

Sentencia No. C-197/93

RIESGO EXCEPCIONAL/PRINCIPIO DE IGUALDAD ANTE LAS CARGAS PUBLICAS

Las medidas que el decreto contempla en favor de las víctimas del terrorismo se justifican política y jurídicamente, bajo la teoría que admite la responsabilidad estatal sin culpa, cuando el daño proviene de un riesgo de naturaleza excepcional y anormal, creado por la administración, como ocurre en la situación que nos ocupa, el cual es generado, con motivo del desarrollo de las actividades y misiones que el Estado debe asumir, para combatir la violencia y el terrorismo de la subversión guerrillera y del narcotráfico.

VICTIMAS-Asistencia Integral/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD/DERECHO A LA IGUALDAD

Las víctimas de los atentados terroristas, encajan dentro de la clase de personas que se encuentran disminuidas en aspectos físicos, psíquicos o económicos, en consecuencia, es constitucional, la normatividad que atiende a su protección, pues es desarrollo del principio de la solidaridad y del derecho a la igualdad, al promover la creación o funcionamiento de múltiples instituciones o mecanismos de beneficencia o solidaridad social para atenuar o reparar sus lamentables condiciones. Tanto el principio de la solidaridad, el cual a su vez, es un deber, como el derecho a la igualdad, con la consiguiente discriminación positiva, para el logro de la verdadera igualdad, son el fundamento constitucional para que el Estado a través de normas como las que se revisan, conceda una asistencia humanitaria especial a las víctimas de los actos de violencia y maldad, ejecutados por las organizaciones guerrilleras y la delincuencia organizada. No se encontró objeción alguna, en la sentencia mencionada en cuanto a que los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria para las víctimas de los atentados terroristas, comprendieran los servicios de rehabilitación física, no se observa ahora reparo, a que también se cobijen dentro de esos servicios, los de rehabilitación mental, en los casos en que como consecuencia del atentado terrorista la persona quede gravemente incapacitada para desarrollar una vida normal de acuerdo con su situación personal.

EXENCION

Se considera constitucional la exención de derechos notariales, registrales y del pago de impuestos nacionales en los trámites que se adelanten para constituir las garantías y suscribir los documentos requeridos para el otorgamiento de los créditos, por cuanto esta clase de regulaciones constituyen un instrumento apropiado para hacer efectiva la ayuda y las retribuciones acordadas en el decreto para las víctimas del terrorismo.

ENTIDADES TERRITORIALES/AUTONOMIA

No contraviene los preceptos de los artículos 287 y 294 constitucionales, relativos a la autonomía de las entidades territoriales y a la prohibición al legislador de "conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales...", pues la norma no consagra propiamente exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de dichos entes, sino que simplemente difiere, al libre ejercicio de las competencias que le corresponden a las Asambleas y a los Concejos, el establecimiento de exenciones a los impuestos departamentales y municipales, a que se refiere la norma examinada.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO/ENRIQUECIMIENTO ILCITO

Se ordena deducir "del monto total de los perjuicios que se liquiden", las sumas entregadas a dichas víctimas, en cumplimiento de la normatividad que se revisa. Estas previsiones consultan los principios de justicia y de equidad, si se tiene en cuenta, además, que la reparación del daño con fundamento en la responsabilidad estatal no puede constituir una fuente de enriquecimiento. El resarcimiento del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite; y es obvio, que si el Estado ha reparado, en parte, ese perjuicio, no puede ser condenado de nuevo a reparar la porción ya satisfecha.

REF. EXPEDIENTE No. R.E. - 038

TEMA:

DECRETO 444 DE 1993 "Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas"

MAGISTRADO PONENTE:

**DR. ANTONIO BARRERA
CARBONELL**

Aprobada en Santafé de Bogotá, mediante acta No. 37 del veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES.

En cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 6o. del art. 214 de la Constitución Política y atendiendo instrucciones del Señor Presidente de la República, el Secretario General de la Presidencia de la República, envió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto No. 444 del 8 de marzo de 1992, expedido por el Gobierno Nacional.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 241 numeral 7o. de la Carta Política y 10o. del decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional avocó el conocimiento del proceso de la referencia, decretó pruebas y ordenó fijarlo en lista, por el término de cinco (5) días, para efectos de la intervención ciudadana.

De acuerdo con los arts. 242 y 277 de la Carta, se dispuso por ésta Corporación que, una vez expirado el período probatorio y de fijación en lista, se corriera traslado al Señor Procurador General de la Nación para que, dentro del término de rigor, rindiera concepto. Igualmente se ordenó comunicar al Presidente de la República y a los señores Ministros de Gobierno, Justicia y Defensa Nacional la iniciación de éste proceso.

II. TEXTO DEL DECRETO.

DECRETO 444 DE 1993

Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de los Decretos 1793 de 1992 y 261 de 1993, y

C O N S I D E R A N D O :

Que por Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior con fundamento, entre otras, en las siguientes consideraciones:

"Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada".

"Que es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia..."

Que mediante el decreto 261 de 1993 se prorrogó por noventa (90) días el mencionado estado de conmoción interior.

Que el artículo transitorio 46 de la Constitución Política, dispuso el funcionamiento de un Fondo de Solidaridad y Emergencia Social con el

objeto de financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Que en desarrollo de su objeto, corresponde al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, de conformidad con el Decreto 2133 de 1992, adelantar programas que tengan por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por razón de la violencia, así como programas y proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial del Estado.

Que los atentados terroristas con bombas, y artefactos explosivos dirigidos en forma indiscriminada contra la población, han causado muerte, destrucción y grave daño en la integridad física y el patrimonio de centenares de personas.

Que Colombia es un Estado Social de Derecho, que se fundamenta en los principios de respeto a la dignidad humana, en el trabajo, en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Que el Estado debe velar porque se hagan efectivos los derechos constitucionales de las víctimas de los atentados terroristas, en especial aquellos derechos que tienen por objeto la salud, la vivienda, la educación y el trabajo.

Que de conformidad con el artículo 13 de la Constitución el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Que de acuerdo con el artículo 95, numeral 2o, de la Carta es deber de la persona y del ciudadano 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.

Que aunque el Estado no es responsable por los daños causados por actos terroristas, en desarrollo de los principios constitucionales mencionados debe dictar medidas tendientes a impedir la extensión de los efectos perturbadores causados por las acciones terroristas, y en particular aquellas conducentes a garantizar a las víctimas inocentes asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria, así como a brindarles apoyo económico para la reparación de los daños causados por tales acciones.

D E C R E T A :

**CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

ARTICULO 1o. para los efectos de este decreto se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos que afecten en forma indiscriminada a la población.

PARAGRAFO 1o: las medidas a que se refiere el presente decreto se aplicarán a las víctimas de dichos atentados ocurridos a partir de la vigencia del decreto 1793 de 1992, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional.

PARAGRAFO 2o. En los casos en que exista duda, el Consejo Directivo del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social determinará si es o no aplicable el presente Decreto.

ARTICULO 2o. En desarrollo del principio de solidaridad social, las víctimas de atentados terroristas recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por tal la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales de dichas personas que hayan sido menoscabados por la acción terrorista. Dicha asistencia será prestada por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, en desarrollo de su objeto constitucional, y por las demás entidades públicas dentro del marco de su competencia legal.

ARTICULO 3o. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en desarrollo de sus programas preventivos y de protección, prestará asistencia prioritaria a los menores de edad que hayan quedado sin familia o que teniéndola, ésta no se encuentre en condiciones de cuidarlos por razón de los atentados terroristas a que se refiere el presente Decreto.

