

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Referencia: Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 50, 51 y 52 de la Ley 1676 de 2013 “[p]or por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”.

Juan Carlos Lancheros Gámez, identificado con cédula de ciudadanía 79.575.681 de Bogotá, me dirijo de forma respetuosa ante la Corte Constitucional para presentar acción pública de inconstitucionalidad en contra de artículos 50 (incisos 2 y 6), 51, y 52 (inciso 1) de la Ley 1676 de 2013 “[p]or por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”.

Para el efecto, se seguirá la siguiente estructura: **I.** Se transcribirán las disposiciones acusadas; **II.** Se citarán las disposiciones constitucionales vulneradas; **III.** Se expondrán los fundamentos de la violación, exponiendo: 1. El alcance de las disposiciones constitucionales vulneradas; 2. El alcance de las disposiciones demandadas; 3. Las razones por las cuales estas disposiciones son contrarias a la Constitución; **IV.** Se solicitará la declaratoria de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas o en su defecto la adopción de una exequibilidad condicionada; **V.** Se pedirá la suspensión provisional de los textos normativos acusados y de no acogerse esta solicitud, la adopción de una sentencia integradora. **VI.** La práctica de pruebas

La demanda se dirige en contra de los artículos 50 (incisos 2 y 6), 51, y 52 (inciso 1) de la Ley 1676 de 2013 porque vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Ley 74 de 1968. Estas disposiciones permiten que, en contextos de insolvencia empresarial, reorganización, validación o liquidación de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, los acreedores amparados con garantías reales y/o mobiliarias puedan (i) ejecutar su garantía, y (ii) recibir el pago, de manera preferente sobre los promitentes compradores de vivienda, beneficiarios de área o cualquiera sea su denominación, que siendo acreedores se han hecho parte del proceso y han sido reconocidos en él.

Con la expedición de estas normas, el legislador incumplió su deber constitucional de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y tomar “*medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho*”. En efecto, permitió que, en los procesos de insolvencia, la ejecución de la garantía o el privilegio de pago de los acreedores amparados con garantías reales y/o mobiliarias se haga con preferencia al pago de créditos surgidos de la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda tales como promesas de compraventa, compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garantía, encargos fiduciarios, u otros sistemas de contratos con idéntico propósito, reconocidos o acreditados en el proceso de reorganización, validación o de liquidación de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

I. DISPOSICIONES ACUSADAS

A continuación se resaltan las normas acusadas como inconstitucionales:

“LEY 1676 DE 2013

(agosto 20)

Diario Oficial No. 48.888 de 20 de agosto de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 50. Las garantías reales en los procesos de reorganización. *A partir de la fecha de inicio del proceso de reorganización no podrá admitirse ni continuarse demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor sobre bienes muebles o inmuebles necesarios para el desarrollo de la actividad económica del deudor y que hayan sido reportados por el deudor como tales dentro de la información presentada con la solicitud de inicio del proceso; con base en esta información se dará cumplimiento al numeral 9 del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006.*

Los demás procesos de ejecución de la garantía real sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, podrán continuar o iniciarse por decisión del acreedor garantizado. El juez del concurso podrá autorizar la ejecución de garantías reales sobre cualquiera de los bienes del deudor, en los términos del artículo 17 de la Ley 1116, cuando estime, a solicitud del acreedor garantizado, que los citados bienes no son necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor. También procederá la ejecución de los bienes dados en garantía cuando el juez del concurso estime que los bienes corren riesgo de deterioro o pérdida.

Los bienes en garantía reportados por el deudor al inicio del proceso de reorganización de que trata el inciso 1o de este artículo, deberán ser presentados en un estado de inventario debidamente valorado a la fecha de presentación de los estados financieros allegados con la solicitud.

En caso de que los bienes objeto de garantía estén sujetos a depreciación, el acreedor podrá solicitar al promotor y, en su caso, al juez del concurso, que se adopten medidas para proteger su posición de acreedor con garantía real, tales como la sustitución del bien objeto de la garantía por un bien equivalente, la dotación de reservas, o la realización de pagos periódicos para compensar al acreedor por la pérdida de valor del bien.

El promotor con base en esta información y demás documentos de prueba que aporte el acreedor garantizado, al presentar el proyecto de calificación y graduación y determinación de derechos de voto, reconocerá al acreedor garantizado el valor de la obligación como garantizada con los intereses inicialmente pactados hasta la fecha de la celebración del acuerdo de reorganización y hasta el tope del valor del bien dado en garantía.

Confirmado el acuerdo de reorganización, el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo. Si el acreedor garantizado tuviere una obligación pactada a plazo, el pago se realizará en el plazo originalmente pactado y siempre y cuando se pague el monto vencido con anterioridad a la apertura del proceso de reorganización. Igual tratamiento tendrá el acreedor garantizado que accede a que se venda el bien dado en garantía como parte del acuerdo de reorganización.

Si el acreedor garantizado vota afirmativamente el acuerdo de reorganización y acepta que se pague su crédito en el marco del acuerdo de reorganización con una prelación distinta a la establecida en el inciso anterior, podrá solicitar que la obligación que no sea garantizada se reconozca como crédito garantizado hasta el tope del valor del bien dado en garantía.”

En caso de incumplimiento del acuerdo de reorganización, el liquidador en el proyecto de calificación y graduación de créditos reconocerá como obligación garantizada, el valor de la obligación hasta el tope del valor del bien reportado a la fecha de la solicitud de apertura del proceso de reorganización si este es mayor.

En caso de no presentarse el acuerdo de reorganización o de su no confirmación, a la liquidación por adjudicación se aplicará lo dispuesto en el presente artículo para la liquidación judicial.

PARÁGRAFO. Las facilidades de pago de que trata el artículo 10 de la Ley 1116 de 2006, sólo podrán referirse a las obligaciones por retenciones de carácter obligatorio a favor de las autoridades fiscales de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1429 de 2010.

Artículo 51. Las garantías reales en los procesos de validación de acuerdos extrajudiciales de reorganización. *El tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial también se aplicará en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización.*

Artículo 52. Las garantías reales en los procesos de liquidación judicial. *Los bienes en garantía de propiedad del deudor en liquidación judicial podrán excluirse de la masa de la liquidación en provecho*

de los acreedores garantizados o beneficiarios de la garantía siempre y cuando la garantía esté inscrita en el registro de garantías mobiliarias o en el registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, se hubiere hecho conforme a la ley.

Si el valor del bien dado en garantía no supera o es inferior al valor de la obligación garantizada este bien podrá ser directamente adjudicado por el juez del concurso al acreedor garantizado.

Si el valor del bien supera el valor de la obligación garantizada, el producto de la enajenación se adjudicará en primera medida al acreedor garantizado y el remanente se aplicará a los demás acreedores en el orden de prelación legal correspondiente. El acreedor garantizado podrá optar por quedarse con el bien en garantía y pagar el saldo al liquidador para que lo aplique al pago de los demás acreedores.

De operar el pago por adjudicación, al acreedor garantizado se le adjudicará el bien hasta concurrencia del valor de la obligación garantizada y el remanente será adjudicado a los demás acreedores en el orden de prelación legal.

En todo caso, lo establecido en el presente artículo no aplicará en detrimento de derechos pensionales.

