Bogotá D.C., 15 de Febrero de 2019

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
E.S.D.

Asunto: Subsanación demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 599 de la Ley 1564 *"Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*.

Protegido por Habeas Data en condición de ciudadano en ejercicio, abogado asociado a la **FUNDACIÓN JURISTAS POR LA PAZ,** identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, actuando en nombre propio, y en defensa del ordenamiento jurídico y de la Carta de Derechos, respetuosamente presento ante la Corte Constitucional la presente **SUBSANACION A LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra la expresión "*una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia*" contenida en el inciso sexto del artículo 599 de la Ley 1564 de 2012.

Para una mayor claridad, **esta subsanación** presentará nuevamente cada uno de los presupuestos de procedencia de la acción, haciendo énfasis en los grupos susceptibles de comparación, los cuales variaron a fin de evidenciar como la norma acusada crea una discriminación entre: ***a)*** entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, y ***b)*** aquellas entidades vigiladas por otras Superintendencias, como quiera que a los segundos les es exigible prestar caución, mientras que a los primeros tal requisito no le es exigible.

Esta diferenciación planteada por el legislador trae consigo una discriminación para los sujetos ejecutantes como ejecutados, a pesar de que en ambos casos se trata de entidades vigiladas por el Estado mediante organismos técnicos como son las Superintendencias, que autorizan el desarrollo de entidades vigilando que estas cumplan normas de tipos financiero, que daría lugar a presumir su solvencia financiera.

1. NORMA ACUSADA

A continuación, se presenta la expresión acusada de inconstitucional contenida en el inciso sexto del artículo 599 de la Ley 1564, la cual se encuentra destacada en negrilla y subrayado, tal como se observa a continuación:

> "Artículo 599. Embargo y secuestro. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.
>
> Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrán embargarse y secuestrarse bienes del causante.
>
> El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por

hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

En el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.

La caución a que se refiere el artículo anterior, no procede cuando el ejecutante sea **una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o** una entidad de derecho público.

PARÁGRAFO. El ejecutado podrá solicitar que de la relación de bienes de su propiedad e ingresos, el juez ordene el embargo y secuestro de los que señale con el fin de evitar que se embarguen otros, salvo cuando el embargo se funde en garantía real. El juez, previo traslado al ejecutante por dos (2) días, accederá a la solicitud siempre que sean suficientes, con sujeción a los criterios establecidos en los dos incisos anteriores."

2. PETICIÓN

Respetuosamente solicito a la Corte Constitucional, declarar la constitucionalidad de la expresión *"una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia"* contenida en el inciso sexto del artículo 599 de la Ley 1564 de 2011, por vulnerar los principios de igualdad y debido proceso estipulados en el artículo 13 y 29 de la Carta Política, y los artículos 8 y 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, así como el artículo 3 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS.

Las expresiones demandadas vulneran los mandatos de la Constitución, que se encuentran puntualmente en las siguientes normas constitucionales:

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Convención Americana de los Derechos Humanos.

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. (...)

Artículo 24. Igualdad ante la Ley.

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles Y Políticos

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

4. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD

5.

4.1 CARGO PRIMERO: A la luz de la Carta de Derechos y del bloque de constitucionalidad, la expresión "*una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia*" contenida en el inciso sexto del artículo 599 de la Ley 1564 de 2011, crea un trato diferenciado y preferente a favor del sector financiero, cual es, que en el desarrollo del proceso ejecutivo puedan acceder a la práctica de las medidas cautelares sin prestar caución por los posibles perjuicios que puedan ocasionarle al extremo demandado o a terceros afectados con la práctica de las mismas.

Si bien se comprende que los ejecutantes vigilados por la Superintendencia Financiera, tiene una inspección especial por parte del Estado, por la que se "garantizaría su solvencia económica" de cara afrontar los prejuicios económicos producidos con la materialización de las medidas cautelares, se encuentra que existen otra serie de entidades que también se encuentran vigiladas por otras Superintendencias, como son específicamente la Superintendencia de Economía Solidaria que deberían tener iguales prebendas normativas.

De igual forma, se encuentra que en lo relacionado con otras entidades reguladas por otras superintendencias[1] ocurre lo mismo, creando una clara discriminación a favor de las entidades vigiladas por la Superfinanciera a pesar que el rol de las Superintendencias es el mismo, es decir, vigilar y controlar ciertas actividades económicas, de forma que todas las entidades sobres las que se ejerce control deberían entenderse que cuentan con "Solvencia económica", ya que su funcionamiento esta supeditada a la vigilancia del Estado.