ARTICULO 4o. Cuando quiera que ocurra un atentado terrorista el Comité local para la Prevención y Atención de Desastres o a falta de éste, la oficina que hiciera sus veces, deberá elaborar el censo de damnificados, en un término no mayor de cinco (5) días hábiles desde la ocurrencia del atentado, en el cual se incluirá la información necesaria para efectos de la cumplida aplicación del presente Decreto, de conformidad con los formatos que establezca el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

Estas listas de damnificados podrán ser revisadas en cualquier tiempo por el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el cual verificará la calidad de víctimas de las personas que allí figuren como damnificados.

Cuando el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social establezca que una de las persona que figuraba en el censo respectivo o que recibió alguna de las formas de asistencia previstas en este Decreto, no tenía el carácter de víctima, el interesado, además de las sanciones penales a que haya lugar, perderá todos los derechos que le otorga el presente decreto, y la respectiva entidad procederá a exigirle el reembolso de las sumas que le haya

entregado o haya pagado por cuenta del mismo o de los bienes que le haya entregado. Si se trata de créditos, el establecimiento que lo haya otorgado podrá mantenerlo, reajustado las condiciones a la tasa de mercado.

PARAGRAFO TRANSITORIO.- En relación con las víctimas de atentados terroristas ocurridos a partir del 8 de noviembre de 1992 y con anterioridad a la vigencia del presente Decreto, el censo respectivo será elaborado dentro de los cinco días siguientes a esta última fecha por el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, el cual podrá tomar como base para tal efecto las listas que hubieren sido elaboradas por las Oficinas para la Prevención de Emergencia de las distintas Alcaldías o por otras autoridades o agremiaciones privadas.

CAPITULO II ASISTENCIA EN MATERIA DE SALUD

ARTICULO 5o. Las instituciones hospitalarias públicas o privadas del territorio nacional, que prestan servicios de salud, tienen la obligación de atender de manera inmediata a las víctimas de los atentados terroristas que lo requieran, independientemente de la capacidad socioeconómica de los demandantes de estos servicios y sin exigir condición previa para su admisión.

ARTICULO 6o. Los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria consistirán en:

1. Hospitalización,
2. Material médico quirúrgico, de osteosíntesis y órtensis, conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.
3. Medicamentos
4. Honorarios médicos
5. Servicios de apoyo tales como bancos de sangre, laboratorios, imágenes diagnósticas.
6. Transporte.
7. Servicios de rehabilitación física, por el tiempo y conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.
8. Servicios de rehabilitación mental, en los casos en que como consecuencia del atentado terrorista la persona quede gravemente incapacitada para desarrollar una vida normal de acuerdo con su situación, y por el tiempo y conforme a los criterios técnicos que fije el Ministerio de Salud.

ARTICULO 7o. El reconocimiento y pago de los servicios a que se refiere el artículo anterior se hará por conducto del Ministerio de Salud, con cargo a los recursos que suministre el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de

conformidad el artículo 6o. 28o. del presente Decreto, y con sujeción a los procedimientos y tarifas fijados por la Junta Nacional del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito FONSAT.

Cuando se solicite la prestación de determinados servicios y exista duda sobre la procedencia de la solicitud, el Ministerio de salud, para efectos de adoptar una decisión, podrá pedir concepto de una junta médica, la cual se integrará por representantes de las entidades que de acuerdo con la ley, tienen el carácter de organismos consultivos del Gobierno en materia de salud.

PARAGRAFO Para el reconocimiento y pago de los servicios prestados por razón de hechos ocurridos entre el 8 de noviembre de 1992 y la entrada en vigencia del presente decreto, las instituciones hospitalarias o en su defecto los particulares que hubiesen cubierto el valor de estos servicios, podrán solicitar el correspondiente pago o reembolso ante el Ministerio de Salud, conforme a los procedimientos y tarifas a que se refiere el parágrafo anterior.

ARTICULO 8o. Los afiliados a entidades de Previsión o Seguridad Social, tales como Cajas de Previsión Social, Cajas de Compensación Familiar o el Instituto de Seguros Sociales, que resultaren víctimas de los atentados terroristas a que hace referencia el presente Decreto, serán remitidos, una vez se les preste la atención de urgencias y se logre su estabilización, a las instituciones hospitalarias que definan dichas entidades para que allí se continúe el tratamiento inicial de urgencias, así como los costos de tratamiento posterior, serán asumidos por las correspondientes Instituciones de Previsión y Seguridad Social.

ARTICULO 9o. Los gastos que demande la atención de las víctimas amparadas con pólizas de compañías de seguros de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, serán cubiertos, por el Estado de conformidad con el presente Decreto, en aquella parte del paquete de servicios definidos en el artículo 6o. que no estén cubiertos por el respectivo seguro o contrato o que lo estén en forma insuficiente.

ARTICULO 10o. El Ministerio de Salud ejercerá la evaluación y control sobre los aspectos relativos a:

- Número de pacientes atendidos.
- Acciones médico quirúrgicas.
- Suministros e insumos hospitalarios gastados.
- Causa de egreso y pronóstico.
- Condición del paciente frente al ente hospitalario.

- Los demás factores que constituyen costos del servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6o del presente Decreto.

ARTICULO 11o. El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores, será causal de sanción por las autoridades competentes en desarrollo de sus funciones de inspección y vigilancia, de conformidad con lo consagrado en la Ley 10 de 1990, Artículo 49, y demás normas concordantes.

CAPITULO III ASISTENCIA EN MATERIA DE VIVIENDA

ARTICULO 12o. Los hogares damnificados por actos terroristas a que se refiere el presente Decreto podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata la ley 3 de 1991, sin que para tal efecto se tome en cuenta el valor de la solución de vivienda cuya adquisición o recuperación sea objeto de financiación.

La junta directiva del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, ejercerá la función que le otorga el ordinal 7. del artículo 14 de la Ley 3 de 1991, en relación con el subsidio familiar de vivienda de que trata este Decreto, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta y el principio de solidaridad, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas de los actos descritos en el presente artículo.

En aquellos casos en que por razón de las circunstancias económicas de las víctimas, éstas no puedan utilizar el valor del subsidio para financiar la adquisición o recuperación de una solución de vivienda, el monto del mismo podrá destinarse a financiar, en todo o en parte, el valor del canón de arrendamiento de una solución de vivienda.

ARTICULO 13o. Para los efectos de este decreto, se entenderá por "Hogares damnificados" aquellos definidos en el artículo 3 del decreto 599 de 1991, que por causa de actos terroristas cometidos con bombas y artefactos explosivos, ocurridos con posterioridad al 8 de noviembre de 1992, pierdan su solución de vivienda total o parcialmente, de tal manera que no ofrezca las condiciones mínimas de habitabilidad o estabilidad en las estructuras. Igualmente, tendrán tal carácter los hogares cuyos miembros, a la fecha del acto terrorista, no fuesen propietarios de una solución de vivienda y que por razón de dichos actos hubiesen perdido al miembro del hogar de quién derivaban su sustento.

ARTICULO 14o. Los postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda en las condiciones de que trata este decreto, podrán acogerse a cualesquiera de los planes declarados elegibles por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe.

ARTICULO 15o. La cuantía máxima del Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto será el equivalente a quinientas unidades de poder adquisitivo constante (500 UPAC).

ARTICULO 16o. Las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto, serán atendidas por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Inurbe, con cargo a los recursos asignados por el Gobierno para el Subsidio de Vivienda de Interés Social. Las solicitudes respectivas serán decididas dentro de los diez días hábiles siguientes a su presentación.

ARTICULO 17o. Se aplicará al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto, lo establecido en la ley 3 de 1991 y disposiciones complementarias, en cuanto no sean contrarias a lo que se dispone en este estatuto.

CAPITULO IV ASISTENCIA EN MATERIA DE CREDITO

ARTICULO 18o. El Instituto de Fomento Industrial -IFI-, redescontará los préstamos que a partir de la vigencia de este decreto otorguen los distintos establecimientos de crédito a las víctimas de atentados terroristas a que se refiere este Decreto, para financiar la reposición o reparación de vehículos, maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo y reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales.

