crédito que lo financie, según lo determine la Junta Directiva de dicho Fondo. Así mismo, respecto de créditos que hasta por un monto de nueve millones de pesos haya otorgado una entidad financiera a dichas personas para financiar la adquisición o construcción de la vivienda, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancelará mensualmente la diferencia resultante entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad y la que resulte de aplicar al saldo de la deuda una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República.

2. Los propietarios o poseedores de inmuebles afectados destinados a vivienda que no se encuentren ubicados en zonas declaradas de alto riesgo, tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancele mensualmente a la entidad financiera que les haya otorgado un crédito para financiar la reconstrucción o reparación de dichos inmuebles, las sumas que se señalan a continuación para cada uno de ellos, de acuerdo con el valor final

del bien incluido el lote, así:

Valor final del bien

Valor a pagar por Fogafin

2.1. Inferior o igual a \$ 13.000.000

La diferencia entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República al saldo de la deuda.

2.2. Superior a \$ 13.000.000 e inferior o igual a \$ 28.000.000

La diferencia entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República adicionada en tres puntos al saldo de la deuda.

La diferencia entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República adicionada en cinco puntos al saldo de la deuda.

2.4. Superior a \$ 45.000.000 e inferior o igual a \$ 80.000.000

La diferencia entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República adicionada en siete puntos al saldo de la deuda.

2.5. Superior a \$ 80.000.000

Diferencia resultante entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República adicionada en diez puntos al saldo de la deuda.

En todo caso, en los eventos previstos en los numerales 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5 de la tabla anterior, el monto del crédito no será superior al valor del daño sufrido por el inmueble determinado en la forma que señale el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

En el evento previsto en el numeral 2.5, el monto del crédito no podrá ser superior a ciento veinte millones de pesos.

B. BENEFICIOS PARA OTROS INMUEBLES

Los propietarios o poseedores de inmuebles afectados que estaban destinados a fines distintos de vivienda tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancele mensualmente a la entidad financiera que les haya otorgado un crédito para financiar la reconstrucción o reparación de dichos inmuebles, las sumas que se señalan a continuación para cada uno de ellos, de acuerdo con la destinación y el valor final del bien, incluido el lote, siempre y cuando el monto del crédito no sea superior al daño sufrido por el inmueble determinado en la forma que señale el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras:

Destinación y valor máximo del crédito

Valor a pagar por Fogafin

a. Inmuebles ocupados con establecimientos de comercio, industrias o cualquier actividad de personas o entidades con ánimo de lucro.

Valor máximo del crédito \$ 120.000.000

La diferencia entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada por el Banco de la República adicionada en seis puntos al saldo de la deuda.

b. Inmuebles ocupados por entidades sin ánimo de lucro y templos destinados al culto religioso.

Valor máximo del crédito \$120.000.000

c. Inmuebles ocupados por colegios o instituciones prestadoras de salud sin ánimo de lucro.

Valor máximo del crédito \$300.000.000

d. Inmuebles ocupados por entidades públicas.

Valor máximo del crédito \$300.000.000

La diferencia entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada por el Banco de la República adicionada en cuatro puntos al saldo de la deuda.

Los propietarios o poseedores de instalaciones agrícolas afectadas tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancele mensualmente a la entidad financiera que les haya otorgado un crédito para financiar la reconstrucción o reparación de dichas instalaciones, la diferencia resultante entre la tasa efectiva de interés que cobre la entidad crediticia y la que resulte de aplicar al saldo de la deuda una tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada por el Banco de la República, adicionada en seis puntos, siempre y cuando el monto del crédito no supere ciento cincuenta millones de pesos, ni el valor del daño sufrido por el inmueble determinado en la forma que señale el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

PARAGRAFO 1. Los beneficios previstos en los literales A, numeral 2°, y B de este artículo podrán también otorgarse para la construcción de inmuebles cuando deba procederse a la reubicación de los beneficiarios en desarrollo de disposición de autoridad pública.

PARAGRAFO 2. La calidad de poseedor se acreditará en la forma que señale el Gobierno, para lo cual podrá tomarse en cuenta la información existente en las oficinas de catastro, de registro y de planeación municipal.

PARAGRAFO 3. Las sumas que le corresponda pagar al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrán ser canceladas mediante la entrega de títulos en las condiciones que determine la Junta Directiva de dicho Fondo.

PARAGRAFO 4. En todo caso cuando los inmuebles afectados se encontraban asegurados contra terremoto en el momento del siniestro y se otorgue un crédito en desarrollo del presente artículo, la entidad financiera procederá así:

En el evento en el cual el bien asegurado no se encontraba gravado con hipoteca, si se otorga un crédito en desarrollo del presente artículo, corresponderá a la entidad financiera cobrar el monto del seguro y abonar la suma recibida al pago del crédito, menos la comisión de cobranza que al efecto fije el Gobierno Nacional. No obstante lo anterior, el afectado podrá optar por cobrar directamente el seguro, en cuyo caso para determinar el monto del daño financiable se deducirá el valor asegurado menos el deducible.

En el evento en el cual el bien asegurado se encontraba gravado con hipoteca y se otorgue un crédito en desarrollo del presente artículo, corresponderá a la entidad financiera que otorgue el nuevo crédito, cobrar el monto del seguro en lo que exceda del valor de la obligación garantizada con hipoteca en la fecha del siniestro, y abonar dicha suma al pago del nuevo crédito, deducida la comisión de cobranza que al efecto fije el Gobierno Nacional. No obstante lo anterior, el afectado podrá optar por cobrar directamente el saldo del seguro, en cuyo caso para determinar el monto del daño financiable se deducirá dicho saldo.

En ningún caso las entidades que hayan otorgado créditos hipotecarios sobre bienes que se encontraban asegurados contra terremoto podrán continuar cobrando al deudor las cuotas que se causen a partir del siniestro, en la medida en que a dichas entidades corresponde cobrar dicho valor.