---

[1] Verbi gratia Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendencia de Puertos y Transportes, Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Subsidio Familiar, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Superintendencia Nacional de Salud.

La norma crea dos grupos poblacionales de ejecutantes así:

i) **Ejecutantes que se encuentra vigilados por Superintendencias distintas a la Superintendencia Financiera.** (Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Puertos y Transportes, Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Subsidio Familiar, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Superintendencia Nacional de Salud.)

ii) **Ejecutantes que hace parte el sector financiero o están vigilados por la Superintendencia de Financiera de Colombia.**

Este segundo grupo, tiene una serie exenciones relacionadas con el deber de prestar caución mientras que el primero es titular de tal carga. En ese sentido se encuentra una discriminación injustificada, y por ende discriminatoria, máxime cuando tanto el grupo Primero como el segundo son vigilados por el Estado a través de Superintendencias, de las cuales se puede presumir "solvencia económica", es decir, la capacidad de responder pecuniariamente por sus obligaciones frente a terceros, toda vez que son inspeccionadas, controladas y vigiladas por el Estado, quien una vez verificados sus requisitos le otorgan autorización para desarrollar actividades económicas.

En conclusión, este trato injustificado y discriminatorio violenta el principio de igualdad consagrado en los artículos 2 y 13 de la Carta Política, la Convención Americana en artículo 24, y los artículos 3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.2 CARGO SEGUNDO: A la luz de la Carta de Derechos y del bloque de constitucionalidad, la expresión "*una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia*" contenida en el inciso sexto del artículo 599 de la Ley 1564 de 2011, transgrede el principio a la igualdad y al derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Lo anterior, por cuanto la norma crea dos grupos poblacionales a saber: **i)** ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que fueron demandados por una entidad vigilada por una Superintendencia distinta a la Superintendencia Financiera y **ii)** ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que fueron demandados por una entidad financiera o vigilada por la superintendencia financiera.

Las garantías procesales con las que cuentan el primero de los anteriores grupos son las siguientes: ***i)*** solicitarle al extremo ejecutante que preste caución por los perjuicios que puedan ocasionar; ***ii)*** solicitar el levantamiento de las cautelas en caso de que el ejecutante no preste la caución, y ***iii)*** acudir a la persona jurídica que expidió la póliza a fin de ser indemnizado por los perjuicios causados.

Ahora bien, de cara al segundo grupo, es decir, cuando la parte ejecutada sea demandada una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, estos derechos o garantías procesales desaparecen, lo que atenta gravemente contra los principios constitucionales de la igualdad y del debido proceso.

5 CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Honorables Magistrados de la Corte Constitucional, dando cumplimiento a cada uno de los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad señalada por su corporación[2], la presente demanda pone en tela de juicio la exequibilidad de la expresión demandada, ofreciendo argumentos: **i)** claros; **ii)** ciertos; **iii)** específicos; **iv)** pertinentes y **v)** suficientes, de cada uno de los cargos de inconstitucionalidad indicados en el anterior acápite, tal como a continuación se enuncia:

5.1 Cargo primero: violación al principio de igualdad

A continuación, se presentarán los argumentos que permiten demostrar la ausencia de justificación objetiva y razonable de la expresión demandada, y por ende, demuestran que el legislador consagró un trato, a todas luces, discriminatorio e injustificado a favor de las **entidades financieras o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia**, lo cual vulnera el principio de igualdad de las entidades vigiladas por otras Superintendencias, quienes son vigiladas, controladas e inspeccionadas desde el punto de vista financiero y actúan **como actores en el proceso ejecutivo.**

Para el cumplimiento de tal objetivo se acudirá a los criterios de análisis enseñados por la Corte Constitucional, al momento de examinar las disposiciones legales mediante el test de igualdad.

a. El patrón de igualdad o *tertium comparation.*

De entraba debe señalarse que los supuestos de hechos que se examinan en el caso objeto de análisis son comparables, puesto que se tratan de las cargas procesales que deben cumplir los extremos en una contienda litigiosa. Tal como se verá, en el primer cargo se analiza el deber procesal de prestar caución del extremo accionante, es decir, **el ejecutante.**

La norma jurídica crea dos grupos poblacionales, a saber:

i) **Ejecutantes que se encuentra vigilados por la Superintendencia distinta a la Superintendencia Financiera, como son:** Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Puertos y Transportes, Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Subsidio Familiar, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Superintendencia Nacional de Salud.

ii) Ejecutantes que hace parte el sector financiero o están vigilados por la Superintendencia de Financiera de Colombia.