Parágrafo. *La exclusión de los bienes en garantía en los procesos de liquidación judicial se hará sin perjuicio de los acuerdos que puedan celebrarse entre el acreedor garantizado y el liquidador, cuando los bienes en garantía hagan parte de la unidad de explotación económica del deudor y esta pueda venderse en los términos del parágrafo del artículo 81 de la Ley 1116 de 2006. Enajenado el bien en garantía el liquidador asignará al acreedor garantizado el valor del bien dado en garantía o podrá optar por pagar previo a la enajenación un importe equivalente al valor del bien dado en garantía y proceder a la enajenación en el curso del proceso.*

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Artículo 51 de la Constitución Política

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Artículo 11.1 del PIDESC¹, incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 74 de 1968

1.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda

¹ Cfr. Sentencia C-025 de 2009.

adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

III. FUNDAMENTO DE LA VIOLACIÓN

Sumario. A continuación se examina el alcance del derecho a una vivienda digna en Colombia, a partir del artículo 51 de la Constitución Política, que establece el derecho de todos los colombianos a acceder a una vivienda digna, y del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el cual hace parte del bloque de constitucionalidad y que consagra el deber estatal de abstenerse de adoptar medidas que menoscaben este derecho, tal y como ha sido interpretado por la Corte Constitucional.

A partir de la jurisprudencia constitucional, se destacará la interpretación extensiva del derecho a la vivienda digna, recordando que su garantía no es meramente individual, sino que abarca también a la familia, y comprende una protección reforzada para menores y ancianos, reconociendo la vivienda como un bien jurídico que comprende no solo los casos en que está comprometida su propiedad, sino que incluye todas las formas de tenencia, como la posesión y la expectativa razonable de adquisición. Además, se recordará cómo este derecho está intrínsecamente vinculado a la dignidad humana, exigiendo seguridad de tenencia y protección legal frente a desalojos, hostigamientos y otras amenazas.

Se justificará que, aunque la satisfacción del derecho a la vivienda pueda ser gradual, en armonía con el principio de progresividad y exigibilidad, existe una obligación inmediata del Estado de garantizar los contenidos mínimos esenciales del derecho, alcanzar su plena realización. Esto conlleva deberes inmediatos del Estado, como abstenerse a expedir normas que atenten o impidan la realización de este derecho, evitar interferencias en su disfrute, proteger contra injerencias ilegítimas, asegurar la participación ciudadana en decisiones sobre vivienda, prevenir la discriminación, proteger a individuos en condiciones vulnerables y mantener el nivel de protección alcanzado.

En este sentido, se observa que la jurisprudencia constitucional ha protegido el derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental por vía de tutela, especialmente en situaciones de vulnerabilidad evidente o cuando se requiere de protección constitucional para lograr la igualdad efectiva, y finalmente se deja en claro que el Estado, de acuerdo con las disposiciones citadas y la jurisprudencia constitucional, tiene un doble deber: crear un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda digna y, sobre todo, de abstenerse de emitir medidas legislativas que lo vulneren o impidan la realización de este derecho.

En claro el marco constitucional y luego de analizar el tenor literal de los textos legales demandados, se dejará en evidencia cómo las disposiciones demandadas, al permitir la ejecución de garantías reales y otorgar preferencia de pago a los acreedores garantizados en contextos de insolvencia, entran en conflicto directo con el mandato constitucional y el deber estatal de garantizar el derecho a la vivienda digna. Estas normas favorecen de manera desproporcionada a los acreedores con garantía real o mobiliaria, en detrimento de aquellos cuyos créditos emergen de la necesidad de adquirir vivienda, especialmente en sectores vulnerables y de escasos recursos. Dicha preferencia socava la esencia del derecho a la vivienda

digna, contrariando la interpretación amplia y protectora establecida por la jurisprudencia constitucional, que aboga por la seguridad de tenencia y la protección contra desalojos arbitrarios, hostigamientos y otras amenazas.

Considerando estas implicaciones, se justificará cómo las disposiciones analizadas no solo desatienden los principios de equidad y justicia social implícitos en el derecho a la vivienda digna, sino que también transgreden el deber estatal de abstenerse de implementar medidas que perjudiquen o menoscaben dicho derecho. En consecuencia, es imperativo que la Corte Constitucional declare la inexecutable de las normas cuestionadas, o en su defecto, condicione su exequibilidad a la interpretación que efectivamente alinee estas disposiciones con los deberes constitucionales y el respeto irrestricto al derecho a la vivienda digna, asegurando así la coherencia del ordenamiento jurídico con los valores y principios fundamentales de la Constitución y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Colombiano. Esta decisión es especialmente crítica en contextos de insolvencia empresarial, reorganización, validación o liquidación de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

1. Alcance de las disposiciones constitucionales vulneradas

El artículo 51 de la Constitución Política señala que todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. De igual forma establece que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho.

Así mismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (PIDESC), reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada y también establece que el Estado tomará medidas para asegurar la efectividad de este derecho.

En particular, el Artículo 11.1 del PIDESC, que hace parte del Bloque de Constitucionalidad², establece y reconoce “*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)*” (resaltado fuera de texto).

Se destaca que los dos artículos incorporan un deber progresivo de acción afirmativa que corresponde a fijar las condiciones necesarias y adoptar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad del derecho a la vivienda. Este deber comporta un deber de acción negativo exigible de forma inmediata y es el de abstenerse de expedir o aplicar medidas en sentido contrario.

² Cfr. Sentencia C-025 de 2009.

La Sala Plena de la Corte Constitucional ha interpretado este derecho de la siguiente manera:

Alcance del concepto del derecho a la vivienda digna. La Sala Plena ha reconocido que el derecho a una vivienda digna implica *“disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminaci3n y ventilaci3n adecuadas, una infraestructura b3sica adecuada y una situaci3n adecuada en relaci3n con el trabajo y los servicios b3sicos, todo ello a un costo razonable”*³.

La titularidad del derecho a la vivienda digna se extiende al c3rculo familiar. El art3culo 51 constitucional no establece distinciones particulares sobre la titularidad del derecho a la vivienda digna. De este modo, cualquier persona tiene el derecho a adquirirla, usarla, gozarla y disponer de ella.

No obstante, este derecho tiene una nota caracter3stica y es que **trasciende la mera individualidad y se extiende a la del c3rculo 3ntimo del titular, el cual suele integrar lo que esa persona entiende como su familia**. De all3 que se hable de vivienda familiar y que particularmente **en el caso de los menores de edad y de las personas de edad avanzada**, se trate de un derecho fundamental que tiene una protecci3n reforzada. En Sentencia C-936 de 2003 la Sala Plena dej3 en claro que la vivienda digna es un bien jur3dico con vocaci3n grupal: la familia⁴.

Este reconocimiento est3 en plena consonancia con el art3culo 25 de la Declaraci3n Universal de los Derechos Humanos⁵, en el cual se enuncia a la vivienda como un derecho de la familia que, junto con la alimentaci3n, el vestido y la asistencia m3dica, garantiza su bienestar.

³ Cfr. Observaci3n General No. 4, en la cual el Comit3 de Derechos Econ3micos Sociales y Culturales. Citado por la Sentencia SU-016 de 2021

⁴ Seal3 la Corte en la citada sentencia lo siguiente:

“31. Habi3ndose analizado su contenido general, resta por considerar las personas protegidas. La vivienda digna no es un bien jur3dico de car3cter exclusivamente individual. Antes bien, frecuentemente tiene un destino grupal (no colectivo): la familia.

“La familia como objeto constitucionalmente protegido (C.P. art. 42) requiere un espacio determinado en el cual se desarrolla y se realizan los procesos propios de este fen3meno social. Dicho espacio corresponde a la vivienda y las condiciones antes indicadas, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de sus integrantes, as3 como a la familia. Sin la mencionada protecci3n a los individuos integrantes de la familia, 3sta se ve desprotegida y se enfrenta a su disoluci3n.

“Lo anterior indica que, por otro lado, no se pueda considerar a la familia exclusivamente como uni3n de un hombre y una mujer, sino en un sentido social, de suerte que abarque a la “familia unipersonal” y diversas formas de uni3n grupal que convivan juntos⁴. Lo anterior, en la medida en que la vivienda digna comprenda la idea de habitaci3n. Se protege el lugar destinado para habitar, sin considerar c3mo se integre el n3cleo familiar. As3, es objeto de la disposici3n constitucional la vivienda familiar”.