ARTICULO 2°. Requisitos para los créditos subsidiados. Para tener derecho a los beneficios a que se refiere el artículo anterior será necesario que se cumplan las siguientes condiciones adicionales:

- a. La solicitud respectiva debe presentarse al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la forma y por conducto de la entidad que determine la Junta Directiva de dicho organismo.
- c. El crédito respecto del cual se otorgue el beneficio no debe tener un plazo mayor de veinte años ni una tasa superior a la que señale el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, consultando la tasa promedio de créditos para vivienda y el riesgo del crédito.

d. El crédito deberá tener las condiciones de amortización que señale el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

e. El inmueble afectado debe figurar en el censo que al efecto elabore el Ministerio de Desarrollo Económico o la entidad en quien éste delegue tal función. Para el caso de las instalaciones agrícolas dicho censo lo elaborará el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad en quien éste delegue. En el evento de inmuebles destinados a la prestación de servicios de salud el censo lo elaborará el Ministerio de Salud o la entidad en quien éste delegue.

f. Los inmuebles destinados a vivienda cuya construcción, reconstrucción o reparación se financie en las condiciones previstas en este Decreto no podrán ser arrendados durante cinco años por un canon superior a la cuota mensual del crédito que deba pagar el beneficiario, incrementada en un veinte por ciento. En caso de infracción de esta disposición se perderá el subsidio de tasa de interés previsto en el presente Decreto y la totalidad de la tasa estará a cargo del beneficiario del crédito.

PARAGRAFO. La Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras establecerá la forma y procedimientos en que deben acreditarse las condiciones requeridas para tener derecho a los beneficios previstos por el artículo anterior, la forma como se determinará el valor final de los bienes, así como las garantías que deban constituirse.

ARTICULO 3. Transferencia de inmuebles. Los inmuebles que las entidades públicas posean podrán ser transferidos para desarrollar programas de vivienda de interés social a título de subsidio en especie que se efectúen a favor de las personas afectadas por el terremoto ocurrido en el eje cafetero el 25 de enero de 1999.

Para efectos de este artículo entiéndese por personas afectadas aquellas que figuren en el censo realizado por la Red de Solidaridad Social.

ARTICULO 4. Transferencia de bienes por acto administrativo. Las transferencias de inmuebles que realicen las entidades públicas a favor de particulares en desarrollo de los programas que se adopten en favor de las personas afectadas por la calamidad a que se refiere el presente decreto, se realizarán en virtud de acto administrativo expedido por la entidad pública titular del bien, el cual será inscrito en la oficina de registro de instrumentos

públicos.

ARTICULO 5. Donaciones. Las donaciones que se realicen a personas o entidades públicas con el objeto de atender la calamidad pública a que se refiere el presente decreto no requerirán del requisito de insinuación.

ARTICULO 6. Transferencia de bienes por parte de entidades públicas. Todas las entidades públicas podrán entregar bienes o transferir recursos, con cargo a sus respectivos presupuestos, a las entidades públicas a las cuales les corresponda el desarrollo de funciones para atender la calamidad a que se refiere el presente decreto.

Así mismo, las entidades territoriales con arreglo a las normas que las rigen, podrán entregar bienes o transferir recursos con cargo a sus presupuestos para coadyuvar a la solución de la calamidad a la que se refiere el presente Decreto.

En desarrollo de todo lo anterior, el Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero podrá recibir los bienes correspondientes y transferirlos a los afectados con el fin de que los mismos puedan atender sus necesidades fundamentales.

ARTICULO 7. Posibilidad de destinar recursos de la Nación para atender la calamidad pública. La prohibición prevista en el párrafo del artículo 21 de la ley 60 de 1993 no se aplicará a los recursos que se destinen a atender la calamidad pública a que se refiere el presente Decreto, por consiguiente las entidades públicas del orden nacional podrán financiar la construcción de obras en la región afectada con recursos que sean apropiadas para tal efecto en el presupuesto respectivo.

ARTICULO 9. Beneficios tributarios para las operaciones de los artículos anteriores. En relación con los créditos y las operaciones a las que se refieren los artículos anteriores del presente decreto se aplicarán los siguientes beneficios tributarios:

- a. Para efectos de determinar el valor de los derechos notariales y registrales, así como el impuesto de registro y anotación de los contratos que se suscriban para el desarrollo de dichas operaciones, los mismos se consideran actos sin cuantía.
- b. Los contratos que se celebren en desarrollo de este decreto y los títulos valores que se emitan para instrumentar las operaciones a que se refiere este decreto estarán exentos del

impuesto de timbre nacional.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, las disposiciones a que se refiere el presente artículo dejarán de regir al vencimiento de la vigencia fiscal del año 2000, salvo que el Congreso le de carácter permanente.

ARTICULO 9. Autorización de endeudamiento. Autorízase a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo para realizar operaciones asimiladas a éstas y de manejo de la deuda, en la cuantía requerida para conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública a que se refiere el Decreto 195 del 29 de enero de 1999.

Así mismo, se autoriza a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público para renegociar y reorientar los créditos vigentes para los propósitos previstos en este artículo.

Los contratos que se suscriban en desarrollo de la presente autorización sólo requerirán para su validez y perfeccionamiento la firma de las partes y posteriormente deberán publicarse en Diario Unico de Contratación.

ARTICULO 10. Término para presentar el Plan de Ordenamiento Territorial. El Plan de Ordenamiento Territorial de las entidades territoriales en las cuales se decretó la emergencia económica, social y ecológica podrá ser formulado y adoptado dentro de un término de seis meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto.

El Departamento Nacional de Planeación apoyará a las entidades territoriales en las cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica, en la preparación del Plan de Ordenamiento Territorial.

Durante el término previsto en el presente artículo, para efectos del otorgamiento de licencias urbanísticas y licencias de construcción no se requerirá la existencia del Plan de Ordenamiento Territorial.