Estos sujetos son comparables, puesto que para el caso objeto de estudio son la parte activa de los procesos ejecutivos, ambos se encuentran vigilados, inspeccionados y controlados por organismos administrativos especializados del Estado Colombiano, como son las Superintendencias.

Ahora **si bien las entidades Financieras y aquellas que se encuentren vigiladas por la Superintendencia Financiera deben cumplir estrictos requisitos relacionadas con la**

---

2 Sentencia C-980 de 2005 y sentencia C-501 de 2014, entre otras.

solvencia económica, debe predicarse, que similares requisitos deben ser cumplidos por las entidades que son vigiladas por las demás Superintendencias, toda vez que como a continuación se va a explicar, sobre todas y cada una de ellas se hace un control financiero por parte del Estado, tanto así que es prolija la normatividad al respecto. Es decir, que, si las demás Superintendencias realizan un control, verificación e inspección desde el punto de vista financiero a sus entidades, debe también predicarse que estas tienen solvencia económica, por lo cual estos sujetos son comparables.

Y es que todas las Superintendencias son organismos de carácter técnicos adscritos a la Rama Ejecutiva y su función específica es inspeccionar y vigilar determinadas actividades económicas y de servicios en todo el país, y dentro de sus funciones realizan controles de tipo financiero, por este evento no se entiende porque el legislador constituyó un trato distinto solamente a las entidades vigiladas por el sector financiero, cual es, no tener que prestar caución mientras que a las entidades vigiladas por otras Superintendencias deben cumplir dicha carga procesal.

A continuación, se señalará a modo ilustrativo, como la normatividad colombiana ha impuesto un control estricto de solvencia económica no solo a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, sino a todas aquellas entidades que son vigiladas por Superintendencias. Por este motivo, se refuerza el hecho que estos sujetos son comparables-

Normatividad Colombiana respecto a la vigilancia financiera que hacen las distintas Superintendencias de Colombia.

El Estado ejerce actos de inspección, vigilancia y control por medio de las Superintendencias, y estas autorizan el funcionamiento de las entidades de su sector, entre las funciones que cada una desarrolla es vigilar el cumplimiento de normas financieras y observar su estabilidad, es decir, su solvencia económica.

En relación con las funciones ejecutadas por la **a Superintendencia de Economía Solidaria**[3], se lee en el artículo 2 del Decreto 186 de 2004 " *Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de la Economía Solidaria*", que para el ejercicio de la función económica de cada entidad, es necesario que se expida autorización por parte del Estado, una vez haya evaluado su solvencia económica, puntualmente

> *6. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las organizaciones de la economía solidaria distintas a las establecidas en el numeral 23 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, en los términos previstos en las normas aplicables, incluyendo dentro de dichas funciones, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar.* ***El régimen de toma de posesión previsto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se aplicará a las entidades sujetas a la inspección, control y vigilancia de la Superintendencia de la Economía Solidaria en lo que resulte pertinente de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno***

[3] La Supersolidaria, según el Decreto 186 de 2004, tiene la siguiente naturaleza: *La Superintendencia de la Economía Solidaria es un organismo descentralizado, técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial que tiene por objeto la* ***supervisión sobre la actividad financiera del cooperativismo y sobre los servicios de ahorro y crédito de los fondos de empleados y asociaciones mutualistas y, en general, el aprovechamiento o inversión de los recursos captados de los asociados por parte de las organizaciones de la economía solidaria. (Negrilla fuera de texto)***

Nacional.