⁵ **Art3culo 25. 1.** Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, as3 como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentaci3n, el vestido, la vivienda, la asistencia m3dica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de p3rdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El derecho a la vivienda comprende más que su propiedad. La Corte Constitucional ha precisado en Sala Plena, Sentencia C-936 de 2003, que el derecho a la vivienda digna no comporta exclusivamente la garantía del derecho a la propiedad sobre la vivienda, sino que su protección se extiende a todas las formas de tenencia. De este modo, no solo admite protección cuando se adquiere, sino cuando existe una expectativa razonable de adquirirla.

Es así como, por ejemplo, en casos de posesión como los establecidos en las Sentencias T-494 de 1992 y T- 078 de 1993 fue protegida como un derecho fundamental en los contratos de leasing habitacional en los que se goza de su tenencia con vocación de adquisición al final del plazo contractual y que tienen una fuerte intervención estatal. Lo mismo ocurrió en los casos de desplazamiento referidos en la Sentencia T-025 de 2004, de desalojo en la SU-016 de 2021, en los de asignación de subsidios y vacíos de reglamentación T-275 de 1998, etc.

Sobre este aspecto, de forma puntual la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-936 de 2003 señaló lo siguiente:

Para el caso colombiano, de las consideraciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es claro que el artículo 51 de la Constitución expresamente regula algunos de los elementos del derecho a la vivienda adecuada, resultando el espectro de protección nacional más amplio, habida consideración de su vinculación con la dignidad humana y la demanda de protección específica a determinadas formas de asociación para el logro del acceso a la vivienda.

Por otra parte, tales consideraciones obligan a aceptar que el acceso a la vivienda digna no se refiere exclusivamente a la financiación de la propiedad sobre la vivienda, pues expresamente se protegen todas las formas de tenencia de la vivienda. De lo anterior surge que corresponde al Estado diseñar varias estrategias financieras y de situación de recursos para atender distintas modalidades de tenencia de la vivienda y no limitarse a asegurar la propiedad sobre los inmuebles (resaltado fuera del texto original).

El derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo. En la Sentencia SU-016 de 2016, la Sala Plena reiteró que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo y fundamentó esta conclusión en las siguientes razones:

- (i) los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano precisan que todos los Derechos Humanos deben ser garantizados;

- (ii) el modelo de Estado Social de Derecho conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales –en adelante DESC- como fundamentales;
- (iii) todos los derechos comprenden mandatos de abstención y de prestación, y esto no es óbice para negar su naturaleza fundamental;
- (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; y
- (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia⁶.

La seguridad jurídica y el derecho a la vivienda. En la Sentencia SU-016 de 2021, la Sala Plena de la Corte acogió siete elementos⁷ que delimitan el concepto de “*vivienda adecuada*”. En lo que tiene que ver con **la seguridad jurídica de la tenencia**, la Observación General N°4: CDESC precisa que:

“(…) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”

En este sentido, es claro que el derecho a la vivienda no debe ser visto únicamente con la posibilidad de contar con un “*techo por encima de la cabeza*”, sino que este debe implicar el “*derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”⁸.

Exigibilidad del derecho a la vivienda. La Corte ha señalado que si bien la materialización del derecho a la vivienda está sometida a una cierta “*gradualidad progresiva*”, ella no puede ser utilizada para justificar la inactividad del Estado, “que tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales y avanzar en la satisfacción plena y cabal del derecho fundamental a la vivienda”⁹.

⁶ Cita original de la Sentencia SU-016 de 2021. Estas consideraciones se retoman parcialmente la Sentencia T-139 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sobre el particular se pueden consultar las sentencias C-936 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-444 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-530 de 2011 M.P. Humberto Sierra Porto; T-709 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

⁷ Estos elementos son: 1. La seguridad jurídica de la tenencia; 2. La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3. Los gastos soportables; 4. La habitabilidad; 5. La asequibilidad; 6. El lugar, y 7. La adecuación cultural

⁸ Cita original de la Sentencia SU-016 de 2021. Sentencias T-420 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo y T-024 de 2015 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹ Cita original de la Sentencia SU-016 de 2021. Ver sentencias C-165 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, T-247 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

Contenidos mínimos. En relación con los contenidos mínimos para la satisfacción de los DESC la Sentencia C-165 de 2015¹⁰ indicó que las facetas que deben cumplirse de inmediato o en espacios breves de tiempo corresponden a:

- **las de respeto**, que constituyen deberes de abstención del Estado, quién no debe interferir en el disfrute y goce del derecho;
- **las de protección**, que hacen referencia a los mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros en el disfrute del derecho; y
- **algunas obligaciones de garantía** entre las que se encuentran:
 - garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;
 - proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta;
 - no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho;
 - no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado asegurar la participación de los involucrados en las decisiones, y
 - no discriminar injustificadamente.

En esencia, mandatos que pueden ser exigidos a particulares y al propio Estado, tal como lo reconoció la Corte en Sentencia T-585 de 2008¹¹ y que se concretan en deberes de prestación y de abstención. En relación con este último, la Corte advirtió la configuración de “*un derecho de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares*”¹², que no es otra cosa que un deber de abstención, una obligación de acción negativa que impide la adopción de medidas que vayan en contra de la realización de un principio o derecho establecido en el ordenamiento constitucional.

Exigibilidad del derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental. En la pluricitada sentencia SU-061 de 2021, la Corte reconoció que el amparo del derecho fundamental a la vivienda por vía de tutela es procedente en tres hipótesis: de las cuales traemos a colación las dos últimas, las cuales merecen una especial atención. Ellas son **la formulación** de pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en

¹⁰ M.P. María Victoria Calle Correa.

¹¹ Dice la Sala de Revisión: “Aunado a lo anterior, advierte la Sala en relación con el tantas veces mencionado carácter prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales –que impidió que éstos fueran considerados fundamentales en etapas tempranas de la doctrina y la jurisprudencia constitucionales- que tal calificación es en realidad equívoca por cuanto ***todos los derechos, sin importar la generación a la cual se adscriba su reconocimiento desde el punto de vista histórico requieren, para asegurar su protección, el cumplimiento tanto mandatos de abstención, como mandatos de prestación. Razón por la cual, tal criterio carece en lo absoluto de sentido en cuanto a la identificación de los derechos que pueden ser considerados fundamentales***” (Negrita incluida en el texto original).

¹² Sentencias T-1318 de 2005 y T-585 de 2008.

el marco de desarrollos legales o reglamentarios, y **las circunstancias de debilidad manifiesta** en las que el accionante merece una especial protección constitucional y se torna imperiosa la intervención del juez constitucional para lograr la igualdad efectiva¹³.

Este último evento es compatible con la obligación prevista en los artículos constitucionales 13 y 51 que refieren un deber específico del Estado para adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y mediante la especial protección constitucional de personas en condiciones de debilidad manifiesta.

El doble deber del Estado que surge del artículo 51 constitucional. La textura normativa del deber estatal contenido en el artículo 51, así como del artículo 11 del PIDESC, que hace parte del Bloque de Constitucionalidad, plantean un doble deber por parte del Estado colombiano. En primer lugar, la obligación activa de establecer un marco normativo adecuado para garantizar el derecho a la vivienda digna y, en segundo lugar, un deber de abstención que, como se ha dicho ya, tiene que ver con el imperativo de no expedir normas que permitan que dicha garantía constitucional sea desconocida o vulnerada. Es decir, es inconstitucional que el Estado adopte medidas que impidan o restrinjan la efectividad de este derecho o que mantenga la vigencia de normas que así lo permitan.