ARTICULO 11. Declaración De muerte presunta. Los procesos que se instauren para declarar la muerte presunta de las personas que desaparecieron por causa del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, se tramitarán conforme a las disposiciones que en lo pertinente

establece el decreto 3822 de 1985 ante los jueces competentes. En la sentencia se señalará como fecha de la muerte el 25 de enero de 1999, a las 1:19 p.m.

ARTICULO 12. Apoyo por entidades sin ánimo de lucro. Para efectos de desarrollar los proyectos que sea necesario adelantar para la rehabilitación de la zona en los cuales se decretó la emergencia económica, social y ecológica y la atención de los afectados por la misma y de esta manera lograr los propósitos de Plan de Desarrollo, las entidades públicas podrán contratar con entidades in ánimo de lucro, para lo cual aplicarán, cuando corresponda, de acuerdo con el artículo 355 de la Constitución Política, el decreto 777 de 1992 y demás disposiciones complementarias.

ARTICULO 13. Condiciones antisísmicas de los inmuebles. Todos los inmuebles que se construyan en desarrollo de las operaciones a que se refiere el presente Decreto deberán cumplir las condiciones antisísmicas establecidas en desarrollo de la ley 400 de 1997.

ARTICULO 14. Garantías a Titularizaciones. El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá otorgar garantías a la titularizaciones de los contratos de crédito hipotecario que se celebren en desarrollo del presente Decreto.

En todo caso el Fondo garantizará las titularizaciones de los créditos de vivienda a que hacen referencia el literal A, numerales 1, 2.2 y 2.2 del artículo 1° de este Decreto.

ARTICULO 15. Red de Solidaridad Social. Además de las funciones que de acuerdo con la ley le corresponden, la Red de Solidaridad Social podrá adelantar los proyectos necesarios para la rehabilitación de la zona afectada por el terremoto y para la atención de los derechos fundamentales de los habitantes de la misma.

ARTICULO 16. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Siguen firmas del Presidente de la República, de 13 ministros, y 3 viceministros encargados de las funciones del Ministro.

I. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República remitió, el día siguiente a su expedición, copia auténtica del Decreto 196 de 1999 para su revisión.

El Ministro de Hacienda intervino para defender la Constitucionalidad del decreto objeto de revisión.

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte la declaración de exequibilidad del Decreto 196 de 1999.

INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA

2. El apoderado del Ministerio de Hacienda, mediante un extenso escrito, solicita la declaración de constitucionalidad del decreto revisado. Luego de una esquemática exposición sobre el contenido del decreto y de la verificación de los requisitos formales, el interviniente se adentra en el análisis del decreto.

En primer término asegura que las medidas adoptadas guardan la debida conexidad con los motivos de la emergencia y están dirigidas a conjurar los efectos de la misma. En apoyo a tal afirmación, explica que el decreto, de una parte, circunscribe las soluciones a la zona de desastre y, por otra, atiende a necesidades vitales, afectadas, precisamente, por el terremoto. Así, el decreto básicamente se dirige a regular lo relativo a la recuperación de las unidades habitacionales, comerciales e institucionales en la zona de desastre, a autorizar al Estado para realizar operaciones de endeudamiento, a regular sistemas ágiles de transferencia de bienes, a adoptar disposiciones sobre la muerte presunta, a establecer beneficios tributarios y a fortalecer los mecanismos de planeación y de gestión.

Siguiendo estos criterios, explica cómo el literal A del artículo 1° del Decreto únicamente cobija a los propietarios o poseedores de bienes, destinados a la habitación, afectados por la calamidad, distinguiendo entre los inmuebles ubicados en zonas de alto riesgo y los que están por fuera de tales zonas. El literal B, por su parte, contempla las medidas dictadas para atender la reconstrucción de inmuebles con fines distintos de los habitacionales.

La amplitud de los beneficiarios se explica por la necesidad de asegurar la recuperación de la infraestructura habitacional en la zona de desastre y, a la vez, asegurar el normal funcionamiento de las actividades económicas y sociales en la región, paralizadas por el terremoto.

El artículo segundo, sigue el interviniente, mantiene el principio que informa el artículo 1°,

pues se prevé que únicamente quienes sean incluidos en los censos que realicen las autoridades competentes (Ministerio de Desarrollo Económico, de Salud y Agricultura y Desarrollo Rural), para establecer las personas -naturales o jurídicas- realmente afectadas, podrán acceder a los créditos. Con ello, asegura, se cumplen las pautas fijadas por la Corte en la sentencia C-256/97, a fin de evitar que las medidas beneficien a personas no afectadas o excluyan a ciertos damnificados.

Los artículos 3 a 6 del Decreto tienen por objeto facilitar la transferencia de bienes destinados a resolver las necesidades de los afectados por el terremoto. Así, el artículo 3° permite a los entes públicos destinar sus inmuebles a la atención de las necesidades habitacionales de los afectados. El artículo 4° indica que tales destinaciones pueden realizarse mediante acto administrativo. El 5° modifica el Código Civil, pues elimina el requisito de la insinuación para efectos de las “donaciones que se realicen a personas o entidades públicas”, con el objeto de conjurar la calamidad. Finalmente, el artículo 6° autoriza a toda entidad pública para realizar transferencias o donaciones para enfrentar los efectos del sismo. Para ello, se faculta al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero para recibir tales bienes y destinarlos para “atender necesidades fundamentales”.

El artículo 7° faculta a la Nación “para destinar recursos hacia la financiación del proceso de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo” de la zona.

Los beneficios tributarios de que trata el artículo 8° únicamente se refieren a los actos jurídicos relacionados con los negocios regulados por el Decreto.

El término previsto en el artículo 10, relativo a la presentación del plan de ordenamiento territorial, se aplica a los entes territoriales abarcados por la declaración de estado de emergencia.

El artículo 12, por su parte, faculta a las entidades públicas para contratar con entidades sin ánimo de lucro, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 355 de la Carta y las normas que lo desarrollan, con el fin de adelantar la rehabilitación de la zona.