Así mismo, en desarrollo del principio de solidaridad el Banco Central Hipotecario -BCH-, otorgará directamente a dichos damnificados, préstamos para financiar la reconstrucción o reparación de inmuebles.

Estas operaciones las harán el Instituto de Fomento Industrial- IFI- y el Banco Central Hipotecario -BCH-, en una cuantía inicial total de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). En caso de que tales recursos fueren insuficientes, podrán efectuarse operaciones adicionales, hasta por otros cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000), previo concepto favorable de un comité integrado para el efecto por el Secretario General de la Presidencia de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, el Gerente del IFI y el Presidente del Banco Central Hipotecario -BCH-.

ARTICULO 19o. En desarrollo de sus funciones, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social contribuirá para la realización de las operaciones contempladas en el artículo anterior, de la siguiente manera:

a. La diferencia entre la tasa a la que ordinariamente capta el Instituto de Fomento Industrial -IFI- y la tasa a la que se haga el redescuento de los créditos que otorguen los establecimientos de Crédito, será cubierta con cargo a los recursos de Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, conforme a los términos que para el efecto se estipulen en el convenio que se suscriba entre el Instituto de Fomento Industrial -IFI- y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

b. La diferencia entre la tasa de captación del Banco Central Hipotecario -BCH- y la tasa a la que efectivamente se otorgue el crédito será cubierta, incrementada en tres puntos, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, según los términos estipulados en el convenio que para dicho efecto se suscriba entre el Banco Central Hipotecario -BCH- y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

En los convenios a que se hace referencia en este artículo se precisarán las condiciones y montos que podrán tener tanto los créditos redescontables por el Instituto de Fomento Industrial, como aquellos que otorgue el Banco Central Hipotecario, en desarrollo del presente decreto, para lo cual se tendrá en cuenta el principio de solidaridad y el deber de proteger a las personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

ARTICULO 20o. Los establecimientos de crédito diseñarán los procedimientos adecuados para estudiar las solicitudes de crédito a que se refiere el presente Decreto de manera prioritaria, en el menor tiempo posible y exigiendo solamente los documentos estrictamente necesarios para el efecto.

La Superintendencia Bancaria velará por la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

ARTICULO 21o. El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social centralizará la información sobre las personas que se beneficiaren de los créditos aquí establecidos, con los datos que para el efecto les deben proporcionar los establecimientos de crédito que otorguen los diversos préstamos, con el propósito de que las entidades financieras y las autoridades públicas puedan contar con la información exacta sobre las personas que se hayan beneficiado de determinada línea de crédito.

ARTICULO 22o. En aquellos eventos en que las víctimas de los actos a que se refiere el presente Decreto, se encontraren en imposibilidad de ofrecer una garantía suficiente de acuerdo con las sanas prácticas del mercado financiero, para responder por los créditos previstos en los artículos

anteriores, dichos créditos podrán ser garantizados por el "Fondo de Garantía para la Solidaridad".

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, en desarrollo de su objeto constitucional y en ejercicio de las atribuciones que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social podrá celebrar un contrato fiduciario con la filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial, con el propósito de crear el "Fondo de Garantías para la Solidaridad", cuya función será garantizar el pago de los créditos otorgados en desarrollo del presente decreto por los establecimientos de crédito a través de la línea de redescuento del Instituto de Fomento Industrial -IFI-, así como los directamente otorgados por el Banco Central Hipotecario -BCH- a las víctimas de los atentados terroristas, en los casos previstos en el inciso primero del presente artículo.

La filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial -IFI-, expedirá el certificado de garantía en un lapso que no podrá exceder a dos (2) días hábiles contados a partir de la fecha en que haya presentado la solicitud respectiva a la fiduciaria y se haya acreditado el cumplimiento de los requisitos correspondientes.

ARTICULO 23o. El establecimiento de crédito respectivo podrá hacer efectivo ante la filial fiduciaria del Instituto de Fomento Industrial -IFI-, en su calidad de administrador del Fondo, el certificado de garantía correspondiente, para que se le reembolse el saldo a su favor, siempre y cuando además de cumplir las demás condiciones que se hayan pactado, acredite al Fondo que adelantó infructuosamente las actuaciones necesarias para la recuperación de las sumas adeudadas, de acuerdo con lo que se señale en el contrato por el cual se cree el Fondo de Garantías de Solidaridad.

CAPITULO V ASISTENCIA EN MATERIA EDUCATIVA

ARTICULO 24o. Los beneficios contemplados en los Decretos 2231 del 3 de Octubre de 1989 y 48 del 4 de Enero de 1990, serán concedidos también a las víctimas de atentados terroristas. En este caso, corresponderá al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, expedir la certificación correspondiente, con base en las listas a que se refiere el artículo 4o. del presente Decreto.

CAPITULO VI ASISTENCIA CON LA PARTICIPACION DE ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO

ARTICULO 25o. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social en desarrollo de su objeto constitucional, y con sujeción a lo dispuesto por el artículo 355 de la Constitución, el Decreto 777 de 1992 y las demás normas que lo adicionen o modifiquen, podrá celebrar contratos con personas jurídicas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar los programas y actividades de dichas entidades dirigidos a apoyar a las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere el presente decreto. Las actividades o programas objeto de apoyo podrán incluir el suministro de la asistencia económica, técnica y administrativa necesaria a las víctimas de las actividades terroristas que por su situación económica pueden no tener acceso a las líneas ordinarias de crédito del sistema financiero.

CAPITULO VII OTRAS DISPOSICIONES

ARTICULO 26o. Las actuaciones que se realicen para la Constitución y registro de las garantías que se otorguen para amparar los créditos a que se refiere este Decreto, deberán adelantarse en un término no mayor de dos días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud, y estarán exentas de derechos notariales, registrales y del pago de los impuestos nacionales actualmente vigentes para tales trámites. Igualmente estarán exentos de impuestos nacionales los documentos que deban expedirse para efectos de los créditos que se otorguen en desarrollo del mismo.

Para efectos de acreditar que la respectiva actuación tiene por objeto amparar los créditos a que se refiere este Decreto bastará la certificación del establecimiento de crédito beneficiario de la garantía, donde identifique el préstamo como "crédito de solidaridad".

ARTICULO 27o. Las asambleas y los concejos podrán establecer dentro de la órbita de su competencia exenciones de los impuestos de beneficencia, predial, industria y comercio, rodamiento de vehículos, registro y anotación y de aquellos otros que consideren del caso, en beneficio de las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere este Decreto.

ARTICULO 28o. En cumplimiento de su objeto constitucional, y en desarrollo de las facultades que le otorga el Decreto 2133 de 1992, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social financiará la asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria de las víctimas de los atentados a que se refiere el presente decreto; los gastos funerarios de las mismas; los seguros que se considere necesario contratar para proteger a los habitantes contra las

consecuencias de los atentados terroristas, y subsidiará las líneas de crédito a que se refiere el presente decreto de conformidad con las reglamentaciones que adopte su Consejo Directivo. Igualmente podrá cofinanciar los programas que adelanten las entidades territoriales para atender a las víctimas de los atentados a que se refiere el presente decreto y apoyar los programas que con el mismo propósito realicen entidades sin ánimo de lucro, celebrando para este último efecto los contratos a que se refiere el Decreto 777 de 1992.

Los pagos que deban hacerse por razón de los seguros que se contraten se harán con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.

ARTICULO 29o. La asistencia que la Nación o las entidades públicas presten a las víctimas de los atentados terroristas, en desarrollo de lo dispuesto en el presente Decreto y de los programas de atención que al efecto se establezcan, no implica reconocimiento por parte de la Nación o de la respectiva entidad de responsabilidad alguna por los perjuicios causados por el atentado terrorista.