En síntesis. El derecho a la vivienda digna en Colombia es un derecho fundamental amplio que incluye no solo la propiedad, sino también otras formas de tenencia, y está integrado por obligaciones específicas del Estado para garantizar su cumplimiento y protección, destacando su vínculo con la dignidad humana y la seguridad jurídica.

1. **Universalidad y Accesibilidad:** Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna, y el Estado debe garantizar las condiciones para hacer efectivo este derecho, artículo 51 de la Constitución Política.
2. **Su garantía se extiende al bloque de constitucionalidad:** El alcance de esta garantía se precisa en el artículo 11.1 del PIDESC que hace parte del Bloque de constitucionalidad y que establece el deber estatal de adoptar medidas para garantizarlo.
3. **Características de la Vivienda Digna:** La jurisprudencia constitucional define la vivienda digna como aquella que provee privacidad, espacio, seguridad, iluminación, ventilación, infraestructura básica, accesibilidad a trabajo y servicios.

¹³ Sentencias T-206 de 2019, T-139 de 2017 y T-585 de 2008.

4. **Extensión a la Familia:** El derecho a la vivienda digna no se agota en el individuo directamente titular, sino que se extiende a la familia, reconociendo la vivienda como un bien jurídico con vocación grupal y con protección reforzada para menores y ancianos.
5. **Más allá de la Propiedad:** La protección del derecho a la vivienda abarca todas las formas de tenencia, incluyendo la posesión y la expectativa razonable de adquisición, no limitándose a la propiedad formal.
6. **Dignidad Humana y Seguridad Jurídica:** La vivienda digna está vinculada con la dignidad humana, requiriendo seguridad de tenencia y protección legal contra desalojos, hostigamiento y otras amenazas.
7. **Progresividad y Exigibilidad:** Aunque la realización del derecho a la vivienda puede ser progresiva, el Estado tiene la obligación inmediata de garantizar los contenidos mínimos esenciales del derecho y avanzar en su plena satisfacción.
8. **Contenidos Mínimos y Protección contra Injerencias:** Se establecen deberes inmediatos del Estado como no interferir en el disfrute del derecho, proteger contra injerencias ilegítimas, asegurar la participación en decisiones relacionadas con la vivienda, evitar la discriminación, proteger a personas en condiciones de debilidad y no retroceder en el nivel de protección alcanzado.
9. **Amparo Judicial:** El derecho a la vivienda digna es justiciable y amparable por vía de tutela, especialmente en casos de vulnerabilidad manifiesta o cuando se requiere protección constitucional para alcanzar la igualdad efectiva.
10. **Doble Deber del Estado:** El Estado tiene la obligación de expedir un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda digna y de abstenerse de emitir medidas que lo vulneren.

2. Alcance de las disposiciones demandadas

Condicionamiento de tres de las disposiciones demandadas. Los apartes demandados de la Ley 1676 de 2013, con excepción del primer inciso del artículo 52, han sido ya declarados por la Corte Constitucional condicionalmente exequibles mediante sentencia C-145 de 2018.

- **En el caso del inciso 2º, artículo 50, de la Ley 1676 de 2013,** en el entendido de que la potestad conferida al acreedor garantizado solo procede siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo, en caso de haberlas, todo lo cual deberá ser verificado por el juez del concurso.

- **En el caso del aparte demandado del inciso 6**, artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, en el entendido de que este derecho solo opera siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo, en caso de haberlas, todo lo cual deberá ser verificado por el juez el concurso.
- **En el caso del artículo 51 de la Ley 1676 de 2013**, en el entendido de que el tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial aplicará en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización, bajo los condicionamientos expresados anteriormente.

La Corte no se ha pronunciado sobre el artículo 52 de la Ley 1676 de 2013.

Ausencia de cosa juzgada absoluta. El estudio de constitucionalidad solicitado es viable, en tanto no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta, sino el de cosa juzgada constitucional relativa respecto de la Sentencia C-145 de 2018, en lo que tiene que ver con los apartes demandados del artículo 50 y con el artículo 51 de la Ley 1676 de 2013. En efecto, como se desprende de un análisis integral y cuidadoso del fallo, la Sala Plena circunscribió expresamente su pronunciamiento al alcance de las disposiciones demandadas frente a las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo¹⁴. En este sentido, aunque la Corte Constitucional declaró que las disposiciones demandadas eran condicionadamente compatibles con el texto superior, lo hicieron tomando como parámetro de control exclusivamente los artículos 44 y 53 de la Constitución por violación de los derechos de los niños y de los trabajadores, respectivamente.

La solicitud de inexecutable que aquí se hace se fundamenta en razones diferentes a las que se alegaron en dicha oportunidad, por lo que al no haber identidad en la *causa petendi*, no se cumplen las causales de cosa juzgada relativa en relación con los artículos 50, parcial, y 51. En lo que tiene que ver con el artículo 52, se advierte que este no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

Alcance de las disposiciones demandadas. Con las salvedades hechas por la Sentencia C-145 de 2018 en el marco de los procesos de insolvencia de la Ley 1116 de 2006, las

¹⁴ Cfr. No. FJ. 17 Sentencia C-145 de 2018. La impugnación quedará circunscrita, en consecuencia, a los cargos por violación de los derechos de los niños (Art. 44 de la C.P.) y de los trabajadores (Art. 53 de la C.P.)

disposiciones demandadas contienen las siguientes proposiciones normativas, reales, existentes y verificables a partir de la revisión de su propio texto.

Disposición demandada	Proposición jurídica verificable
<p>Artículo 50. Las garantías reales en los procesos de reorganización. (...)</p> <p><i>Los demás procesos de ejecución de la garantía real sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, podrán continuar o iniciarse por decisión del acreedor garantizado. El juez del concurso podrá autorizar la ejecución de garantías reales sobre cualquiera de los bienes del deudor, en los términos del artículo 17 de la Ley 1116, cuando estime, a solicitud del acreedor garantizado, que los citados bienes no son necesarios para la continuación de la actividad económica del deudor. También procederá la ejecución de los bienes dados en garantía cuando el juez del concurso estime que los bienes corren riesgo de deterioro o pérdida.</i></p>	<p>El inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 confiere al acreedor garantizado con garantía real sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, el derecho a no tomar parte del proceso de insolvencia y ejecutarla individualmente en la medida en que se le permite continuar o iniciar su ejecución.</p> <p>Adicionalmente la disposición le permite al juez del proceso de reorganización autorizar la ejecución de cualquier otro bien del deudor con garantía real cuando (i) estime a solicitud del deudor que dichos bienes no son necesarios para la actividad económica del deudor, y (ii) estime que los bienes corren riesgo de deterioro o pérdida.</p>
<p>Artículo 50. Las garantías reales en los procesos de reorganización. (...)</p> <p><i>Confirmado el acuerdo de reorganización, el acreedor garantizado tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia a los demás acreedores que hacen parte del acuerdo.</i></p>	<p>El inciso 6º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 le otorga el derecho al acreedor garantizado a que, confirmado el acuerdo de reorganización, su crédito sea pagado con preferencia frente a los créditos de los demás acreedores que hacen parte del acuerdo.</p>
<p>Artículo 51. Las garantías reales en los procesos de validación de acuerdos extrajudiciales de reorganización. El tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial también se aplicará en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización.</p>	<p>El artículo 51 de la Ley 1676 de 2013 establece que en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización, también se aplique el tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial, previsto en el artículo anterior.</p>
<p>Artículo 52. Las garantías reales en los procesos de liquidación judicial. Los bienes en garantía de propiedad del deudor en liquidación judicial podrán excluirse de la masa de la liquidación en provecho de los acreedores garantizados o beneficiarios de la garantía siempre y cuando la garantía esté inscrita en el registro de garantías</p>	<p>El inciso primero del artículo 52 de la Ley 1676 de 2013 permite que los bienes en garantía de propiedad del deudor en liquidación judicial puedan excluirse de la masa de la liquidación en provecho de los acreedores garantizados o beneficiarios de la garantía siempre y cuando la garantía esté inscrita en el registro de garantías</p>

Disposición demandada	Proposición jurídica verificable
<i>mobiliarias o en el registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, se hubiere hecho conforme a la ley.</i>	mobiliarias o en el registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, se hubiere hecho conforme a la ley.