Finalmente, se establece que respecto de los procesos de muerte presunta de personas desaparecidas durante el terremoto, se tomará como hora y fecha del deceso, el 25 de enero

de 1999 a las 1:19 p.m.

Por lo tanto, considera suficientemente probado el requisito de conexidad.

Luego de detenerse en el tema de la conexidad, el interniviente expone la manera en que, a su juicio, el decreto respeta los límites previstos en la ley estatutaria sobre estados de excepción. En primer lugar analiza el tema de la igualdad.

Sobre este punto, sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del artículo 13 de la Carta, al Estado le corresponde un especial deber de atención para con las víctimas de la tragedia, pues estas personas se encuentran “no sólo [en situación] desigual sino, adicionalmente, [en una situación] de desprotección evidente y así quedó consignado en la evaluación de las implicaciones del sismo y sus réplicas”. “Por lo tanto, explica el apoderado del Ministerio, las condiciones de los créditos otorgados, los beneficios tributarios allí contemplados, la transferencia de bienes, son desarrollo de ese principio promocional en la actuación estatal”.

En segundo lugar se detiene a analizar la protección del derecho a la vivienda digna. La función constitucional del Estado colombiano de intervenir en la economía, con el propósito de lograr una equitativa distribución de oportunidades, obligó al Gobierno a afrontar los efectos devastadores del terremoto sobre los inmuebles. Según se desprende de la reciente jurisprudencia, anota, la vivienda goza de una especial protección. En este sentido, el Estado se vio en la necesidad de considerar las diversas situaciones de titularidad sobre los inmuebles (propiedad, posesión, tenencia) y los grados de afectación de los mismos, a fin de ofrecer soluciones adecuadas para cada caso. Ello explica, de una parte, que se autorice al Gobierno para expedir normas relativas a la posesión de los inmuebles.

Por lo mismo, se justifica la autorización dada a los entes públicos para entregar bienes con destino a la recuperación de la zona afectada. En su escrito, señala que “si sus [de las entidades públicas] recursos y bienes tienen una utilidad mayor cumpliendo otra función que aquella que originariamente le fue asignada resulta plenamente viable que se destine a solventar dicha necesidad. Obviamente, tal circunstancia no se puede producir por el mero capricho o liberalidad del representante legal de la entidad”.

Así, a través, la excepción al parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1992 y las

competencias que se otorgan a la Red de Solidaridad, junto con la cesión o transferencia de bienes y recursos, advierte, se busca que “las entidades estatales comprometidas se concentren en la mitigación y solución del problema ocasionado por la catástrofe”, pues lo que se ha logrado es una colaboración armónica entre todas las instancias estatales. De igual manera, se hace indispensable obtener recursos adicionales, razón por la cual se autorizó al ministerio de hacienda para celebrar operaciones de crédito.

El interviniente destaca la importancia de agilizar los trámites, en especial los que se refieren a la obtención de recursos, lo que explica la “informalización” de las operaciones de crédito y la eliminación de la insinuación judicial en materia de donaciones.

Por último, el apoderado del Ministerio indica que las medidas tienen un marcado acento solidario y que, en manera alguna, afectan negativamente los derechos de los trabajadores.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

3. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que, dado que no encuentra vicio formal o sustancial alguno, declare la constitucionalidad del decreto objeto de revisión. No obstante lo anterior, se detiene a analizar algunos aspectos del decreto, a los que se limitará la Corte.

En su concepto, los beneficios contemplados en el artículo 1 del Decreto no pueden ser analizados desde la perspectiva de la prohibición contenida en el artículo 355 de la Carta pues, como lo señaló la Corte en la sentencia C-375/94, aquellas responden a los principios que inspiran el Estado Social de Derecho, y que obligan al Estado a otorgar un tratamiento especial a las personas afectadas por calamidades públicas. En este sentido, los beneficios guardan la debida conexidad con la declaratoria de emergencia, en tanto que se dirigen a “facilitar la construcción o reconstrucción de su vivienda y la cancelación de sus créditos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles”.

El Procurador destaca cómo el Gobierno decidió otorgar un tratamiento diferencial a las diversas hipótesis normativas, dependiendo de la destinación de la vivienda, la capacidad de pago, seguridad de las personas, etc. Este trato diferencial, en su concepto consulta criterios de igualdad real y efectiva. No obstante, advierte que resulta desproporcionada la regulación de los beneficios en el artículo 1° del Decreto, pues “toma como único criterio

para el otorgamiento de uno u otros [beneficios], la ubicación o no del bien en zona declarada de alto riesgo”.

El Procurador señala que la norma “pareciera” impedir el acceso de las personas con cierta capacidad de pago, y cuyos inmuebles estaban ubicados en zonas declaradas de alto riesgo, a beneficios distintos de los destinados a la adquisición de vivienda de interés social, lo cual contrasta con la situación de quienes pueden acceder a créditos hasta por ciento veinte millones de pesos, al estar ubicados sus inmuebles en las zonas no consideradas de alto riesgo:

“De tal manera, que una persona cuyo bien se encuentre ubicado en una zona de alto riesgo, no podrá acceder a los créditos subsidiados para financiar la construcción de su vivienda, en los mismos términos previstos para quienes no se encuentren ubicados en estas zonas, pues esta disposición sólo les permite adquirir una vivienda de interés social y no una de mayor valor, a pesar de que tenga capacidad de pago”.

Para solucionar este problema, sugiere que se interprete “el artículo 1° del Decreto 196 de 1999, en el sentido de que estas personas pueden escoger entre los beneficios previstos en el numeral 1° del literal A y los consagrados en el numeral 2° de ese mismo literal, de tal manera que quien tenga capacidad de pago puede recibir los cuatro millones de pesos si entrega en contraprestación su bien al Estado y adicionalmente, pueda recibir un crédito subsidiado de conformidad con el numeral 2° de ese mismo artículo”.