8. ***Autorizar el ejercicio de la actividad financiera en las cooperativas de ahorro y crédito*** *y en las multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, en los términos y condiciones establecidos por la Ley 454 de 1998.*"

En conclusión, a pesar de que la **Superintendencia de Economia Solidaria** realiza vigilancia, inspección y control desde el punto de vista financiero a las entidades de su sector, por lo cual podría presumirse su solvencia económica, el inciso sexto del artículo 599 del CGP no le brindó el mismo trato a las vigiladas por la Superintendencia Financiera, a pesar de ser sujetos asimilables

Por su parte, la **Superintendencia de Salud** realiza inspección, vigilancia y control relacionados con el cumplimiento de requisitos financieros para el funcionamiento en el sector Salud. Puntualmente, señalan los numerales 2 y 3 del artículo 6 del Decreto 2462 de 2013, como funciones de dicha entidad:

"**Artículo 6. Funciones.** La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las siguientes funciones

2. ***Ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las normas constitucionales y legales que reglamentan*** *el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluyendo las normas técnicas, científicas, administrativas* ***y financieras del Sector Salud***". **(Negrilla fuera de texto.)**

En conclusión, a pesar de que la **Superintendencia de Salud** realiza vigilancia, inspección y control desde el punto de vista financiero a las entidades de su sector, por lo cual podría presumirse su solvencia económica, el inciso sexto del artículo 599 del CGP no le brindó el mismo trato a las vigiladas por la Superintendencia Financiera, a pesar de ser sujetos asimilables.

Igualmente, puede llegarse a la conclusión que las entidades que se encuentran vigiladas por la **Superintendencia de Puertos y transportes** ostentan s*olvencia económica*, toda vez que dentro de las funciones de este organismo administrativo, se encuentra en el numeral 6 del artículo 4 del Decreto 1016 de 2000[4] "*por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte.*" La función de realizar una vigilancia, inspección y control desde **el punto de vista financiero**, veamos:

"ARTICULO 4o. FUNCIONES. La Superintendencia de Puertos y Transporte, en consonancia con la Ley 01 de 1991 y de conformidad con los artículos 41 y 44 del Decreto 101 de 2000 ejercerá las siguientes funciones:

(...)6. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de tratransporte ye construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte, de acuerdo con los indicadores definidos por la Comisión de Regulación de Transporte.

[4] De conformidad con el artículo 1 del Decreto No 1016 de 2000, la naturaleza jurídica de la Superintendencia de Puertos y transporte es: "*es un organismo de carácter administrativo y técnico, adscrito al Ministerio de Transporte, que goza de autonomía administrativa y financiera encargada de cumplir las funciones previstos en la Ley 01 de 1991 y las delegadas en el Decreto 101 del 2 de febrero de 2000, como se determinan más adelante*"

7.**Publicar las evaluaciones de la gestión financiera,** técnica y administrativa y la calidad del servicio de las empresas de servicio de transporte y de construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte."

En conclusión, a pesar de que esta **Superintendencia de Puertos y transportes** realiza vigilancia, inspección y control desde el punto de vista financiero a las entidades de su sector, por lo cual podría presumirse su solvencia económica, el inciso sexto del artículo 599 del CGP no le brindó el mismo trato a las vigiladas por la Superintendencia Financiera, a pesar de ser sujetos asimilables

De la misma forma, la **Superintendencia de Servicios Públicos** vigila, inspecciona y controla la gestión financiera de las entidades que desarrollen actividades económicas afines a dicho sector, así lo señala el numeral 6 del artículo 5 del Decreto 990 de 2002, donde se lee lo siguiente:

"***Artículo 5°.Funciones de la Superintendencia.*** *Las personas prestadoras de servicios públicos y aquellas que, en general, realicen actividades que las hagan sujetos de aplicación de las Leyes 142 y 143 de 1994, 689 de 2001 y demás leyes que las adicionen,* ***modifiquen o sustituyan, estarán sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos.*** *Son funciones de ésta, las siguientes:*

6. ***Evaluar la gestión financiera,*** *técnica y administrativa de los* ***prestadores de servicios públicos sujetos a su control, inspección y vigilancia,*** *de acuerdo con los indicadores definidos por las Comisiones de Regulación; publicar sus evaluaciones y proporcionar, en forma oportuna, toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes."* (Negrilla fuera de texto.)

No obstante lo anterior, el artículo 599 del CGP no le brindó el mismo trato a las vigiladas por la Superintendencia Financiera, a pesar de ser sujetos asimilables.