ARTICULO 30o. En el evento de que la Nación o las entidades públicas sean condenadas a reparar los daños a las víctimas de atentados terroristas, del monto total de los perjuicios que se liquiden se deducirán las sumas que la Nación o las entidades públicas hayan entregado a las víctimas o en favor de las mismas, en razón de lo dispuesto en el presente decreto y de los programas de asistencia que se adopten, por concepto de:

- a) Asistencia humanitaria, médica, quirúrgica y hospitalaria;
- b) Gastos funerarios;
- c) Seguros;
- d) Subsidio de vivienda;
- e) Subsidios en materia crediticia
- f) Asistencia en materia educativa, y
- g) Otros apoyos suministrados a través de entidades sin ánimo de lucro, con los propósitos a que hacen referencia los artículos anteriores.

PARAGRAFO. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social llevará una contabilidad detallada de todos los pagos que realicen.

ARTICULO 31o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, subroga el decreto 263 de 1993, y mantendrá su vigencia por el

tiempo que se mantenga el estado de conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorroque en desarrollo de lo previsto por el artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá.D.C. a 8 de marzo de 1993.

III. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El apoderado del referido Ministerio, Dr Antonio José Nuñez Trujillo, al solicitar la declaratoria de exequibilidad del decreto 444 de 1993, precisa:

- "La propia Constitución prevé diversos principios que sirven de base a los cometidos del decreto 444 de 1993".
- "La declaratoria de conmoción tomó la adopción de medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia..." (Considerando No. 15, Decreto 1793 de 1992)".
- "Dichas medidas incluyen los mecanismos tendientes a remediar las diversas situaciones de desequilibrio sufridas por dichas víctimas como consecuencia de los atentados terroristas".
- "Las situaciones de desequilibrio incluyen las distintas variantes previstas en el Decreto sub-exámene, entre las que se comprenden las necesidades de vivienda y salud de las víctimas".
- "Los procedimientos establecidos para solucionar tales situaciones son acordes con la Constitución y con las funciones de las diversas entidades referidas en el decreto".
- "En armonía con lo precedente el decreto es acorde con la Constitución".

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.

El Ministro de Defensa Nacional, Dr Rafael Pardo Rueda, justifica la constitucionalidad del Decreto en revisión exponiendo, entre otras, las siguientes razones:

En primer término manifiesta que el decreto cumple con el lleno de los requisitos formales. Y en cuanto al contenido, hace énfasis en la constitucionalidad de los artículos 29 y 30, y al respecto considera lo siguiente:

"La jurisprudencia nacional ha reconocido siempre la legitimidad y oportunidad de la actuación de la Fuerza Pública. Sin embargo, ha

condenado a la Nación, en virtud de la teoría del llamado "Daño Especial" fundamentado en el rompimiento intempestivo de las "Cargas Públicas" que normalmente deben soportar los miembros de la comunidad, originando ese desequilibrio o rompimiento en el estado de alteración del orden público acentuado en algunos sectores del país. No obstante, como el Gobierno Nacional no comparte la viabilidad de esta condena, tiene el deber de prevenir dobles pagos por los mismos conceptos, los que surgirían si las víctimas de los atentados cobijados por esta norma, ejercieran la acción judicial aludida".

"Deducir las sumas que la Nación entregue a las víctimas del terrorismo con fundamento en este decreto, de aquellas posibles condenas relacionadas con las actuaciones terroristas, referidas en la norma que nos ocupa, equivale a dar certeza, eficacia y proyección al resarcimiento total o parcial de los perjuicios, permitiendo al Estado hacer una protección eficaz de los recursos, evitando hacer un pago doble, motivado en la pretensión común de tomar las indemnizaciones surgidas de la acción de reparación directa como una fuente de enriquecimiento, que desborda el objeto de la acción judicial, cual es la reparación del daño y sólo del daño. De esta manera se evitan "efectos perturbadores" causados por las acciones terroristas que hacia el futuro, puedan afectar gravosamente el Presupuesto Nacional."

V. INTERVENCION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

El Dr Miguel Silva Pinzón, en su calidad de Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al exponer las razones que sustentan la constitucionalidad del Decreto en revisión manifiesta, en lo pertinente:

Anotando que Colombia es un Estado Social de Derecho y por lo tanto las autoridades públicas deben sujetarse no sólo a las reglas preexistentes que determinan sus competencias, sino también que deben actuar con el fin de proteger y asegurar la satisfacción de los derechos fundamentales, consideró pertinente recordar, como lo ha dicho reiteradamente la H. Corte Constitucional, que "la persona es el fin último del Estado".

Agrega, que "todo lo anterior implica que las facultades que otorga al Gobierno el Art. 213 de la Carta deben ejercerse tomándo como propósito asegurar los principios, derechos y deberes consagrados en la misma. Asi las cosas, dentro de las medidas que el Gobierno puede y debe adoptar en virtud del Estado de Conmoción Interior se encuentran necesariamente aquellas que tienen como propósito asegurar la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de las personas que se vean afectadas por la perturbación del orden público, como ocurre con los actos terroristas".

"Es pertinente recordar a este respecto, que la atención a las víctimas de atentados terroristas constituye una necesidad importante, extraordinaria e

improrrogable en el tiempo, lo cual por sí solo justifica la adopción de medidas de excepción de acuerdo con la jurisprudencia sentada por la H. Corte en Sentencia C-004, en uno de cuyos apartes se señala: " Una necesidad importante y extraordinaria e improrrogable en el tiempo es una hipótesis que entra en el concepto de hecho sobreviniente con actitud para erigirse en la amenaza grave e inminente del orden social. La necesidad extraordinaria es aquella que no puede ser satisfecha en un tiempo razonable, a través de los medios de la legislación ordinaria..." "

De otra parte añade que "es importante tener en cuenta que los atentados terroristas con artefactos explosivos dirigidos en forma indiscriminada contra la población causan muerte y graves daños a la integridad física y al patrimonio de numerosas personas, que por tal razón quedan colocadas en una situación de debilidad manifiesta, motivo por el cual el Estado, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 13 de la Carta, debe adoptar las medidas apropiadas para brindar el apoyo que sea necesario "

Finalmente, considera importante señalar "que las medidas que se adoptan en el decreto 444 de 1993 no implican un reconocimiento de la responsabilidad del Estado por los perjuicios causados por atentados terroristas, sino que constituyen una forma de satisfacer los derechos fundamentales de los habitantes que se vean afectados por dichos atentados ". Al respecto, concluye que "la inexistencia de una responsabilidad del Estado no excluye que éste deba adoptar medidas para proteger a las víctimas de los atentados terroristas, en desarrollo de los preceptos constitucionales a que se ha hecho referencia "

VI. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

El Dr Andrés González Díaz, en su calidad de Ministro de Justicia, expuso, para establecer la exequibilidad del decreto objeto de revisión, entre otras, las siguientes razones:

En primer término, señala que el Decreto cumple con los requisitos formales. Y en lo referente al aspecto material dice:

"el gobierno debe ejercer las facultades establecidas en el artículo 213 de la Constitución Nacional, asegurando la protección y satisfacción de los derechos fundamentales de las personas afectadas con la perturbación del orden público "

- "A su vez el artículo 13 de la Constitución Nacional consagra la protección especial por parte del Estado a las personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta "

- "Esta atención constituye una necesidad extraordinaria e improrrogable en el tiempo, y por este sólo hecho se justifican las medidas del decreto 444 de marzo de 1993 ".

En cuanto al ámbito de aplicación del decreto, considera que "en desarrollo del principio de solidaridad social, las víctimas de atentados terroristas recibirán asistencia humanitaria, entendiéndose por ésta la ayuda indispensable para atender requerimientos urgentes y necesarios para satisfacer los derechos constitucionales, menoscabados de las personas afectadas por el terrorismo ".