Tal y como lo señaló la Corte en la Sentencia C-145 de 2018:

“[E]l artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 establece un conjunto de prerrogativas a favor del acreedor con garantía real respecto del deudor que ha entrado en un proceso de reorganización. (...) Como primera cuestión, el precepto introduce una modificación tácita al artículo 20 de la Ley 1116 de 2006. Esta norma preveía que a partir del inicio del proceso de reorganización no podía admitirse ni continuarse, so pena de nulidad, ninguna demanda de ejecución o cualquier otro proceso de cobro en contra del deudor y que todos aquellos trámites o medidas que estuvieran en curso debían ser resueltos en el marco del trámite, por el juez del concurso. Por el contrario, el artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 indica que los procesos de ejecución de la garantía real sobre *bienes no necesarios para la actividad económica del deudor* o que *corren riesgo de deterioro o pérdida*, (i) podrán continuar o iniciarse a solicitud del acreedor garantizado, previa autorización del juez del concurso. (...) Así mismo, (iii) confirmado el acuerdo de reorganización, tendrá derecho a que se pague su obligación con preferencia de los demás acreedores que hacen parte de dicho acuerdo; (iv) si la obligación está sometida a plazo, el pago se realizará en el término pactado, incluso si ha aceptado la venta del bien dado en garantía como parte del acuerdo”¹⁵.

En este orden de ideas:

- A partir de la expedición del inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013, confiere al acreedor garantizado, el derecho a **no tomar parte del proceso de insolvencia y ejecutar individualmente su garantía** sobre bienes no necesarios para la actividad económica del deudor, así como sobre otros bienes con garantía real siempre que el juez estime que no son necesarios para la continuación de su actividad económica o que dichos bienes corren riesgo de deterioro o pérdida. Este supuesto de hecho contemplado por la disposición es aplicable, en la medida en que no los excluye expresamente, a los procesos de insolvencia de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda¹⁶. De

¹⁵ Cfr. FJ. 7.

¹⁶ Cfr. Artículo 125 de la Ley 388 de 1997. Con la entrada en vigencia de la Ley 1116 de 2006, las sociedades que se dedican a la construcción o enajenación de inmuebles destinados a vivienda pueden acceder al proceso de reorganización o de liquidación judicial ante la Superintendencia de Sociedades, siempre y cuando se encuentren en las circunstancias previstas en los numerales 1 y 6 del artículo 12 de la Ley 66 de 1968 y estén desarrollando la actividad urbanística con sujeción a la ley (Ver Oficio 220-047701 del 28 de febrero de 2023).

igual forma, el texto permite que el acreedor garantizado ejerza su derecho incluso con preferencia a los titulares de créditos reconocidos en el proceso, incluyendo los surgidos de la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda tales como promesas de compraventa, compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garantía, encargos fiduciarios, u otros sistemas de contratos con idéntico propósito.

- El inciso 6° del artículo 50 de la Ley 1676 de 2013 le otorga el derecho al acreedor garantizado a que, una vez confirmado el acuerdo de reorganización, su crédito sea pagado con preferencia respecto de los créditos de los demás acreedores. Al igual que en el inciso anterior, esta disposición no excluye de su aplicación a los acreedores, promitentes compradores, beneficiarios de área o cualquiera sea su denominación que hacen parte del acuerdo y que adquirieron su crédito por la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda, y también resulta aplicable a procesos de reorganización de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
- El artículo 51 de la Ley 1676 de 2013 establece que en el proceso de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización, también se aplique el tratamiento de las garantías reales en el proceso de reorganización empresarial, previsto en el artículo 50 de la citada ley¹⁷. Al igual que en el inciso anterior, esta disposición no excluye de su aplicación a los acreedores, promitentes compradores, beneficiarios de área o cualquiera sea su denominación que hacen parte del acuerdo y que adquirieron su crédito por la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda, y también resulta aplicable a procesos de validación judicial de acuerdos extrajudiciales de reorganización de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
- El inciso primero del artículo 52 de la Ley 1676 de 2013 permite que los bienes en garantía de propiedad del deudor en liquidación judicial puedan excluirse de la masa de la liquidación en provecho de los acreedores garantizados o beneficiarios de la garantía siempre y cuando la garantía esté inscrita en el registro de garantías mobiliarias o en el registro que, de acuerdo con la clase de acto o con la naturaleza de los bienes, se hubiere hecho conforme a la ley. Lo anterior, con preferencia respecto de los créditos de los acreedores, los cuales incluyen a los promitentes compradores,

¹⁷ Tal como lo señaló la sentencia C-145 de 2018: “Estos acuerdos son promovidos por fuera del proceso de reorganización, para los mismos fines, con el consentimiento del deudor y a iniciativa de un número plural de acreedores equivalentes a la mayoría absoluta. Una vez celebrados, cualquiera de las partes que haya tomado parte de dicho acuerdo podrá pedir al juez del concurso que hubiere sido competente para tramitar el proceso de reorganización, la apertura de un proceso de validación del acuerdo extrajudicial de reorganización (Art. 84 de la 1116 de 2006)”.

beneficiarios de área o cualquiera sea su denominación que hacen parte del acuerdo y que adquirieron su crédito por la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda. Al igual que en el artículo anterior, esta disposición es aplicable a los procesos de liquidación judicial de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda

Vigencia de la ley en el tiempo. Aunque parezca una obviedad, es importante destacar que la Ley 1676 de 2013 es una norma posterior tanto a la Constitución vigente, como a la incorporación del PIDESC en el ordenamiento interno colombiano y al bloque de constitucionalidad en sentido estricto. Esto significa que a la fecha de su expedición el Congreso de la República ya tenía el deber negativo de abstenerse de expedir disposiciones que impidieran, restringieran o limitaran la realización del derecho a la vivienda digna.

La creación de un régimen especial. Las cuotas pagadas por los prometientes compradores son consideradas créditos privilegiados de **segunda clase**, de acuerdo con el artículo 125 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 21 de la Ley 66 de 1968 modificado por el artículo 10 del Decreto 2610 de 1979. Esto significa que en un proceso de liquidación, estos créditos tienen prioridad sobre otros tipos de créditos, excepto los de primera clase, siempre que la promesa de contrato haya sido válidamente celebrada, lo que implica que todas las formalidades legales y contractuales se hayan cumplido, y que se tenga certeza sobre la fecha de otorgamiento del contrato.

A partir de la expedición de la Ley 1676 de 2013, el legislador estableció que una vez admitido en el proceso concursal, el acreedor con garantía mobiliaria debe ser clasificado y ordenado dentro de la categoría de créditos como poseedor de un crédito con garantía, asignándosele la **segunda clase** conforme a lo establecido en el artículo 2497 del Código Civil, previa satisfacción de las condiciones de formación, exigibilidad frente a terceros y registro, según lo estipulado en los artículos 9, 21, 38, 48, 50, 84 y 85 de la Ley 1676¹⁸.