Ahora bien, la **Superintendencia de Subsidio Familiar**[5] entre las funciones relacionadas con la vigilancia financiera que debe realizar a las entidades vinculadas a ese sector, por el cual puede presumirse su solvencia económica, se encuentran que los siguiente numerales del artículo 2 del Decreto 2595 de 2012 "Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar" tenemos las siguientes:

" **Artículo 2°. Funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar.** Son funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, de conformidad con lo señalado en el decreto 2150 de 1992, el artículo 24 de la ley 789 de 2002, la Ley 489 de 1998, entre otras disposiciones, las siguientes:

8. **Velar por el adecuado financiamiento y aplicación de los recursos que administran las Cajas de Compensación Familiar** conforme las diferentes operaciones que se les autoriza a realizar en forma directa o a través de terceros.

---

[5] El objetivo de esta Superintendencia según el 1 del Decreto 2595 de 2012 es: "La Superintendencia del Subsidio Familiar tiene a su cargo la supervisión de las cajas de compensación familiar, organizaciones y entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar en cuanto al cumplimiento de este servicio y sobre las entidades que constituyan o administren una o varias entidades sometidas a su vigilancia, con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema del subsidio familiar para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley."

13. **Practicar visitas de inspección a la entidades vigiladas con el fin de obtener un conocimiento integral de su situación financiera**, del manejo de los negocios, o de aspectos especiales que se requieran, para lo cual se podrán recepcionar declaraciones, allegar documentos y utilizar los demás medios de prueba legalmente admitidos y adelantar las investigaciones a que haya lugar.

16.**Impartir las instrucciones que considere necesarias sobre la manera como los revisores fiscales,** auditores internos y contadores de los sujetos de inspección y vigilancia deben ejercer su función de colaboración con la Superintendencia.

23. Fijar los criterios generales para la elaboración, **control y seguimiento** de los presupuestos de las Cajas de **Compensación como una guía para su buena administración**."

Sin embargo, el artículo 599 del CGP no le brindó el mismo trato a las vigiladas por la Superintendencia Financiera, a pesar de ser sujetos asimilables.

Dada a esta inspección que realiza las Superintendencias, debe entenderse que ambos grupos gozan de estabilidad económica para responder por sus obligaciones, de forma que no se encuentra una justificación razonable por la que el legislador consagrará en el inciso sexto del artículo 599 de Código General del Proceso, la exoneración de la caución únicamente a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.

Bajo esta mirada, por mandato constitucional deben ser tratados bajo el criterio de igualdad formal ante la ley, tal como lo señala el art. 13 constitucional, el artículo 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

b. Del trato desigual.

En el desarrollo de los procesos ejecutivos a efectos de garantizar los perjuicios que se causen con su práctica y ejecución, la norma atacada plantea una división entre dos grupos poblacionales así: **i) ejecutantes que se encuentra vigilados por una Superintendencia distinta a la Superintendencia Financiera** y **ii)** ejecutantes que hace parte el sector financiero o están vigilados por la Superintendencia de Financiera de Colombia.

La importancia de esta clasificación gravita en que cada uno de estos grupos tienen distintas cargas procesales, de forma que el primer grupo, es decir, aquellos ejecutantes vigilados por una Superintendencia distinta a la Superintendencia Financiera, tienen el deber de prestar caución, en los casos que el ejecutado haya presentado excepciones de mérito o el tercero afectado, así lo soliciten para garantizar los perjuicios que estos puedan ocasionar, so pena de que las medidas se levanten.

Mientras que el segundo grupo, esto es, las entidades financieras o aquellas que se encuentren vigiladas por la superintendencia Financiera de Colombia, no tienen dicha carga procesal, de forma que así el ejecutado que haya presentado excepciones de fondo o el tercero afectado lo soliciten, no existe deber jurídico, ni carga procesal por parte de estas entidades, lo que conlleva a la improcedencia del levantamiento de las cautelas, garantía relevante para la defensa judicial, toda vez que afecta el patrimonio.

La tesis sostenida en la presente demanda señala que estos tratos diferenciados, creados en el ejercicio de la libre configuración legislativa, no contienen un sustento jurídico razonable, como quiera que crean una discriminación no cobijada por la Constitución ni por el Bloque de Constitucionalidad, sino todo lo contrario vulnera el principio de igualdad el cual es fundante de nuestro ordenamiento jurídico.

Es que no se encuentra lógico, que existiendo distintas Superintendencias que vigilan a diversas entidades respecto a requisitos de naturaleza financiera, y estos organismos administrativos autorizan su funcionamiento, se cree una prerrogativa especial a favor de las entidades vigiladas por Superintedencia Financiera.

