

Sentencia C-256/97

INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO-Ciertos asuntos objeto de regulación legal

Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción.

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Potestad del Congreso para modificarlo

Cuando el Presidente de la República ha tratado uno de los aludidos asuntos mediante decretos legislativos en virtud de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social, por calamidad pública, o Ecológica, el Congreso tiene la potestad, reconocida en la Constitución, de expedir leyes que los modifiquen, adicionen o deroguen, recuperando temporalmente la iniciativa.

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Temporalidad de libre iniciativa del Congreso para modificarlo

No puede el Congreso retener esa iniciativa propia, en tratándose de cualquiera de las materias indicadas, por tiempo indefinido, de donde se infiere que si la presentación por un congresista de un proyecto de ley modificatoria, aditiva o derogatoria de decretos legislativos dictados al respecto, en uso de las facultades de Emergencia Económica, tiene lugar después de vencido el año contado a partir de la declaración de aquélla, la ley no puede ser expedida

y, si lo es, resulta violatoria de los artículos 154 y 215 de la Constitución. La Corte ha entendido que el año en cuestión corre, como lo dice la Constitución, desde la fecha en que se declaró el Estado de Emergencia, pero que dentro de ese lapso puede válidamente presentarse el proyecto de ley por un miembro de cualquiera de las cámaras aunque el trámite de la aprobación de la ley no alcance a surtir antes de culminar dicho año, pues lo que se recobra por el Congreso a propósito del ejercicio extraordinario de funciones legislativas por parte del Presidente no es la facultad de expedir leyes, sino la iniciativa, es decir, la atribución de presentar proyecto de ley sobre las materias objeto de legislación excepcional si se refieren a asuntos en los que normalmente, según el artículo 154 de la Carta, sólo el Gobierno puede hacerlo. Lo que temporalmente queda en cabeza del Congreso no es la opción de legislar las aludidas materias, ya que él goza siempre de la facultad legislativa, sino la iniciativa propia para comenzar el trámite correspondiente, que es precisamente lo que, por regla general, se reserva en ciertos asuntos al Ejecutivo.

COSA JUZGADA RELATIVA-Proyecto de ley objetado por Presidente/COSA JUZGADA RELATIVA-Objeciones presidenciales

Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad, ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio.

CONTROL POLITICO DE DECRETOS POR EMERGENCIA ECONOMICA-Autonomía legislativa/DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Iniciativa del Congreso para proyectar normas

El control político, para ser efectivo, en caso de no coincidir con los criterios gubernamentales, o de concluir en que las medidas tomadas por el Ejecutivo son insuficientes para sofocar la perturbación o para impedir la extensión de sus efectos, requiere de un alto grado de autonomía legislativa en cuanto a la identificación y prescripción de las normas que el Congreso estime más adecuadas con miras al logro de los objetivos de estabilización económica perseguidos. Así las cosas, sería insensato pretender que el Congreso, en ejercicio de su función de control, estuviera limitado en su iniciativa, pese al levantamiento temporal de la exclusividad consagrada para ciertas materias, y no pudiera proyectar ni aprobar normas encaminadas al tratamiento integral de las situaciones críticas que motivaron la emergencia, sino apenas introducir variaciones menores a los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República.

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Ampliación por Congreso de beneficios tributarios

No puede pensarse que si el Ejecutivo estableció determinadas reglas para aliviar la situación tributaria de los habitantes de una porción territorial, en razón de haberse visto afectados por un fenómeno natural considerado calamidad pública, y el Congreso halla que las dificultades económicas provenientes de la misma catástrofe ameritan la ampliación de los beneficios tributarios concedidos, deba forzosamente circunscribirse a los mecanismos ya dispuestos por el Gobierno, sin tener la opción de explorar nuevas posibilidades de apoyo proporcionales a la magnitud de la coyuntura, según la evaluación resultante del control político ejercido. Es que el titular de la función legislativa es el Congreso y, en las materias que contempla el inciso 2 del artículo 154 de la Carta, no le está prohibido ejercerla, sino que tan sólo se condiciona la expedición de la ley al origen gubernamental de los proyectos. Desaparecido temporalmente ese condicionamiento durante el año siguiente a la declaración del Estado de Emergencia, la tarea legislativa puede ejercitarse a plenitud, independientemente de la titularidad constitucional de la iniciativa, siempre que el objeto de las normas que se adopten guarde relación con las causas de la crisis aunque las medidas sean diversas, en su índole o magnitud, a las contenidas en los decretos legislativos que se reforman, adicionan o derogan.