Sin embargo, aunque la Ley 1676 de 2013 no derogó la prelación de créditos del Código Civil, tal y como lo señaló la Corte en la Sentencia C-447 de 2015, sí estableció en los artículos demandados una nueva especie de acreedor, distinto a los demás, a quien se le mejoró su expectativa de satisfacción del crédito mediante un régimen de preferencia especial sobre el bien respecto del bien o derecho, determinado o determinables sobre el cual recae la garantía¹⁹.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Cfr. Concepto 220-223724 del 11 de octubre de 2022 de la Superintendencia de Sociedades.

Y aquí recae el problema constitucional, porque al hacerlo, al permitirle eludir el proceso concursal en los casos expuestos, el legislador permite que el acreedor titular de garantía real burle la prenda común de todos los acreedores, con excepción de los derechos de los niños y de los acreedores que la Corte Constitucional preservó en la Sentencia C-145 de 2018.

3. Razones que sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas

Inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas. Con la expedición de las disposiciones acusadas, el legislador ha actuado en contravía de los deberes constitucionales que le obligan a hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y tomar “*medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho*”, permitiendo que en los procesos de insolvencia, la ejecución de la garantía o el pago de los acreedores garantizados con hipotecas en mayor extensión sobre el cual se fuera a desarrollar o se hubiera desarrollado total o parcialmente el proyecto inmobiliario o cualquier garantía que implique la misma posibilidad de pago al acreedor o cualquier otra garantía sobre él, se haga con preferencia al de los créditos surgidos de la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda, y que hubieran sido reconocidos o acreditados en el proceso de reorganización, validación o de liquidación de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

En efecto, siguiendo el razonamiento expuesto por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2018, en el marco de los procesos de insolvencia de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, en los cuatro supuestos mencionados, *mutatis mutandi*, los acreedores garantizados pueden ejecutar la garantía sin importar si los bienes de la masa concursal resultan suficientes para (i) alcanzar o cumplir el acuerdo en el marco de un proceso de reestructuración empresarial o (ii) pagar las acreencias de quienes han comprometido su patrimonio para realizar la garantía constitucional de una vivienda digna.

Incumplimiento de la garantía del derecho a la vivienda y del deber de abstención.

La posibilidad que otorgan las disposiciones demandadas de ejecutar las garantías, sin importar si la prenda común y restante de los acreedores es suficiente para alcanzar un acuerdo y con ello la satisfacción del derecho a la vivienda o la devolución de las sumas entregadas al deudor para adquirirla, dista mucho de ser una medida apropiada para

asegurar la efectividad del derecho a la vivienda digna consagrado en el artículo 11.1 del PIDESC y en tal circunstancia contraviene el deber estatal de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo lo contenido en el artículo 51 constitucional. Se destaca aquí que las disposiciones ignoran esta garantía fundamental y no prevé ninguna regla de armonización o ponderación que obligue a tener en cuenta sus derechos fundamentales al momento de autorizar o ejecutar la garantía. Es decir, en vez de adoptar medidas para proteger el acceso al derecho a la vivienda, lo que ha creado es un mecanismo para que, en los casos arriba descritos, los acreedores garantizados con garantía real sean pagados con preferencia, sin importar los derechos de quienes comprometieron su patrimonio para obtener su vivienda.

Esta posibilidad, en la misma línea argumental que dio lugar a la exequibilidad condicionada de la Sentencia C-145 de 2018 de los artículos demandados, supone un incumplimiento de los deberes de respeto, garantía y protección a los titulares de la garantía constitucional del derecho a la vivienda digna como derecho fundamental y en particular de aquellos que merecen una **protección reforzada**.

En este sentido, las disposiciones demandadas en contravía de lo expuesto por la Sala Plena en Sentencia SU-061 de 2021, son la expresión de un desarrollo legal que no toma en consideración los derechos subjetivos ni las circunstancias de debilidad manifiesta de los titulares de créditos o acreencias surgidas de la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda, reconocidos o acreditados en procesos de insolvencia de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Este punto es aún más relevante en los casos de operaciones contractuales encaminadas a la compra **de vivienda de interés social** quienes suelen ser personas con escasos recursos económicos que comprometen todo su patrimonio para adquirirla y quienes, como la Corte lo ha reconocido en múltiples oportunidades suelen ser personas con debilidad manifiesta.

Para dimensionar el impacto y los efectos de la disposición atacada, no puede dejar de lado la Corte que la afectación de constitucional de los acreedores y titulares del derecho fundamental a la vivienda digna en los términos expuestos a lo largo de esta demanda y que permiten las disposiciones demandadas se extiende al de su **círculo familiar** (Sentencia C-936 de 2003) que, usualmente **implican menores de edad y personas de edad avanzada** cuyos derechos gozan de una protección reforzada (artículos 44 a 46 de la Constitución).

En relación con este punto, las regulaciones acusadas permiten de forma injustificada restringir y afectar la garantía de protección que la Constitución y la jurisprudencia

constitucional han reconocido al derecho a la vivienda digna. Tal y como la propia Corte lo planteó en la Sentencia SU-016 de 2021, la Corte acogió siete elementos²⁰ que delimitan el concepto de “vivienda adecuada”. En lo que tiene que ver con el de **la seguridad jurídica de la tenencia**, el Estado tiene el deber de “*adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados*” (resaltado fuera del texto original).

Lo que aquí se observa, justamente en la dirección contraria, es que se adoptaron medidas que alteraron el régimen que existente, generando un retroceso en las garantías que ya tenían los titulares porque, a partir de la vigencia de las disposiciones demandadas, se permite que los titulares de garantías reales, incluidas las hipotecarias, puedan beneficiarse de un pago por fuera del proceso concursal. No sobra decir que dejar de ser acreedores pertenecientes a la tercera categoría y convertirse en acreedores que pueden pagarse por fuera del proceso es un privilegio que rompe la garantía general de los acreedores.

Las disposiciones demandadas y la consolidación del derecho. En lo que tiene que ver con la consolidación del derecho, en la misma sentencia la Sala Plena declaró que “*sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas*”. Por consiguiente es importante tener en cuenta que la garantía del derecho a la vivienda inicia no solo cuando la propiedad se ha consolidado sino que se extiende más allá. Así, es la propia jurisprudencia constitucional la que ha reconocido un espectro más amplio de protección y supuestos adicionales en los que la ha garantizado tanto antes de adquirirla (asignación de subsidios y vacíos de reglamentación T-275 de 1998) como después de perderla (T-025 de 2004 - desplazamiento).

En este sentido, siguiendo los lineamientos de la Sentencia C-145 de 2018, estos créditos que darían lugar a la ejecución del contrato y la posterior entrega del inmueble destinado a vivienda, o a la devolución de lo pagado, materializan para estos acreedores el derecho a la vivienda digna, su expectativa de adquirirla, de realizar la aspiración constitucional.

Sin embargo, en los cuatro supuestos mencionados, en el proceso de insolvencia de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles

²⁰ Estos elementos son: 1. La seguridad jurídica de la tenencia; 2. La disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; 3. Los gastos soportables; 4. La habitabilidad; 5. La asequibilidad; 6. El lugar, y 7. La adecuación cultural

destinados a vivienda **el legislador ha privilegiado de forma contraria a la Constitución el pago de los créditos garantizados dejando de lado la garantía constitucional de los créditos reconocidos en el proceso surgidos de la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda** tales como promesas de compraventa, compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garantía, encargos fiduciarios, u otros sistemas de contratos con idéntico propósito.

La prelación constitucional de los créditos de vivienda. En suma, es indiscutible que los créditos que tienen origen en la celebración de negocios jurídicos cuya finalidad es la adquisición de vivienda tienen fundamentos constitucionales claros y su relevancia y preferencia superior no puede ser injustificadamente restringida o irrazonablemente afectada o eludida por el Legislador, excepción hecha de los condicionamientos establecidos por la Corte en la Sentencia C-145 de 2018 referidas a los créditos propios las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo.