Es decir, que el legislador consagró un trato desigual a favor de estas últimas, sin tener en cuenta que el Estado ejerce mediante otras Superintendencias realiza análisis financieros, de forma que todas las entidades vigiladas por Superintendencias deberían tener el mismo trato. No obstante, el legislador solo consagró prebendas normativas a favor de las vigiladas por la Superfinanciera.

A modo de ilustración, se presenta la siguiente tabla en el que se condensan las principales diferencias:

Criterio de análisis	**GRUPO 1. Ejecutantes que se encuentra vigilados por una Superintendencia distinta a la Superintendencia Financiera**	**GRUPO 2.Ejecutantes que están vigilados por la Superintendencia de Financiera de Colombia.**
VIGILANCIA DE SU ACTIVIDAD ECONÓMICA POR PARTE DEL ESTADO.	Los ejecutantes de este Grupo son susceptibles de vigilancia, control e inspección en el desarrollo de su actividad económica por parte de un órgano administrativo técnico como es una Superintendencia.	Los ejecutantes de este Grupo son susceptibles de vigilancia, control e inspección en el desarrollo de su actividad económica por parte de un órgano administrativo técnico como es una Superintendencia
QUE ENTIDAD HACE LA VIGILANCIA	Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia de Puertos y Transporte, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Puertos y Transportes, Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Subsidio Familiar, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Superintendencia Nacional de Salud.	Superintendencia Financiera
Solvencia Económica	Dada la inspección, vigilancia y control ejercida por el Estado se presupone su Solvencia Económica	Dada la inspección, vigilancia y control ejercida por el Estado se presupone su Solvencia Económica
Deber ante el ejecutado	Existencia de deber jurídico de prestar caución.	Inexistencia de deber de prestar caución. No existe carga procesal.

cuando solicita la caución		
Deber de prestar caución.	Existe deber de prestar caución. Es decir, existe carga procesal.	No existe deber de prestar caución. Es decir, existe carga procesal.
Consecuencia de no prestar caución	Levantamiento de la medida cautelar	No se levanta la medida cautelar

En ese estado de cosas, y en criterio del accionante, la expresión reprochada de inconstitucional plantea un privilegio a favor de las entidades financieras, frente a las entidades vigiladas por Superintendencias distinta a la Financiera, ya que estas no tienen una carga procesal de carácter general como es prestar caución.

El artículo 13 constitucional, ordena la igualdad de trato siempre que los sujetos se encuentren en similares condiciones, en este caso tanto los grupo **i)** y **ii)** por ser ambos sujetos de inspección, vigilancia y control desde el punto de vista financiero, lo que daría lugar a presumir su solvencia económica son tratados de distinta forma.

Valga destacar, que si bien la Carta Política estipuló en su artículo 13 el principio de igualdad material, por medio del cual el Estado tiene el deber de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva a favor de grupos discriminados, marginados, o para aquellas personas en condición física o mental precaria, y en general para toda persona que encuentre en debilidad manifiesta, es notorio que no es el caso de las entidades del sector financiero ni de las vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, y es por este motivo la expresión objeto de la presente acción es inexequible. De igual forma, no se encuentra que la exención de la carga procesal pueda conllevar a contribuir con el interés general, por lo que, se itera su inconstitucionalidad.

De igual manera, a pesar de que la Convención Americana de los Derechos Humanos determinó en su artículo 24 que existiría igualdad ante la Ley, y que por este motivo se prohíbe todo trato discriminatorio, tal como anteriormente se expuso, se está brindando un trato diferencial y favorable a favor del sector financiero.

c.) Diferencia de trato injustificado constitucionalmente.

Para finalizar, debe examinarse si el trato diferencial entre los grupos poblacionales señalados tiene un trato justificado a la luz de la Constitución Política de 1991 y de las disposiciones del Bloque de Constitucionalidad.

Para efectos de la elaboración de este examen, se considera que la Corte Constitucional debe dar aplicación a test de igualdad en sentido estricto, toda vez que la norma crea un privilegio a favor de las entidades financieras y la Superintendencia Financiera de Colombia, frente a otras entidades vigiladas por otras Superintendencias distintas a la Superfinanciera. Particularmente, la jurisprudencia ha indicado:

> *"Finalmente, en la Sentencia C-673 de 2001 la Corte enunció algunos casos en los que se ha aplicado un test estricto de razonabilidad: 1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1° o del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta,*

grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, prima facie, afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, o, ***4) cuando se examina una medida que crea un privilegio"***

Posición jurisprudencial que fue reiterada en múltiple jurisprudencia, entre ellas, en la sentencia C-015 de 2014:

"Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; ***o que se constituya un privilegio."***

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que, si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo.