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Invasión por Congreso órbita Junta Directiva del Banco

El Congreso no estaba facultado, ni siquiera por razón de que la norma acusada hubiera tenido origen en unas circunstancias estrechamente ligadas al ejercicio de poderes excepcionales por el Ejecutivo, para invadir la órbita constitucionalmente señalada a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia. Debe observarse que el Congreso, al expedir la disposición objeto de examen, no solamente entró a resolver sobre un asunto ajeno a su competencia, como la creación de una línea especial de crédito, determinada y concreta, sino que, olvidando por completo al Banco de la República y sin siquiera consagrar la posibilidad de una coordinación con él, impartió al Gobierno una orden terminante e incondicional, con plazo máximo de noventa días, fijando él mismo las características del crédito subsidiado de fomento, su objeto y los sectores destinatarios del mismo.

JUNTA DIRECTIVA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Medidas crediticias por desbordamiento río Páez

El Estado tiene la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y que, de la misma manera, las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales, de lo cual se deduce que una de las formas más adecuadas para contribuir a la solución de los problemas ocasionados por el desbordamiento del río Páez, particularmente en lo que toca con el desarrollo económico de la región y las circunstancias específicas de sus habitantes, hoy en clara desventaja, es precisamente la relacionada con la adopción de medidas crediticias. Dentro de ellas, no es constitucionalmente descartable la creación de cupos o líneas de crédito especiales. Pero, claro está, tales posibilidades son admisibles para esta Corte únicamente en cuanto tengan curso dentro del ámbito de competencias de quien está llamado, según la Carta, a proferir las normas correspondientes, que en este caso es la Junta Directiva del Banco de la República.

Referencia: Expediente D-1509

Acción de inconstitucionalidad ejercida por Juan Pablo Giraldo Puerta contra los artículos 6, 7 y 12 de la Ley 218 de 1995.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintiocho (28) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. LA DEMANDA

Los textos que a continuación se transcriben, que hacen parte de la Ley 218 de 1995, “Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones”, fueron demandados ante esta Corte por el ciudadano JUAN PABLO GIRALDO PUERTA, quien actuó en ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40 y 241-4 de la Constitución:

“LEY 218 DE 1995

(Noviembre 17)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 6. La maquinaria, equipos, materias primas y repuestos nuevos o de modelos producidos hasta con cinco (5) años de antelación al momento de importarlos que se instalen o utilicen en los municipios contemplados en el artículo 1 de la presente Ley, estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución, siempre que la respectiva licencia de importación haya sido aprobada por el Ministerio de Comercio Exterior a más tardar el día 31 de diciembre del año 2003.

ARTICULO 7. En cumplimiento de los artículos trece (13), inciso final, y sesenta y seis (66) de la Constitución Política, el Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de noventa (90) días contados a partir de la promulgación de esta Ley, creará una línea especial de crédito subsidiado de fomento para apoyar el establecimiento de nuevas empresas o reinstalar y

reactivar unidades económicas productivas preexistentes, en los sectores primario, secundario y terciario, en la zona afectada por el fenómeno natural en los departamentos de Cauca y Huila, con destino a la cofinanciación de capital de trabajo y activos fijos.

Parágrafo. Los créditos a que se refiere el presente artículo tendrán plazo entre seis (6) y ocho (8) años; período de gracia hasta por dieciocho (18) meses y tasa equivalente al DTF+1.

(...)

ARTICULO 12. La instalación de nuevas empresas y las ampliaciones significativas en empresas establecidas en la zona afectada por el fenómeno natural a que se refiere esta Ley, podrán ser de carácter nacional, binacional y multinacional y estarán sujetas a las siguientes normas:

a) La importación de bienes de capital no producidos en la subregión andina y destinados a empresas de los sectores primario, secundario y terciario, estarán exentos (sic) de aranceles por un término de cinco (5) años contados a partir de la promulgación de la presente Ley.

La Dirección e Impuestos (sic) y Aduanas Nacionales o quien haga sus veces reconocerá, en cada caso, el derecho a esta exención, de conformidad con la reglamentación dictada al efecto por el Gobierno Nacional;

b) Tendrán libertad de asociarse con empresas extranjeras;

c) Los bienes introducidos a la zona determinada por el artículo 1 de la presente Ley que importen al resto del territorio nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.

Parágrafo. Para los efectos establecidos en esta Ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que se constituya dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley, para lo cual el empresario deberá manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva, la intención de establecerse en la zona afectada, indicando el capital, lugar de ubicación y demás requisitos que mediante reglamento, establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

No se entenderán como empresas nuevas aquellas que ya se encuentran constituidas y sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, propietarios o fusión con otras empresas. Para los efectos establecidos en la presente Ley, se entiende por ampliaciones significativas en empresas establecidas, aquellas que se inicien dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley y que constituyan un proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un treinta por ciento (30%) de los que actualmente produce, el cual deberá ser aprobado, para efecto de gozar de las exenciones contempladas en esta Ley, por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o quien haga sus veces, previo el cumplimiento de los requisitos que por reglamento ella establezca”.