Consecuente con lo anteriormente expuesto, el Ministro de Justicia concluye: "las medidas concebidas se encuentran dentro de la órbita constitucional y en consecuencia, el Gobierno al dictarlas, actuó en cumplimiento de los deberes impuestos por la misma Carta ".

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Ministerio Público a través de la comunicación 186 de abril 20 de 1993, cumplió, en tiempo, con lo dispuesto en los artículos 242 numeral 2 y 278 numeral 5 de la Carta en concordancia con el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, solicitando "la declaratoria de constitucionalidad del Decreto 444 de 1993 ".

Para tal efecto argumenta, en lo pertinente :

En lo referente al tema de la conexidad considera que "es evidente que las disposiciones adoptadas por el Decreto 444 de 1993, guardan el debido vínculo de conexidad con los motivos que originaron la declaratoria y posterior prolongación de la conmoción interior ".

Al respecto afirma el Señor Procurador: "el Decreto Legislativo bajo estudio, tiene como finalidad dictar medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas en materia de salud, de vivienda, de educación y de créditos para la financiación de las necesidades básicas de las víctimas de tales actos criminales ..."

Analizando el caso en concreto, manifiesta que, en su concepto, "las disposiciones previstas en el Decreto 444 de 1993 son acordes con la Constitución toda vez que se encuentran apuntaladas sobre principios como son la solidaridad y la dignidad humana y están encaminadas a la protección a la vida y otros derechos fundamentales de las personas víctimas de atentados terroristas, tales como la salud, educación..."

Finalmente concluye diciendo que, "las medidas así concebidas se encuentran dentro de la órbita constitucional y, en consecuencia, el Gobierno al dictarlas actuó en estricto cumplimiento de los deberes impuestos en la misma Carta ".

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

De conformidad con los artículos constitucionales 214 numeral 6o y 241 numeral 7, corresponde a la Corte Constitucional decidir en forma definitiva sobre la constitucionalidad del decreto legislativo 444 de ocho (8) de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993), dictado por el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo 213 de la Constitución Nacional.

2. Conexidad del Decreto 444 de 1993 con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

El Decreto 444 de 1993, fué dictado, no sólo con fundamento en el artículo 213 de la C.N., sino en el decreto 1793 de 1992, mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior, en todo el territorio nacional, por el lapso de 90 días, contados a partir del 8 de noviembre de 1992, declarado constitucional por ésta Corte según sentencia No. C-031 del 8 de febrero de 1993; decreto 1793 de 1992, cuya vigencia fue prolongada por el decreto legislativo 261 de 1993, el cual fue declarado igualmente exequible por ésta Corte, a través de la sentencia No C-154, de 1993.

El Gobierno Nacional, al expedir el Decreto 1793 de 1992, adujo como causas o motivos para declarar el estado de conmoción interior, las siguientes:

"Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada."

"Que es necesario adoptar medidas encaminadas a incrementar la protección de las víctimas de la violencia..."

En el decreto, materia de revisión, se invocan como hechos o circunstancias que originaron la expedición de medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas, los siguientes:

"Que el artículo transitorio 46 de la Constitución Política, dispuso el funcionamiento de un fondo de Solidaridad y Emergencia Social con el objeto de financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Que en desarrollo de su objeto, corresponde al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, de conformidad con el decreto 2133 de 1992, adelantar programas que tengan por finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por razón de la violencia, así como programas y proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial del Estado.

Que los atentados terroristas con bombas y artefactos explosivos dirigidos en forma indiscriminada contra la población, han causado muerte, destrucción y grave daño en la integridad física y el patrimonio de centenares de personas".

De esta manera, el decreto objeto de exámen de exequibilidad, se refiere a materias que tienen relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Conmoción Interior; conexidad entre ésta y aquel, que se precisará, aún más, cuando se entre a examinar el contenido material del estatuto en revisión.

3. Constitucionalidad formal del Decreto 444 de 1993.

El Decreto 444 de 1993, es constitucional desde el punto de vista formal, es decir, no adolece de vicios de procedimiento en su expedición que afecten su validez, por cuanto:

- * Se expidió por el Presidente de la República, de acuerdo con las competencias que le fueron asignadas por los artículos 213 y 214 de la Constitución Nacional.
- * De conformidad con el artículo 213 inciso 1° de la Carta, se firmó por el Presidente de la República y todos los Ministros; anotándose que, para la fecha de la firma del decreto, los Viceministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Educación Nacional y Salud se encontraban encargados de las funciones de los respectivos despachos.
- * Se expidió dentro del término de vigencia del Decreto 1793 de noviembre 8 de 1992, por medio del cual se declaró, en todo el territorio nacional, el estado de conmoción interior, y cuya vigencia se prorrogó por el decreto 261 de 1993.

4. El Gobierno Nacional esta habilitado para dictar medidas que de ordinario son de competencia del legislador.

Antes de abocar el examen de constitucionalidad de cada una de los capítulos del decreto 444 de 1993, el cual se hara mediante la confrontación

del contenido de sus normas con la Carta Política, debe señalarse, que las facultades excepcionales que se otorgan al Gobierno Nacional, a través de la institución de la conmoción interior, lo habilitan para ejercer la competencia en materia legislativa, esto es, para sustituir al legislador ordinario en la función de expedir las leyes.

Atribuciones, que como se dijo por esta Corte en sentencia C-136 del 15 de abril de 1993, "no son ilimitadas ni omnímodas, pues la propia Carta Política le establece cortapisas a su función de legislador extraordinario" (artículos. 213 y 214 de la Constitución Política).

5. La materia del decreto 444 de 1993 y su constitucionalidad.

5.1. Filosofía jurídico -constitucional del decreto 444 de 1993.

Para efectos de realizar el exámen material del decreto 444 de 1993, es preciso dar cuenta de que la filosofía del decreto responde a la necesidad de prestar una **ayuda humanitaria** representada en la concesión de una serie de beneficios, auxilios y servicios a las víctimas de los atentados terroristas perpetrados con bombas o artefactos explosivos, representados en: asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, rehabilitación física y mental; acceso fácil y oportuno al subsidio familiar de vivienda que otorga el Instituto Nacional de Vivienda de interés social y reforma urbana, INURBE, con el fin de que los llamados "hogares damnificados" puedan adquirir o recuperar su vivienda, o en su defecto, obtener la solución de vivienda mediante el arrendamiento; asistencia crediticia, a través de la creación de mecanismos ágiles, para que los establecimientos de crédito y, particularmente, el Banco Central Hipotecario otorguen créditos para financiar la reposición, reparación o reconstrucción de bienes muebles o inmuebles o equipos de trabajo, averiados o destruidos por la acción terrorista, y beneficios especiales en materia educativa.

Los fines humanitarios y altruistas a los cuales apuntan las disposiciones del decreto bajo exámen, se adecúan a los postulados del preámbulo de la Constitución, en cuanto declara que la protección de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento y la paz, constituyen elementos estructurales del nuevo orden constitucional. Igualmente, las referidas disposiciones desarrollan el contenido material de los principios, valores y derechos que emergen de los siguientes preceptos constitucionales : 1o. 2o.,5o, 11, 12, 13, 16, 22, 25, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 58, 60, 67, 70, 85 y 86.

5.2. El riesgo excepcional y el principio de igualdad ante las cargas públicas, como justificantes del decreto 444 de 1993.

5.2.1. Las medidas que el decreto contempla en favor de las víctimas del terrorismo se justifican política y jurídicamente, bajo la teoría que admite la **responsabilidad estatal sin culpa, cuando el daño proviene de un riesgo**

de naturaleza excepcional y anormal, creado por la administración, como ocurre en la situación que nos ocupa, el cual es generado, con motivo del desarrollo de las actividades y misiones que el Estado debe asumir, para combatir la violencia y el terrorismo de la subversión guerrillera y del narcotráfico.