Sobre estos puntos, la Corte Constitucional deberá examinar el fin y el medio de la norma jurídica, puntualmente las razones que tuvo en cuenta el legislador para determinar que las Entidades Financieras no debieran prestar caución para la práctica de las medidas cautelares.

En criterio del accionante constitucional, debe subrayarse que no existe fin legitimo para dicha distinción por cuanto no existe el propósito de salvaguardar los derechos de un sujeto vulnerable, ni es mucho menos una medida que garantice el interés general, motivo por el que no hay lugar a la distinción, máxime

Desde el punto de vista de la valoración del medio, no cumple con los requisitos de "adecuación" y "necesidad".

5.2 Cargo Segundo: Violación al Principio de la Igualdad y Debido Proceso.

En este cargo, se presentará a la Corte argumentos jurídicos que permiten demostrar como se violenta el derecho a la igualdad por parte de la norma reprochada de inconstitucional a los extremos demandados del proceso ejecutivo. De igual forma, se acudirá a los criterios de análisis enseñados por la Corte Constitucional, al momento de examinar las disposiciones legales mediante el test de igualdad.

c. El patrón de igualdad o *tertium comparation.*

Los supuestos de hechos que se examinan son comparables, puesto que se tratan de los derechos y actuaciones judiciales que puede adelantar la **parte ejecutada** en un proceso ejecutivo, en relación con la caución judicial.

De otro lado, será objeto de estudio el análisis dos grupos poblacionales a saber:

i) Ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que **NO** fueron demandados por una entidad financiera o vigilada por la superintendencia financiera.

ii) Ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que fueron demandados por una entidad financiera o vigilada por la superintendencia financiera.

Estos sujetos son comparables, puesto que los demandados en los procesos ejecutivos, en principio, deben tener igualdad de trato tal como lo señala el principio de igualdad formal.

d. Del trato desigual.

Se reitera que la norma atacada plantea una división entre dos grupos poblacionales así:

i) Ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que **NO** fueron demandados por una entidad vigilada por una Superintendencia distinta a la Superintendencia Financiera.

ii) Ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que fueron demandados por una entidad financiera o vigilada por la superintendencia financiera.

Ahora bien, de esta clasificación depende los derechos y actuaciones procesales que pueda desplegar el extremo pasivo del proceso ejecutivo. Tratándose de una misma población, como son ejecutados en un proceso ejecutivo, sus actuaciones y derechos varían por la sola circunstancia que sea una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia financiera.

El primer grupo, es decir, aquellos ejecutados y terceros lesionados con la práctica de las medidas cautelares, tienen los siguientes derechos:

a) Derecho a solicitarle al extremo ejecutante que preste caución por los perjuicios que puedan ocasionar.
b) Derecho a solicitar el levantamiento de las cautelas en caso de que el ejecutante no preste la caución.
c) Derecho a acudir a la persona jurídica que expidió la póliza a fin de ser indemnizado por los perjuicios causados.

Ahora bien, de cara al segundo grupo, es decir, cuando los ejecutados demandados por una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia no gozan de ninguna de estas prerrogativas.

La tesis sostenida, radica en que el legislador desbordó el margen de configuración, ya que planteó una discriminación injustificada e inconstitucional, ya que violenta el principio a la igualdad y con ello el debido proceso respecto de las cauciones judiciales.

Para una mayor ilustración, de la forma en que el legislador planteó diferentes derechos al ejecutado, se presenta la siguiente gráfica:

Criterio de análisis.	Grupo 1: Ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que fueron demandados por una entidad vigilada por una Superintendencia distinta a la superintendencia financiera.	Grupo 2: Ejecutados que hayan presentado excepciones de mérito o terceros afectados con las medidas cautelares que fueron demandados por una entidad financiera o vigilada por la superintendencia financiera.
Derecho a solicitar al ejecutante prestar caución para la práctica de las cautelas	Existe el derecho	No existe.
Derecho a solicitar el levantamiento de las cautelas en caso de que el ejecutante no preste la caución.	Existe el derecho	No existe.
Derecho a acudir a la persona jurídica que expidió la póliza a fin de ser indemnizado por los perjuicios causados.	Existe el derecho	No existe.