Respecto del artículo 1° del Decreto 196 de 1999, el Procurador considera que la previsión del párrafo 1° de mismo se ajusta a la Carta “en el entendido que la reubicación ordenada no se refiere a propietarios o poseedores de bienes destinados a la vivienda en zonas de alto riesgo” en cuyo caso debe aplicarse el numeral 1° del literal A del artículo.

En relación con el artículo 2°, el Procurador señala que si bien no encuentra reparo en el hecho de que sea posible que una persona obtenga varios créditos subsidiados, FOGAFIN debe establecer una prioridad en la adjudicación de los créditos en favor quienes los soliciten para vivienda propia (sea de interés social o de otra clase) y luego, según las disponibilidades, para la vivienda destinada al arrendamiento, pues “resultaría un contrasentido que a través de la emergencia se privilegiara el acceso a los beneficios otorgados por el FOGAFIN, de tal manera que las medidas adoptadas redundarán en el

enriquecimiento de unos pocos, dejando en el desamparo a miles de damnificados”.

El Procurador se detiene a analizar las medidas dirigidas a autorizar la transferencia de bienes de los entes públicos a personas, particulares o estatales, dedicadas a la atención de los efectos del terremoto. En su opinión, el Gobierno Nacional bien puede, en ejercicio de las facultades de emergencia, otorgar tales facultades. Sin embargo, el ejercicio de esta potestad por parte de los entes territoriales debe realizarse sin perjuicio de las autorizaciones que, de acuerdo con la Constitución, deben otorgar las asambleas departamentales (C.P. art. 300-9) o los concejos municipales (C.P. art. 313-3).

Finalmente, respecto de la eliminación de la insinuación judicial, prevista en el artículo 5° del Decreto, el Procurador explica que su finalidad es agilizar los procedimientos dirigidos a conjurar la crisis. Lo anterior resulta congruente con la obligación Estatal de facilitar los trámites para canalizar los recursos hacia la zona afectada. Sin embargo, advierte, “no puede pensarse que tal eliminación signifique la posibilidad de destinar arbitraria, imprudente e inconsultamente los recursos o que exista la libertad para dirigirlos a otros fines diferentes, a los conexos con la declaratoria de emergencia”.

PRUEBAS

4. En el auto mediante el cual se asumió la revisión del decreto se dispuso enviar un cuestionario al Ministro de Hacienda y al Director del Departamento Nacional de Planeación, a fin de que informaran sobre las razones que explicaban la adopción de las medidas contenidas en el Decreto 196 de 1999. Debido a que, en lo sustancial, las respuestas de uno y otro funcionario coinciden, la Corte se limitará a resumir las respuestas del primero.

En relación con las facultades que se otorgan a FOGAFIN para otorgar los subsidios o créditos especiales, de que tratan los artículos 1 y 2 del Decreto, el Ministro informa que, al analizar las competencias legales de FOGAFIN, se observa que son insuficientes para atender los efectos del terremoto.

El gobierno estima que las facultades que se le otorgan no desvirtúan la naturaleza de la entidad, antes bien “la labor de garantía, que le es propia a dicho Fondo, la cumple de manera idónea de forma tal que pueda asumir plenamente los problemas financieros que surgen con ocasión de la catástrofe”. Finalmente, el Ministro destaca que “las funciones que

se le asignan en los artículos 1° y 2° corresponde a una función de redescuento y conexas”.

El literal b del artículo segundo del Decreto 196 de 1999 dispone que “una persona sólo podrá solicitar beneficios por razón de un sólo crédito para vivienda, lo que no lo excluye para ser beneficiario de crédito por otros conceptos, incluidos los destinados a programas habitacionales que estén destinados a arrendamiento”. La Corte indagó al Ministro sobre el alcance de esta medida, a lo cual respondió que en el Decreto se prevén dos tipos de subsidios, que pueden recaer sobre el mismo sujeto: uno destinado a la refacción de la vivienda propia y otro, dirigido a recuperar las habitaciones de alquiler, “que en las ciudades satisfacen una porción significativa de las necesidades de vivienda”. El Ministro explica que el segundo subsidio “realmente busca canalizar recursos para los arrendatarios que posteriormente habitarán en los inmuebles que se reconstruyan o se reparen con estos fondos”, lo cual, estima el Ministro, se confirma con las restricciones sobre el canon de arrendamiento, de que trata el artículo 2°.

La Corte preguntó al Ministro si los recursos y los subsidios asignados en el literal a numeral primero del artículo 1, se estimaban suficientes para atender las necesidades habitacionales de los afectados por el terremoto. El Ministro responde que el objeto de las medidas es atender, básicamente, a la población de menores recursos, razón por la cual es probable que el esquema de subsidios resulte insuficiente para quienes tuvieran viviendas “de posición más desahogada”. Sin embargo, concluye el Ministro, el apoyo estatal representado en estos subsidios y beneficios sí “asegura que ningún hogar que hubiere poseído un inmueble afectado por el sismo se quede sin una vivienda en condiciones dignas”.

El artículo 9 del Decreto autoriza a la Nación – Ministerio de Hacienda- para “celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo” en la “cuantía requerida para conjurar y evitar la extensión” de los efectos del terremoto. La Corte preguntó al Ministro sobre la necesidad de esta medida. En su escrito, se señala que los recursos del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para atender las necesidades monetarias derivadas del terremoto. Por lo tanto, y para otorgar recursos al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, es necesario autorizar a la Nación para realizar las operaciones de crédito.

El artículo 10 del decreto autoriza a los dirigentes de las entidades territoriales comprendidas

por el estado de emergencia para presentar el Plan de Ordenamiento Territorial dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del decreto. El Ministro explica a la Corte que la medida resulta necesaria para dotar a los municipios de una planeación suficiente para atender las tareas de reconstrucción de la zona afectada. Lo anterior se explica por cuanto, dada la magnitud del desastre, en muchas ocasiones se deberá empezar la planeación urbana desde cero.