Principio fundamental, consagrado dentro de la Constitución Política, es el de que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana y en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran.

Deber fundamental de toda persona, establecido en la Carta Política, es el de que todos los miembros de la comunidad nacional están obligados a obrar conforme al principio de la solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas.

Por consiguiente, consecuente con tales preceptos normativos el Estado ante situaciones calamitosas, como las que describe el decreto 444 de 1993, debe actuar con un sentido de colaboración y solidaridad, acudiendo en auxilio de personas inocentes que han sido afectadas en su integridad física y mental o en sus bienes, por las acciones terroristas de los grupos u organizaciones criminales, que se oponen a la acción legítima del Estado, encaminadas a prevenir y reprimir sus actividades delincuenciales.

La situación conflictiva que se presenta entre los grupos y organizaciones criminales y el Estado, que pretende someterlos al orden, genera para la población civil, la cual se encuentra inerme y ajena, en principio, al conflicto, un **riesgo excepcional**, que justifica plenamente el que el mismo Estado provea a la creación de mecanismos idóneos para socorrer a las víctimas que eventualmente genera la confrontación.

5.2.2. Además, los diferentes tipos de ayudas y auxilios a las víctimas del terrorismo tiene como fundamento **el principio de equidad y de justicia distributiva, base y sustento del principio de igualdad ante las cargas públicas**, según el cual las cargas requeridas para lograr la satisfacción de los intereses colectivos o comunitarios, no deben recaer sobre uno o más individuos determinados, sino que deben repartirse equitativamente entre todos los integrantes de la colectividad.

Bajo dicha concepción, constituye un principio elemental de justicia que la reparación, así sea en mínima parte, de los perjuicios recibidos, por las víctimas del terrorismo, a través de los mecanismos instituidos, dada la necesidad del Estado de mantener la seguridad, la paz y convivencia pacífica, sea asumida y distribuida entre todos los integrantes de la comunidad.

5.3. Conformidad del contenido del decreto con el ordenamiento constitucional.

En cuanto a la consonancia material de las disposiciones del decreto 444 de 1993 con la Constitución Política, esta Corte analiza su constitucionalidad bajo la perspectiva del contenido sustancial de las diferentes normas que lo integran, así:

A. El capítulo I, contiene *disposiciones generales*, mediante las cuales, se precisa lo siguiente:

- * Se concreta tanto el concepto de asistencia humanitaria, como el de víctimas, para efectos de la ayuda que se establece en esta norma (art.1);
- * También, se determina la forma de participación del Instituto de Bienestar Familiar, en la asistencia prioritaria a los menores de edad damnificados (art.3o), y del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, o la oficina que hiciere sus veces, en la elaboración del censo de perjudicados por el acto terrorista (art.4o);
- * Así mismo, se indican las facultades del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, en el sentido de determinar si el decreto que se revisa es aplicable o no, en caso de duda sobre el carácter de víctima de una persona.

Considera la Corte: Si bien la política del Estado, en su sentido más amplio, debe estar orientada a impulsar niveles crecientes de bienestar, y a satisfacer las necesidades socialmente definidas como básicas de toda la población, el Estado, igualmente, debe comprometerse a subsanar o suplementar las debilidades, físicas, mentales o económicas, que aquejan a determinadas personas, para hacer realidad, en esta forma, el principio de igualdad.

Las personas que han padecido de manera personal, real y directa, las terribles consecuencias de los actos terroristas, son "*víctimas*", pues además de que se exponen a un grave riesgo por otro, en este caso, el Estado, responsable por el mantenimiento de las instituciones republicanas, también sufren una violencia injusta en su integridad física y un ataque ilícito a sus derechos.

Las víctimas de los atentados terroristas, encajan dentro de la clase de personas que se encuentran disminuidas en aspectos físicos, psíquicos o económicos, en consecuencia, es constitucional, la normatividad que atiende a su protección, pues es desarrollo del principio de la solidaridad (art. 1o) y del derecho a la igualdad (art.13), al promover la creación o funcionamiento de múltiples instituciones o mecanismos de beneficencia o solidaridad social para atenuar o reparar sus lamentables condiciones. En efecto:

Tanto el principio de la solidaridad, el cual a su vez, es un deber, como el derecho a la igualdad, con la consiguiente discriminación positiva, para el logro de la verdadera igualdad, son el fundamento constitucional para que el Estado a través de normas como las que se revisan, conceda una *asistencia humanitaria especial* a las víctimas de los actos de violencia y maldad, ejecutados por las organizaciones guerrilleras y la delincuencia organizada.

El principio que señala como fin esencial del Estado, proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, es el soporte para declarar la exequibilidad de las normas que se revisan, en cuanto disponen la participación y el desarrollo de diferentes acciones por el *Fondo de Solidaridad y Emergencia Social*, el *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*, *los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres*, *las Oficinas para la Prevención de Emergencias de las distintas Alcaldías* y *las demás entidades públicas*, en beneficio de las víctimas del terrorismo.

Efectivamente, de conformidad con el artículo transitorio 46 de la Constitución Política, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, tiene dentro de sus funciones, financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

En desarrollo del artículo 44 de la Constitución Política, que consagra los derechos fundamentales de los niños y la obligación por parte de la familia, la sociedad y el Estado, de garantizar el ejercicio pleno de esos derechos, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, dentro de sus funciones, deberá prestar asistencia prioritaria a los menores de edad que, por razón de los atentados terroristas, hayan quedado sin familia o que teniéndola, no se encuentre en condiciones de asumir su cuidado.

B. El capítulo II, que versa sobre la *asistencia en materia de salud*, comprende un conjunto normativo dirigido a:

- * Fijar la obligación de las instituciones hospitalarias públicas o privadas de atender de manera inmediata e incondicional a las víctimas de los atentados terroristas que lo requieran (art.5o).
- * Especificar en que consisten los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria (art.6o).
- * Señalar que el reconocimiento y pago de dichos servicios, a cargo de las instituciones hospitalarias o en su defecto los particulares, se hará por conducto del Ministerio de Salud, con cargo a los recursos que suministre el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (art.7o).
- * Prever que, cuando el Ministerio de Salud tenga duda sobre la procedencia de una solicitud, para la prestación de un servicio médico

determinado, podrá pedir concepto de una junta médica (inciso segundo del art.7o).

* Disponer que para el reconocimiento y pago de los servicios prestados por razón de hechos ocurridos entre el 8 de noviembre de 1992 y a la entrada en vigencia de este decreto, se podrá solicitar el correspondiente pago y reembolso ante el Ministerio de Salud (parágrafo del art. 7o).

* Señalar que las víctimas que estuvieren afiliadas a entidades de previsión o seguridad social, serán remitidas, una vez se les preste la atención de urgencias y se logre su estabilización, a las instituciones hospitalarias que definan dichas entidades, para que allí se continúe el tratamiento requerido; previéndose que los costos, tanto del tratamiento inicial como el requerido posteriormente, seán asumidos por la correspondiente Institución de Previsión y Seguridad Social(art. 8o)

* Determinar que los gastos que demanden las víctimas amparadas por pólizas de compañías de seguro de salud o contratos con empresas de medicina prepagada, sean cubiertos por el Estado, en aquella parte del paquete de servicios definidos por el decreto y que no están cubiertos por el respectivo seguro o contrato o que lo estén en forma insuficiente (art.9o).

* Finalmente, a precisar los aspectos sobre los cuales el Ministerio de Salud ejercerá evaluación y control (art, 10), y, que el incumplimiento de lo dispuesto en este capítulo, será causal de sanción, imponible por las autoridades competentes, que tienen a su cargo la función de inspección y vigilancia (art.11).