En conclusión, la expresión reprochada de inconstitucional planteó una discriminación en contra del ejecutado demandado por una Entidad Financiera o vigilada por la Superintendencia ya que no tiene los mismos derechos que un demandado por otro tipo de ejecutantes vigilados por otra Superintendencias.

Valga destacar, que si bien la Carta Política estipuló en su artículo 13 el principio de igualdad material, por medio del cual el Estado tiene el deber de promover, suscitar condiciones para que la igualdad sea real y efectiva a favor de grupos discriminados, marginados, o para aquellas personas en condición física o mental precaria, y en general para toda persona que encuentre en debilidad manifiesta, es notorio que no es el caso de las entidades del sector financiero ni de las vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, y es por este motivo que a todas luces, se evidencia que la expresión objeto de la presente acción es inexequible.

Desde el derecho internacional se encuentran transgredidos el artículo 24 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, habida cuenta que estas disposiciones crean como deber del Estado garantizar la igualdad de derechos ante la Ley y los Tribunales de Justicia, lo que no ocurre, puesto que la diferencia de derechos y garantías procesales para los ejecutados es más que notoria.

De igual manera, violenta el bloque de constitucionalidad especialmente los artículos 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Político, puesto que todas las personas tienen derecho a gozar de las mismas garantías judiciales, de forma que tal discriminación en contra del grupo 2, hace que los

ejecutados no puedan solicitar la caución, el levantamiento de las cautelas, y la efectividad de la póliza, las cuales son garantías de vital importancia que protegen su patrimonio.

Para finalizar este punto, vale la peña destacar que el bloque de constitucionalidad frente al extremo demandado es plenamente aplicable, dado que este este compuesto por la persona humana y la persona jurídica.

c.) Diferencia de trato injustificado constitucionalmente.

Para finalizar, debe examinarse si el trato diferencial entre los grupos poblacionales señalados tiene un trato justificado a la luz de la Constitución Política de 1991 y de las disposiciones del Bloque de Constitucionalidad.

Para efectos de la elaboración de este examen, se considera que la Corte Constitucional debe dar aplicación a test de igualdad en sentido estricto, toda vez que la norma contiene una "*medida que hace la diferenciación entre personas o grupos, prima facie, [que] afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental*". Este derecho fundamental, es el debido proceso, ya que se itera que el tratamiento diferenciado, trae consigo la pérdida de garantías jurídico-procesales que se encuentran en cabeza del ejecutado.

De igual manera es aplicable el test de igualdad estricto, habida cuenta que la norma jurídica tachada de inconstitucional ***"crea un privilegio"*** *para aquellas personas que son demandadas No son demandas por una entidad financiera, mientras trata con desigualdad a aquellas personas demandadas por entidades Financieras o vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

Debe destacarse que el test estricto es el más exigente, pues busca establecer si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo.

Sobre estos puntos, la Corte Constitucional deberá examinar el fin y el medio de la norma jurídica, puntualmente las razones por las cuales el legislador no otorgó a los ejecutados por parte de una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, los siguientes derechos:

a) Derecho a solicitarle al extremo ejecutante que preste caución por los perjuicios que puedan ocasionar.
b) Derecho a solicitar el levantamiento de las cautelas en caso de que el ejecutante no preste la caución.
c) Derecho a acudir a la persona jurídica que expidió la póliza a fin de ser indemnizado por los perjuicios causados.

En criterio del accionante constitucional, debe subrayarse que no existe fin legitimo para dicha distinción por cuanto no existe un sujeto de protección constitucional que amerite un trato diferenciado. Desde el punto de vista de la valoración del medio, no cumple con los requisitos de "adecuación" y "necesidad".

7. ADMISIBILIDAD Y COMPETENCIA DE LA CORTE

7.1. Competencia

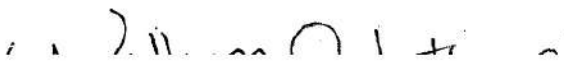
La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, que establece que la Corte Constitucional tiene entre sus funciones la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

7.2. Trámite

El trámite que debe seguir esta demanda es el señalado en el Decreto 2067 de 1991 y las normas que la adicionen y complementen, así como las normas y actos administrativos que a la fecha se hayan proferido en relación con las demandas como la que se presenta.

9. NOTIFICACIONES

Protegido por Habeas Data



Protegido por Habeas Data