El condicionamiento de la Corte. Sobre este punto, debe recordarse que la Corte en la Sentencia C-145 de 2018 declaró que las prerrogativas establecidas por el Congreso de la República en favor de los acreedores con garantía mobiliaria dentro del proceso de insolvencia fueran interpretadas en el entendido de que la potestad conferida al acreedor garantizado en las diferentes fases del proceso de insolvencia que fueron objeto de pronunciamiento de la Corte, **solo proceden siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes** para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños y las salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo, en caso de haberlas, con algunas condiciones particulares para cada situación.

En efecto, los preceptos analizados en dicha oportunidad permitían a los acreedores con garantía real que pudieran obtener el pago de sus acreencias de manera preferente y por fuera o ante el mismo juez del escenario concursal, sin considerar la existencia de mandatos constitucionales sobre los derechos de los niños y de los acreedores laborales. Esta posibilidad fue excluida del ordenamiento por la Corte Constitucional.

El incumplimiento del legislador. En situaciones donde múltiples acreedores reclaman deudas a un mismo deudor, se pone a prueba la capacidad del mandato constitucional de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. Esto se debe a que se produce un conflicto entre acreedores que buscaron realizar la garantía constitucional de adquirir una vivienda digna y los de quienes cuentan con una garantía ejecutable solo a costa de aquellos, impactando al círculo familiar más cercano que, en no pocos casos afecta a adultos mayores y menores de edad.

De este modo, siguiendo los lineamientos de la Sentencia C-145 de 2018, al sopesar el mandato constitucional de protecci3n del derecho a la vivienda frente al de los dem3s acreedores, en particular de quienes tienen garant3a real o mobiliaria y que pueden apartarse del proceso de insolvencia y ejecutarla para asegurar el pago de las obligaciones de los primeros, que el legislador haya elegido dar preferencia a los primeros, con excepci3n de los derechos de los ni1os y de los acreedores laborales, no se acompasa con los deberes constitucionales ya rese1ados.

Lo que aqu3 se evidencia y se insiste en repetirlo, es que en un contexto de insolvencia de personas naturales o jur3dicas dedicadas a la construcci3n y enajenaci3n de inmuebles destinados a vivienda, las disposiciones demandadas permiten que los acreedores garantizados ejecuten su garant3a por fuera o ante el mismo juez del proceso de reorganizaci3n o validaci3n o liquidaci3n y, as3 mismo, en caso de hacerse parte del proceso, su obligaci3n sea pagada con preferencia a las de todos los dem3s acreedores que participan del acuerdo, incluso de aquellos cuya acreencia surgi3 de contratos que ten3an la finalidad de adquirir vivienda tales como compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garant3a, encargos fiduciarios, leasing u otros contratos con id3ntico prop3sito, reconocidos o acreditados en el proceso de reorganizaci3n y de liquidaci3n. Esto, a pesar del imperativo constitucional que establece la obligaci3n de fijar condiciones para garantizar el derecho a la vivienda digna y de impedir la vigencia de disposiciones que la desconozcan. Esta decisi3n del legislador es contraria a la Constituci3n.

De acuerdo con el art3culo 333 constitucional, el Estado se encuentra facultado para intervenir en la econom3a y ciertamente tiene un alto grado de configuraci3n legislativa. Sin embargo, como toda actividad estatal, la intervenci3n adem3s de responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, no pueden quebrantar las normas imperativas que establecen deberes de acci3n ni transgredir las garant3as constitucionales de los sujetos implicados y afectados con la medida regulatoria, en especial cuando ellas son reforzadas.

En particular, adem3s del estatus de derecho fundamental, se reitera, existe la expresa estipulaci3n constitucional e internacional que compromete al Estado a establecer las garant3as necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. Esto significa que no solamente el deber positivo de expedirlas, sino el deber negativo de abstenerse de expedir disposiciones que admitan supuestos de hecho contrarios a sus deberes internacionales y constitucionales.

Así, en el marco de procesos de insolvencia, el derecho consagrado en el artículo 51 de la Constitución y el deber estatal de adoptar normas que fijen las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho contenidas en el Artículo 11.1 del PIDESC que hace parte del bloque de constitucionalidad, hacen imperativo que el proceso de insolvencia sea respetuoso de los derechos de quienes comprometen todo su patrimonio o gran parte de él para adquirir una vivienda digna para sí y sus familias, mucho más cuando hay personas que gozan de protección reforzada y que el legislador no incumpla su deber protegerlos y, por supuesto, de no expedir medidas en el sentido opuesto al previsto por el Constituyente.

Cumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia

La demanda, cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional, porque:

1. Lo hace de forma clara con un hilo conductor consistente y a partir de textos y proposiciones provenientes del texto constitucional y de la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional.
2. Se dirige contra proposiciones jurídicas reales y existentes que se derivan de los enunciados normativos acusados y de contenido verificable a partir del tenor literal de las disposiciones demandadas.
3. Los argumentos expuestos son específicos establecen una oposición objetiva entre el contenido de los textos acusados y los supuestos de hecho admitidos en ellos y las disposiciones de la Constitución Política y el bloque estricto de constitucionalidad que contienen la formulación de derechos fundamentales y deberes estatales, como han sido interpretadas por la Corte Constitucional.
4. De igual forma, son pertinentes porque el reproche formulado es de naturaleza constitucional, y no fundado en argumentos de conveniencia o consideraciones legales y doctrinarias.
5. Se plantean argumentos suficientes que más allá de despertar dudas mínimas y razonables sobre la conformidad constitucional de las disposiciones demandadas a partir de la propia jurisprudencia constitucional, la sustentan y acreditan.

IV. SOLICITUD A LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, solicito a la Sala Plena de la Corte Constitucional, en defensa de los artículos 51 constitucional y 11.1 del PIDESC que declare la inconstitucionalidad de los artículos 50, incisos 2 y 6 (parcial); 51 y 52, inciso 1 de la Ley 1676 de 2013 “[p]or por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”.

De forma subsidiaria se solicita, en caso de ser negada la solicitud principal, que siguiendo los lineamientos del precedente contenido en la Sentencia C-145 de 2018, que se declare la constitucionalidad condicionada de dichas normas a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna en los procesos de insolvencia de personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, para que la opción prevista por el legislador proceda siempre y cuando los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones reconocidas o acreditadas en el proceso de reorganización, validación o de liquidación, surgidas de la suscripción de contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda tales como promesas de compraventa, compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garantía, encargos fiduciarios, u otros sistemas de contratos con idéntico propósito.

En este último punto, se solicita respetuosamente que la Corte evalúe la posibilidad de reconocer el mismo derecho que tienen los menores de edad y los trabajadores, en los términos de la Sentencia C-145 de 2018, a los acreedores que han comprometido su patrimonio para adquirir una vivienda para que sus créditos sean pagados con la misma preferencia que estos por tratarse de un derecho fundamental y porque las disposiciones demandadas incumplen el deber estatal de hacer efectivo este derecho y, por lo tanto de no admitir en el ordenamiento reglas que estén en contravía del mismo. Este deber es de rango constitucional y también hace parte del bloque de constitucionalidad.

V. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Los artículos 4 y 241 de la Constitución establecen el principio de supremacía constitucional y otorgan a la Corte Constitucional la función de preservarlo como guardián de la Constitución.