Considera la Corte: El capítulo II del decreto 444 de 1993, contempla una serie de disposiciones que ya estaban consignadas en el decreto de Comoción Interior 263 de 1993, subrogado por aquel; el decreto 263 fue declarado constitucional por esta Corporación a través de sentencia C-134 de 1993 (Magistrado Ponente: Dr Alejandro Martinez Caballero). Por consiguiente, esta Corte respecto al mencionado capítulo, resuelve estarse a lo considerado y dispuesto en la aludida sentencia, pues no es del caso volver a pronunciarse sobre lo decidido.

Referente al numeral 8o del artículo 6o y al inciso 2o del artículo 7o del decreto 444 de 1993, unicas materias novedosas frente al decreto subrogado, se anota que así como no se encontró objeción alguna, en la sentencia mencionada en cuanto a que los servicios de asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria para las víctimas de los atentados terroristas, comprendieran los servicios de rehabilitación física, no se observa ahora reparo, a que tambien se cobijen dentro de esos servicios, los de rehabilitación mental, en los casos en que como consecuencia del atentado terrorista la persona quede gravemente incapacitada para desarrollar una vida normal de acuerdo con su situación personal.

Igualmente, no se vislumbra inconstitucionalidad en el contenido de la norma, que facultad al Ministerio de Salud, para efectos de adoptar una decisión, cuando se solicita la prestación de los servicios de que trata el decreto 444 de 1993, y existe duda sobre la procedencia de la solicitud de asistencia médica.

C. El capítulo III, referente a la *asistencia en materia de vivienda*, contempla lo siguiente:

* Se define que se entiende por hogares damnificados (art. 13); y, establece la forma como se accede al subsidio familiar de vivienda, de que trata la ley 3 de 1991 y determina la función del INURBE, en cuanto a dar prioridad a las solicitudes de esos hogares. Cuando el subsidio, no sea suficiente para la adquisición o recuperación de la vivienda, el monto del mismo podrá destinarse a financiar, en todo o en parte, el valor del arrendamiento de una solución de vivienda (art.12).

* Como complemento de lo anterior, se consagra la cuantía máxima del subsidio (art.15), y se prevé la posibilidad para los hogares damnificados de acogerse a cualesquiera de los planes declarados elegibles(art.14), y que las postulaciones para el acceso al subsidio sean atendidas por el INURBE, con cargo a los recursos asignados por el Gobierno para el subsidio de vivienda de interés social (art.16), al cual, se aplicará lo establecido en la Ley 3 de 1991 (art 17).

Considera la Corte: El propósito del decreto objeto de control de constitucionalidad, referido a satisfacer el derecho de las víctimas de los atentados a una vivienda digna, es una activación o desarrollo del artículo 51 de la Constitución Nacional.

Por medio del capítulo III del decreto 444 de 1993, se verifican la obligaciones estatales, de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho de todos los colombianos a una vivienda digna, y de promover planes de vivienda de interes social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

La Corte aclara, que si bien el artículo 51 de la Constitución Política, establece para todos los colombianos el derecho a la vivienda digna, no se incurre en inconstitucionalidad, cuando el decreto que se revisa, señala un programa de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y habilitación de vivienda para un determinado sector de los colombianos. Efectivamente, la misma Carta, en aras de lograr la verdadera igualdad, permite la discriminación por parte de la ley, que es razonable, como en este caso, a favor de las víctimas del terrorismo.

Finalmente, debe anotarse, que el decreto 599 de 1991, "por medio del cual se reglamentó parcialmente la Ley No 3 de 1991", no sólo precisó que debe entenderse por "hogares damnificados" -concepto que ahora se menciona en el decreto 444 de 1993-, sino que se encuentra vigente.

D. El capítulo IV, acerca de la asistencia en materia de crédito, prevé:

-La misión que en esta materia incumbe al Instituto de Fomento Industrial -IFI-, el cual redescontará los préstamos que con ocasión a este decreto, otorguen los establecimientos de crédito, así como lo que atañe al Banco Central Hipotecario -BCH-, el cual otorgará préstamos directamente a los damnificados (art. 18).

-La manera como el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social contribuirá a la realización de esas operaciones.(art 19).

-Que los establecimientos de crédito diseñarán los procedimientos adecuados para estudiar las solicitudes de crédito de manera sumaria, prioritaria y exigiendo solamente los documentos estrictamente necesarios para el efecto, y corresponde a la Superintendencia Bancaria vigilar el cumplimiento de esta disposición (art.20).

-La centralización de la información acerca de las personas que se beneficiaren de los créditos aquí establecidos, lo cual estará a cargo del referido Fondo (arts. 20 y 21).

-Que el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social podrá celebrar un contrato fiduciario con la filial fiduciaria del I.F.I., con el propósito de crear el "Fondo de Garantías para la Solidaridad", cuya función será garantizar el pago de los créditos otorgados en desarrollo del presente decreto por los establecimientos de crédito a través del I.F.I. o del B.C.H., a las víctimas de los atentados terroristas, en aquellos eventos en que estas, se encontraren en imposibilidad de ofrecer una garantía suficiente de acuerdo con las sanas prácticas del mercado financiero (art.22).

-Que el establecimiento de crédito respectivo podrá hacer efectivo ante la filial fiduciaria del I.F.I., la garantía correspondiente, para que se le reembolse el saldo a su favor, siempre y cuando además de cumplir las demás condiciones que se hayan pactado, acredite que adelantó, infructuosamente, las actuaciones necesarias para la recuperación de las sumas adeudadas (art.23).

Considera la Corte: En primer lugar, debe observarse, que las funciones adscritas al Instituto de Fomento Industrial -IFI- y al Banco Central Hipotecario -BCH-, tienen su soporte constitucional, en el desarrollo del

principio de solidaridad de que trata el artículo 1o de la Constitución Política.

Evidentemente, la República de Colombia, se funda no sólo en el trabajo y solidaridad de las personas-particulares que la integran, sino que como Estado social de derecho que se proclama, se basa esencialmente, e igualmente, en la solidaridad de los servidores públicos, y de las diferentes entidades públicas que integran el Estado. Por lo tanto, dicha solidaridad también se predica respecto del -IFI- y del -BCH-.

En segundo lugar, la función del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, encuentra respaldo constitucional, en la misma norma que le dio vida, es decir , en el artículo transitorio 46 de la Carta.

Ciertamente, la tarea señalada por el Constituyente al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, es la de financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana, como son las personas que directamente han padecido el flagelo del terrorismo en sus vidas, integridad física y bienes.

Por otra parte, el decreto desarrolla derechos y mecanismos de protección de esos derechos, tales como el derecho al trabajo de las víctimas de atentados terroristas que por razón de dichos hechos han visto menoscabada su actividad productiva, y el principio de la buena fe, el cual se consagra como un medio de protección y aplicación de los derechos, en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

En cuanto al derecho al trabajo, se establecen líneas de crédito en el IFI y en el Banco Central Hipotecario con tasas de interés que serán subsidiadas por el Fondo de solidaridad y Emergencia Social.

Y en lo que atañe a la presunción de la buena fe en las actuaciones o gestiones de los particulares ante las autoridades públicas, se establece que los establecimientos de crédito diseñen procedimientos que permitan a las víctimas del terrorismo, obtener crédito en el menor tiempo posible y con los documentos estrictamente necesarios.

Se observa, que al consagrarse instrumentos para proteger el derecho al trabajo de dichas víctimas no sólo se ampara este derecho, sino que indirectamente se salvaguardan todos aquellos que pueden ser satisfechos directamente por la persona con el resultado de su trabajo.