Finalmente, la Corte pregunta por la razón de ser de la ampliación de las competencias de la Red de Solidaridad, en los términos del artículo 15 del Decreto. Según lo explica el Ministro, las competencias ordinarias de la Red no permitían que esta entidad atendiera de manera adecuada la crisis. Se consideró que, entre la creación de una nueva entidad y la ampliación de las competencias de una existente, la segunda opción resultaba más conveniente.

II. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del art. 241-7 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para conocer del presente proceso.

Análisis de los requisitos de forma

2. El decreto examinado se expidió en desarrollo del Decreto 195 de 1999, por medio del cual se declaró el Estado de emergencia y cumple con las exigencias de orden formal señaladas en el artículo 215 de la Constitución Política. En efecto, el decreto lleva la firma del presidente de la República y la de sus ministros; además, por su fecha se deduce que fue dictado dentro del término del estado de excepción, que vencía el día 27 de febrero de 1999.

Surtida la revisión de forma, procede la Corte a confrontar el texto del decreto legislativo con las normas de la Constitución y las disposiciones pertinentes de la ley estatutaria de los estados de excepción. A este respecto, se determinará si las decisiones plasmadas en el citado decreto se sujetan a los principios de conexidad, proporcionalidad y necesidad, entre otros.

Examen de fondo

3.1 Beneficios y créditos subsidiados (art. 1º)

Se establece en el decreto la creación de un cupo o fondo con cargo al cual el Fondo de Garantías – Fogafin – otorgará subsidios a los damnificados del terremoto ocurrido el 25 de enero del presente año en zonas de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca. Los subsidios y beneficios se destinarán a financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles.

En términos generales el subsidio consiste en una suma que, con ocasión de cada instalamento, Fogafin abona a la entidad crediticia que concede un crédito para la reconstrucción o reparación de un inmueble afectado por el sismo, cuyo valor asciende a la diferencia entre la tasa efectiva de interés cobrada por aquella y la tasa efectiva equivalente a la inflación proyectada para cada año por el Banco de la República, a la cual se agrega o no algunos puntos, dependiendo del valor final del bien incluido el lote y sin que el monto total supere la cifra del daño sufrido por el inmueble.

La norma contempla un tratamiento distinto para los propietarios o poseedores de bienes afectados ubicados en zonas de alto riesgo. Estos tendrán derecho a recibir a cambio de la entrega al municipio de sus inmuebles, una suma de cuatro millones, los cuales se utilizarán para adquirir y construir un inmueble dentro de proyectos de vivienda de interés social. Adicionalmente, respecto de créditos hasta por una suma igual a nueve millones que a estas personas otorguen entidades de crédito, Fogafin abonará en su favor el subsidio al costo financiero acabado de mencionar, en este caso, sin ningún recargo.

En relación con los demás damnificados, poseedores o propietarios de inmuebles averiados, el apoyo del Estado se traduce en el subsidio al costo financiero de los créditos que contraten con miras a su reconstrucción o reparación. El subsidio se gradúa en conformidad con el valor final del inmueble y, para el efecto, se consagran cinco escalas, comenzando la primera con un monto inferior o igual a trece millones y terminando con un monto entre ochenta y ciento veinte millones de pesos.

Igualmente, la norma extiende el subsidio al costo financiero a otros propietarios o poseedores de inmuebles destinados a fines distintos de vivienda (comercio, industria, educación, salud, función pública, etc.). Cuando el uso del inmueble tiene relación con actividades desarrolladas con ánimo de lucro, el recargo a la diferencia de tasas de interés se

incrementa en seis puntos, al paso que cuando la actividad se lleva a cabo sin ánimo de lucro éste se adiciona en cuatro puntos.

Se ordena, de otra parte, la aplicación de los beneficios descritos – salvo el definido en primer término – a las personas que sean reubicadas “en desarrollo de disposición de autoridad pública”.

De otro lado, se dispone que al Gobierno corresponderá precisar la forma en que se acreditará la calidad de poseedor, para lo cual podrá tomarse en cuenta la información existente en las oficinas de catastro, registro y planeación municipal.

A juicio de la Corte Constitucional, los beneficios y créditos subsidiados a que se refiere esta norma, en cuanto medios a los cuales apela el Gobierno para contribuir a corregir los efectos del terremoto en la zona cafetera, cumplen a cabalidad el requisito de conexidad, que obligatoriamente deben guardar las medidas dictadas al amparo de un estado de excepción con relación a la situación específica que hubiere determinado su declaración. El Decreto 195 de 1999 alude a la considerable destrucción de inmuebles causada por el sismo y a la consiguiente necesidad imperiosa de procurar la inmediata satisfacción de “las necesidades básicas de las personas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona”.

Las condiciones de destrucción física, aunadas a los escasos recursos de los damnificados, obligan al Estado a promover la reconstrucción la infraestructura de vivienda, producción y servicios, sin la cual los habitantes de esta región no podrían atender sus necesidades esenciales. Por lo demás, luego de acaecido el terremoto, la difícil tarea de sentar las bases de convivencia, bienestar y desarrollo, demanda la presencia activa del Estado, particularmente en lo que atañe a la financiación del esfuerzo colectivo dirigido a este fin.

La Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que la prohibición de conceder auxilios y donaciones a particulares con cargo al erario, tiene, entre otras excepciones, las ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de un estado de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquiera otra consideración y éste se articula a través de los subsidios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a circunstancias externas que, de una o de otra manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son las de la generalidad

de los ciudadanos.

Si de lo que se trata es de apoyar la reconstrucción de la infraestructura de vivienda, producción y servicios, la concesión de beneficios y subsidios económicos y en especie, constituye una medida idónea para este fin. La adopción de una decisión en ese sentido perfectamente cabe en la esfera de discrecionalidad que bajo el estado de emergencia se reconoce al Gobierno. De otro lado, no puede ponerse en duda que la concesión de los subsidios sea necesaria para contribuir a la empresa de reconstrucción y para aliviar la suerte de personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta.