Recientemente la Corte señaló en la Sentencia C-262 de 2023 que en casos excepcionales, cuando exista una disposición manifiestamente incompatible con la Constitución que

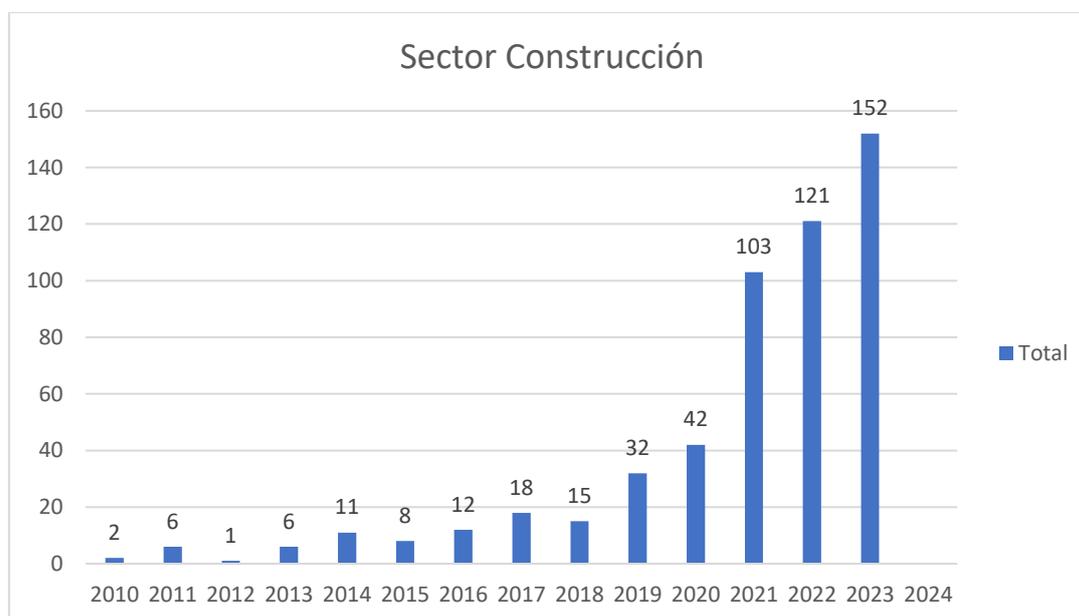
pueda producir efectos irremediables, es necesario que la Sala Plena adopte medidas para garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional.

En el caso que aquí se expone, la crisis generada por la desaceleración económica de los últimos años, de público conocimiento, han conducido a muchas personas naturales o jurídicas que desarrollan proyectos de construcción de vivienda a iniciar procesos de insolvencia. De acuerdo con la información pública divulgada por la Superintendencia de Sociedades a diciembre de 2023, más de 500 empresas de este sector han sido admitidas en los últimos años a procesos de concursales o de insolvencia²¹. De estas, el aumento experimentado en los últimos tres años es sumamente alarmante como puede observarse.

Sector Construcción

Año	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	Total
Aperturas por año	2	6	1	6	11	8	12	18	15	32	42	103	121	152	529

Tabla 1. Elaboración propia. Datos Supersociedades a diciembre 2023



Gráfica 1. Elaboración propia. Datos Supersociedades a diciembre de 2023

En estos eventos, los ahorros y las cuotas pagadas a personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda pueden resultar afectadas de forma grave ante la ejecución de las garantías mobiliarias e

²¹ <https://www.supersociedades.gov.co/documents/58444/6515839/BASE-SOPORTE-INSOLVENCIA-2023-CORTE-DICIEMBRE.xlsx/4e32b9f3-5c45-b1a8-8606-a431fb3f21a3?version=1.0&t=1710948645224>

inmobiliarias de los deudores garantizados, sin importar si los bienes remanentes resultan suficientes para hacer frente a las deudas adquiridas.

En este sentido, el peligro inminente consiste en que el principal activo que garantiza los aportes pagados por los quienes han suscrito contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda tales como promesas de compraventa, compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garantía, encargos fiduciarios, u otros sistemas de contratos con idéntico propósito puede, simplemente, desaparecer si se admite que el acreedor garantizado hipotecariamente u otra garantía mobiliaria pueda ejecutar su garantía fuera del proceso. Por lo anterior, se requiere que la Corte haga uso del mecanismo excepcional de suspensión provisional de la aplicación de la Ley, al que se hizo referencia.

Adicionalmente, en no pocas ocasiones, los acreedores, promitentes compradores o cualquiera sea su denominación, adquieren deudas con el sector financiero para apalancar la compra de su vivienda. Con la ejecución de la garantía, pierden no solo el activo principal que ampara sus obligaciones, una parte importante de los recursos entregados, sino que además quedan endeudados y comprometidos con el sector bancario.

En caso de no considerar procedente la suspensión provisional, se solicita respetuosamente que los efectos de la decisión de inconstitucionalidad o de la sentencia integradora que expida de acuerdo con lo solicitado, cubija a los acreedores de los procesos de insolvencia en trámite, para evitar de este modo la desintegración de la prenda común de los acreedores.

VI. PRUEBAS

De manera atenta se solicita a la Corte Constitucional oficiar a la Superintendencia de Sociedades para que se sirva informar a la Corporación:

1. Cuántos personas naturales o jurídicas dedicadas a la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda adelantan procesos concursales o de insolvencia en la actualidad. En particular, el número de ellas que desarrollan proyectos de vivienda de interés social. Esto permitirá a la Corte conocer si la tendencia ha aumentado o se mantiene, así como confirmar oficialmente las cifras aportadas, así como el impacto en los sectores más vulnerables.
2. En los diez (10) procesos más grandes que cursan ante la Superintendencia, admitidos en los últimos dos años, el valor agregado de cuántos acreedores

solicitaron su reconocimiento como tales, con el detalle del valor de los créditos comprometidos y reconocidos en cada uno de ellos. Referido a lo anterior a créditos originados en contratos que tenían como finalidad adquirir vivienda tales como promesas de compraventa, compraventa de inmuebles, contratos de fiducia mercantil en garantía, encargos fiduciarios, u otros sistemas de contratos con idéntico propósito. Esto permitirá a la Corte hacerse a una idea clara sobre el número de personas afectadas y la magnitud de los créditos comprometidos.

Se solicita a la Corte Constitucional oficiar a la Superintendencia Financiera para que se sirva informar a la Corporación:

1. Cuántos proyectos constructivos de vivienda se han financiado por instituciones vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia en los años 2021 a la fecha. Esto permitirá a la Corte conocer en cuántos procesos existe el riesgo de cobro por la ejecución de activos hipotecarios o mobiliarios ante la desaceleración del sector vivienda en Colombia.
2. Cuántos créditos de vivienda fueron aprobados en los años 2021 a la fecha y qué efectos puede tener este comportamiento del sector. Esto permitirá conocer a la Corte la evolución del sector.
3. Cuántos fideicomisos inmobiliarios y/o con en garantía para el desarrollo de proyectos de construcción de vivienda fueron aprobados en los años 2021 a la fecha. Esto permitirá a la Corte conocer en cuántos proyectos está comprometido el terreno sobre el cual se desarrollan este tipo de proyectos.

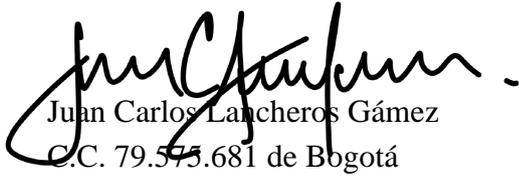
VII. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4, el procedimiento al que debe acogerse esta acción es el indicado por la Constitución Política, el Decreto 2067 de 1991 y el Reglamento de la Corte Constitucional.

VIII. NOTIFICACIONES

El suscrito recibir3 notificaciones en la Calle 90 No. 90-16 de la ciudad de Bogot3 y en el correo electr3nico direccion@derechojusto.co y jclancheros@derechojusto.co

Con el debido respeto, de los Honorables Magistrados,


Juan Carlos Lancheros G3mez
C.C. 79.575.681 de Bogot3