Como quiera que para que una ayuda de carácter crediticia pueda ser eficaz, es indispensable la creación de mecanismos garantizadores, el decreto prevé la creación de un "Fondo de Garantías para la Solidaridad", con el fin de brindar ayuda a aquellas personas que por su condición económica, y sobre todo, por su condición de damnificados, no puedan cumplir con las exigencias ordinarias del sector financiero a sus usuarios

Por último, esta Corporación, considera constitucional, la exención de derechos notariales, registrales y del pago de impuestos nacionales en los trámites que se adelanten para constituir las garantías y suscribir los documentos requeridos para el otorgamiento de los créditos, por cuanto esta clase de regulaciones constituyen un instrumento apropiado para hacer efectiva la ayuda y las retribuciones acordadas en el decreto para las víctimas del terrorismo.

E. El capítulo V, relativo a la *asistencia en materia educativa*, dispone que los beneficios contemplados en los decretos 2231 del 3 de octubre de 1989 y 48 del 4 de enero de 1990, serán concedidos también a las víctimas de atentados terroristas, correspondiéndole al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, la función de expedir las certificaciones correspondientes, sobre la condición de víctimas, con base en las listas a que se refiere el artículo 4o. del presente decreto (art. 24).

Considera la Corte: En este aparte del decreto, se materializan o realizan de cierta forma, los derechos a la educación y a la formación de los niños y adolescentes víctimas de un atentado terrorista, disponiéndose la aplicación de los decretos 2231 de octubre de 1989 "Por el cual se crearon unos beneficios en el sector educativo para apoyar a las familias de las víctimas de la violencia" y 0048 de enero de 1990 "Por el cual se modifica el decreto 2231 de 1989". Ambos, son decretos con fuerza de ley, expedidos por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 120, numeral 12, de la Constitución Política de 1886, y actualmente se encuentran vigentes.

Las disposiciones del capítulo en comento, constituyen una aplicación específica de la norma constitucional que señala al Estado el deber de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13).

Así mismo, dichas normas son el desarrollo concreto del precepto constitucional que consagra la responsabilidad en materia de educación no sólo de la familia, sino de la sociedad y el Estado, si se tiene en cuenta que la educación es un derecho fundamental de la persona, aparte de que, igualmente, es un servicio público. (art. 67).

F. El capítulo VI, que trata de la *asistencia con la participación de las entidades sin ánimo de lucro*, establece que el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, podrá celebrar contratos con esta clase de personas jurídicas, con el fin de impulsar los programas y actividades de dichas entidades, dirigidos a apoyar a las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere el presente decreto; actividades o programas que podrán incluir el suministro de la necesaria asistencia económica, técnica y administrativa a las víctimas de las actividades terroristas que, por su situación económica,

no pueden tener acceso a las líneas ordinarias de crédito del sistema financiero (art.25).

De otra parte, y como quiera que las medidas que se adopten a través de los entes financieros pueden no ser suficientes, el Decreto prevé la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, en desarrollo de lo dispuesto por el segundo inciso del artículo 355 de la Carta, recurra a organizaciones sin ánimo de lucro, apoyando la actividad que las mismas desarrollen en beneficio de las víctimas de atentados terroristas. Particularmente se prevé la posibilidad de apoyar programas dirigidos a aquellas personas que en razón de su situación no tienen acceso al crédito bancario. Esta disposición desarrolla así el deber del Estado de brindar especial protección a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta (artículo 13 de la Carta) y el principio de la solidaridad social.

G. El capítulo VII, contiene, *otras disposiciones*, instrumentales, a saber:

* Las operaciones que se realicen para la constitución y registro de las garantías que se otorguen para amparar los créditos a que se refiere este decreto, deberán adelantarse en un término no mayor de dos días hábiles contados a partir de la fecha de la solicitud, y estarán exentas de derechos notariales, registrales y del pago de los impuestos nacionales actualmente vigentes para tales trámites. Igualmente, estarán exentos de impuestos nacionales los documentos que deban expedirse, para efectos de los créditos que se otorguen en desarrollo del mismo (inciso 1o del art. 26).

* Con el fin de acreditar que la respectiva operación tiene por objeto amparar los créditos a que se refiere este decreto, bastará la certificación del establecimiento de crédito beneficiario de la garantía, donde se identifique el préstamo como "crédito de solidaridad" (inciso 2o del art.26).

* Por otra parte, se dispone que las asambleas y los concejos podrán establecer dentro de la órbita de su competencia, exenciones de los impuestos de beneficencia, predial industria y comercio, rodamiento de vehículo, registro y anotación y de aquellos otros que consideren del caso, en beneficio de las víctimas de los atentados terroristas a que se refiere este decreto (art.27).

* Adicionalmente, el decreto extiende la asistencia financiera del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social a los gastos funerarios de las víctimas, a los seguros que se consideren necesarios para proteger los habitantes contra los atentados terroristas, y a los programas que adelanten las entidades territoriales para atender a las víctimas del terrorismo (art.28).

* En cuanto a la posible responsabilidad que pueda corresponder la Nación o las entidades públicas, por los perjuicios causados a las víctimas de los

atentados terroristas, se declara que la asistencia estatal que el decreto regula, no implica el reconocimiento de responsabilidad alguna (art.29); en el evento de condenarse a dichos entes a reparar los daños ocasionados a las víctimas de los atentados terroristas, deberán deducirse las sumas que se hubieren entregado en cumplimiento de las normas del decreto que se revisa (art. 30)

* Finalmente se expresa, que el decreto materia de exámen subroga el decreto 263 de 1993, y mantendrá su vigencia por el tiempo del Estado de Conmoción Interior, sin perjuicio de que se prorrogue en desarrollo de lo previsto en el artículo 213 de la Constitución Política (art. 31).

Considera la Corte: No contraviene el art. 26 del decreto que se estudia, los preceptos de los artículos 287 y 294 constitucionales, relativos a la autonomía de las entidades territoriales y a la prohibición al legislador de "conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales...", pues la norma no consagra propiamente exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con tributos de propiedad de dichos entes, sino que simplemente difiere, al libre ejercicio de las competencias que le corresponden a las Asambleas y a los Concejos, el establecimiento de exenciones a los impuestos departamentales y municipales, a que se refiere la norma examinada.

Por otra parte, la advertencia que hace el decreto (art. 29), en el sentido de que "la asistencia que la nación o las entidades territoriales presten a las víctimas de atentados terroristas..., no implica el reconocimiento de responsabilidad, no desconoce el mandato constitucional del inciso 1o, del art. 90 de la Constitución Política., según el cual: "El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas", por cuanto la norma objeto de análisis se refiere única y exclusivamente a la circunstancia de que la prestación de dicha asistencia no configura el reconocimiento de responsabilidad, con las consecuencias reparatorias de los perjuicios que ella comporta, a cargo de la entidad pública causante del daño, más no impide que a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se defina lo relativo a la existencia o inexistencia de la responsabilidad que pueda corresponderle a determinado sujeto público, por los perjuicios recibidos por las víctimas del terrorismo.

Lo expresado antes se confirma con lo dispuesto por el precepto del artículo siguiente, que regula la hipótesis de la eventual condena que puedan sufrir la Nación o las entidades públicas, para "reparar los daños a las víctimas de atentados terroristas", en cuanto ordena deducir "del monto total de los perjuicios que se liquiden", las sumas entregadas a dichas víctimas, en cumplimiento de la normatividad que se revisa. Estas previsiones consultan los principios de justicia y de equidad, si se tiene en cuenta, además, que la reparación del daño con fundamento en la responsabilidad estatal no puede constituir una fuente de enriquecimiento. El resarcimiento

del perjuicio, debe guardar correspondencia directa con la magnitud del daño causado, mas no puede superar ese límite; y es obvio, que si el Estado ha reparado, en parte, ese perjuicio, no puede ser condenado de nuevo a reparar la porción ya satisfecha.

IX. DECISION

Según lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 444 de 1993 "Por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas"

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General