Las distinciones que se hacen en el decreto, no son en concepto de la Corte discriminatorias ni desproporcionadas. Los habitantes de zonas de riesgo, ciertamente reciben una erogación superior, adicional al subsidio dirigido a reducir el costo del crédito eventual que reciban. Sin embargo, debe observarse que pertenecen al sector de los más pobres; y, por lo que se refiere a los cuatro millones de pesos que se destinan a cada uno de ellos, la causa se encuentra en la entrega de su inmueble al municipio.

Es importante subrayar que esta transferencia es voluntaria y no tiene carácter expropiatorio. En las zonas de alto riesgo se encuentra legalmente prohibida la construcción de viviendas. Con mayor razón, luego del terremoto, en esos lugares estará vedado absolutamente el asentamiento de la población. En estricto rigor, el decreto no regula un procedimiento expropiatorio, ni tampoco entraña una velada enajenación forzada. Si el propietario de un inmueble destruido ubicado en una zona de alto riesgo, desea adquirir el derecho a obtener la indicada suma de dinero que le sirve para tener una segura solución de vivienda, tendrá que hacer entrega de aquél; si no lo hace, simplemente no adquiere este derecho, pero es claro que por disposiciones de orden público no podrá permanecer en dicho lugar. Lo que claramente se percibe es que el Estado, en realidad, antes que pagar un precio por el inmueble destruido ubicado en zona de alto riesgo, lo que ofrece a su propietario o poseedor que afronta un grave problema vital a raíz del terremoto que ha tornado más dramática su ya precaria situación, es un apoyo o ayuda material para acceder a una vivienda digna.

Por lo demás, este grupo de beneficiarios no es objeto de tratamiento desfavorable en lo que concierne al subsidio de crédito, puesto que lo que pretende la norma es que la contribución

del Estado se determine en función del daño singular sufrido por cada persona y de su capacidad efectiva para asumir el costo de la reparación. Precisamente, la pérdida de este conjunto de personas se concreta en la destrucción de sus ya precarias soluciones de vivienda, lo que se traduce en términos de apoyo estatal en la asignación de cuatro millones y en un subsidio de crédito para reducir el costo financiero carente de recargo alguno.

En relación con los restantes beneficiarios, no puede objetarse el criterio de distribución de los subsidios crediticios, basado en el valor final de la vivienda y del respectivo lote. Es evidente que por ser este valor un índice razonablemente demostrativo de riqueza, en la medida en que se incrementa, correlativamente el monto del subsidio habrá de reducirse. De este modo, se persigue apoyar más a los más necesitados. Igualmente, el subsidio mayor que reciben las actividades sin ánimo de lucro, respecto del relativamente menor del que son acreedoras las dotadas de ánimo de lucro, se explica por la finalidad altruista de las primeras. Por lo tanto, en situaciones de apremio, merecen ser compensadas en mayor grado con la solidaridad del común a la que de ordinario sirven, máxime si carecen de los medios de supervivencia y de autonomía económica que suelen tener a su disposición las segundas.

3.2 Requisitos y condiciones de los créditos subsidiados (art. 2º)

Las condiciones para poder gozar de los beneficios y subsidios, se contienen en el artículo 2º y básicamente son las siguientes: (1) El interesado debe presentar la respectiva solicitud, antes del 31 de diciembre de 1999, en la forma y términos fijados por Fogafin; (2) Ninguna persona puede ser beneficiario de más de un crédito de vivienda, salvo el caso de que se trate de créditos por otros conceptos, incluidos los destinados a programas habitacionales reservados para arrendamiento; (3) El crédito respecto del cual se otorgue el beneficio no puede tener un plazo mayor de veinte años, ni una tasa y condiciones de amortización diferentes de las que señale Fogafin; (4) El inmueble afectado debe figurar en el censo que elabore la entidad pública competente; (5) El inmueble objeto de financiación no puede ser arrendado, por un término de cinco años, por un canon superior a la cuota mensual del crédito, incrementada en un veinte por ciento, so pena de que se pierda el subsidio.

La norma objeto de revisión es exequible. Las condiciones y requisitos se orientan a evitar que los beneficios y subsidios, en lugar de servir de medio idóneo para resolver la causa de

la emergencia, representen una oportunidad para el enriquecimiento injusto de las personas e inclusive de instituciones de crédito. Se trata de socorrer a las víctimas del terremoto en cuanto víctimas y, además, de administrar del mejor modo posible los recursos arbitrados con las medidas de emergencia, de todas maneras escasos. El alivio no puede trocarse en oportunidad de negocios, ni aplicarse a personas que en realidad no hayan sufrido daño o menoscabo material.

La Corte comparte el concepto del Procurador en punto a que los subsidios deben concederse atendiendo a las necesidades básicas de los damnificados y que no puede, en consecuencia, darse un segundo subsidio en el área de la vivienda a una misma persona así tenga una destinación distinta de la de financiar la reconstrucción del inmueble en el que reside, si todavía no se han cubierto las demandas de las personas que aspiran a contar con el primer subsidio con este propósito. La constitucionalidad del literal b del art. 2º del decreto, por consiguiente, se sujetará a esta interpretación.

3.3. Transferencia de inmuebles y recursos (arts. 3º, 4º, 5º, 6º, 7º)

Como una modalidad de subsidio en especie, las entidades públicas podrán transferir los inmuebles que posean a las personas afectadas por el terremoto, con el objeto de desarrollar programas de vivienda de interés social. Estas transferencias se realizarán en virtud de acto administrativo que se inscribirá en la respectiva oficina de instrumentos públicos.

Las entidades públicas, lo mismo que las entidades territoriales, con arreglo a las normas que las rigen, podrán entregar bienes o transferir recursos, con cargo a sus presupuestos, con el fin de contribuir a la solución de la calamidad pública. Estas asignaciones podrán canalizarse a través del Fondo para la Reconstrucción del Eje cafetero. En este orden de ideas, se señala en el decreto que la prohibición prevista en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, dejará de regir en lo que concierne a la apropiación de recursos de la nación y de las entidades del orden nacional, destinadas a financiar obras en la zona afectada.

Por otra parte, se suprime el requisito de la insinuación para las donaciones que se realicen a personas o entidades públicas y que apunten a atender la calamidad pública.

Las normas citadas son exequibles. Las transferencias de inmuebles de propiedad del Estado con el fin de desarrollar programas de vivienda, contribuyen a la solución del déficit de vivienda generado por el terremoto. La autorización que se confiere a las entidades públicas, por ende, tiene conexidad con la causa de la emergencia. El decreto legislativo, de otro lado, constituye suficiente título para habilitar a las personas jurídicas de derecho público para proceder a celebrar este tipo de actos.

Tanto las transferencias de inmuebles como las de bienes muebles, tienen el carácter de apoyos o subsidios en especie de los que en últimas resultan beneficiarias personas particulares. Las razones anotadas en esta sentencia avalan la constitucionalidad de este género de actos.

3.4 Beneficios tributarios (art. 8º)

Las operaciones y contratos a que se refiere el decreto, hasta la vigencia del año fiscal del año 2000 – salvo que por ley se extienda más allá de esta fecha –, se considerarán actos sin cuantía, para los efectos de los derechos notariales y registrales y para la tasación de los impuestos de registro y anotación. Además, tanto los contratos como los títulos valores que se emitan para instrumentalizar las operaciones referidas, estarán exentos del impuesto de timbre nacional.

La norma es exequible. La reducción de los costos de transacción permite que una mayor cantidad de recursos se destinen efectivamente a la solución de la crisis. Además, estimula el flujo de ayudas indispensables para contribuir con el mejoramiento de la situación de los damnificados. La medida reúne los requisitos de conexidad y de proporcionalidad.

3.5 Autorizaciones y facultades (arts 9º, 10º, 12º, 14º, 15º)

En primer término, se autoriza a la Nación para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo, lo mismo que para renegociar y reorientar los créditos vigentes, todo esto con el fin de financiar las soluciones dadas a la calamidad pública. En segundo término, se concede a las entidades territoriales afectadas un plazo de seis meses para formular y adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. Durante el indicado plazo, se señala que las licencias urbanísticas y de construcción no requerirán de la existencia del anotado plan. En tercer término, se faculta

a Fogafin para otorgar garantías a las titularizaciones de los créditos de vivienda a que se refiere el decreto. En cuarto término, se autoriza a la Red de Solidaridad Social para adelantar los proyectos necesarios para la rehabilitación de la zona afectada por el terremoto y para la atención de los derechos fundamentales de sus habitantes. En quinto término, se permite a las entidades públicas comprometidas con la rehabilitación de la zona afectada, contratar con personas jurídicas sin ánimo de lucro el desarrollo de los proyectos que sean necesarios para atender a los damnificados.

Las normas son exequibles. Las autorizaciones referidas y la ampliación de las facultades, permiten a la nación y demás entidades de derecho público, involucradas con las operaciones de apoyo y salvamento, efectivamente intervenir en la solución de la calamidad que se ha presentado. Dado que no pueden ellas obrar por fuera de la esfera de sus competencias, corresponde en este caso al legislador extraordinario ampliar la esfera de sus funciones o impartir las autorizaciones de rigor. Aparte de que la conexidad con las causas que dieron lugar a la emergencia es manifiesta, las disposiciones examinadas resultan claramente necesarias. Finalmente, la determinación de un plazo de seis meses para la formulación y adopción del plan de ordenamiento territorial, no viola la autonomía de las entidades territoriales, puesto que no desconoce su poder de decisión en la materia. La norma relleva la importancia de sujetar el plan de reconstrucción física y de reorganización social, a directrices y políticas adecuadas y seguras contenidas en estos instrumentos de formulación de políticas urbanísticas y de manejo del espacio.

3.6 Condiciones antisísmicas de los inmuebles (art. 13)

El decreto ordena que todos los inmuebles que se construyan en desarrollo de las operaciones de reconstrucción del eje cafetero, se sujetarán a las condiciones antisísmicas establecidas en la ley 400 de 1997.

La norma es exequible. Se trata de una medida prudencial que apunta a prevenir la repetición de los daños en el caso de que en la zona se presenten otros movimientos telúricos, máxime si se toma en consideración su vulnerabilidad geológica y la necesidad de contar con un mayor nivel de protección. Las cuantiosas inversiones que deben realizarse se echarían a perder si desde ahora no se incorporan las reglas técnicas sobre construcción antisísmica.

3.6 Declaración de muerte presunta (art. 11º)

Los procesos que se instauren para declarar la muerte presunta se tramitarán con arreglo a las normas vigentes, y en la sentencia se señalará como fecha de la muerte el 25 de Enero de 1999, a las 1:19 p.m.

La norma es exequible. El legislador extraordinario está facultado en este caso para dictar una regulación de este género, íntimamente vinculada con las consecuencias del terremoto que ocasionó la muerte a un sinnúmero de personas cuyos cadáveres no ha sido posible recuperar. Distintas normas asocian al momento de la muerte efectos jurídicos, particularmente en lo que tiene relación con los derechos patrimoniales de los miembros de su familia. Por razones de seguridad jurídica y para facilitar la definición de derechos y obligaciones, la disposición examinada resulta necesaria. Sin embargo, la formulación legal en lo que tiene que ver con la fecha de la muerte, admite prueba en contrario y, por ello, sólo tiene el carácter de presunción legal. La exequibilidad del precepto, en consecuencia, se sujeta a esta interpretación que, por lo demás, es la única que se concilia con la autonomía del juez, al cual no se le puede imponer externamente el contenido de sus sentencias por parte del Legislador.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

Declarar, en los términos de esta sentencia, EXEQUIBLE el Decreto 196 de 1999.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO E. LEAL RUÍZ

Secretario General (E)