Considera el actor que las disposiciones acusadas infringen el artículo 215 de la Constitución Política y, en consecuencia, también los artículos 154, 158, 371 y 372 Ibídem.

A su juicio, si bien es cierto dentro de las facultades asignadas al Congreso de la República por el artículo 215 constitucional está la de adicionar los decretos dictados por el Gobierno en virtud del Estado de Emergencia, esa facultad de adicionar no le permite incluir, en el presente caso, exenciones no consagradas en aquéllos, tal como ocurrió con la normatividad impugnada, donde “se creó una nueva exención por fuera del marco de la Constitución”.

Manifiesta que la atribución del Congreso para adicionar el Decreto 1264 de 1994 se circunscribía únicamente a introducirle nuevos elementos referentes exclusivamente a la materia por él regulada, es decir a las exenciones en relación con el impuesto sobre la renta y complementarios, pero nunca podía estar enderezada a crear nuevas exenciones ni a establecer líneas de crédito de fomento.

II. INTERVENCIONES

El ciudadano SAUL SANABRIA GOMEZ ha coadyuvado la demanda, pues considera que la normatividad acusada es, en efecto, inconstitucional.

A su juicio, en el presente caso, el Congreso de la República se inmiscuyó en asuntos de competencia de otra autoridad, el Gobierno, y de acuerdo con el ordenamiento constitucional es inadmisibles la duplicación de órganos para una misma función. No puede afirmarse que la emergencia produjo un traslado de competencias y que el legislador la retomó, porque ello

iría en contra de la Carta Política, pues dentro de las facultades que tiene de derogar y modificar los decretos producto de la emergencia, no está la de asumir competencias que no le corresponden.

Aduce que el artículo 6 impugnado va en contravía del manejo que hacen las entidades territoriales de sus rentas propias, al incluir la totalidad de impuestos, tasas y contribuciones, sin discernir a qué nivel. Agrega que los artículos 6 y 12 acusados, desconocen la protección al agro nacional, pues al permitir la entrada del producto extranjero a la región, se viola el artículo 65 de la Carta, que establece una especial protección al sector.

El interviniente es del criterio de que, con los artículos demandados, se genera un tratamiento desigual que desvertebra la libertad económica, pues la emergencia fue decretada para superar la tragedia del Río Páez, pero no para buscar el desarrollo de una región, ni cambiar su estructura económica, causando así un detrimento de las demás regiones.

Por el contrario, el ciudadano ANTONIO GRANADOS CARDONA, quien obra en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pide a la Corte proferir fallo inhibitorio o, en su defecto, declarar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas.

Argumenta que la acción impetrada es improcedente, teniendo en cuenta que esta Corporación ya se pronunció sobre los artículos acusados en Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995, cuando declaró exequibles desde el punto de vista material los artículos 1 a 8 y 10 a 12 del proyecto de Ley 43 de 1994 Senado y 118 de 1995 Cámara, por haber encontrado infundadas las objeciones presidenciales.

De otro lado, manifiesta que tampoco le asiste razón al actor cuando afirma que el decreto de Emergencia objeto de reforma no establece exenciones a los derechos de importación de maquinaria, equipos, materias primas y repuestos, que se instalen o utilicen en los municipios ubicados en la zona de desastre, pues en situaciones de tal naturaleza no son admisibles soluciones tan restringidas como la planteada en la demanda, pues el Estado ante este tipo de problemas debe intervenir, y estima que es el Congreso el llamado a adicionar o modificar una fórmula adoptada por el Gobierno.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse en este asunto, por cuanto, en su criterio, se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Manifiesta que la Corporación ya se pronunció sobre la exequibilidad de las normas acusadas en Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995, cuando estudió las objeciones presidenciales al proyecto de ley que se convirtió posteriormente en la Ley 218 de 1995.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para decidir en definitivas sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, por ser ley de la República.

2. Alcances de la potestad del Congreso para modificar, por su propia iniciativa, los decretos expedidos en ejercicio de las facultades propias del Estado de Emergencia. La iniciativa privativa del Ejecutivo en ciertas materias.

La Ley 218 de 1995, de la cual hacen parte las normas acusadas, se expidió por el Congreso Nacional con el objeto específico de modificar el Decreto Legislativo 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo del Estado de Emergencia declarada por calamidad pública, mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994.

De conformidad con las pruebas recaudadas por la Corte acerca del trámite de dicha ley, tuvo ella origen congresional, pues el proyecto respectivo fue presentado por los senadores Rodrigo Villalba Mosquera y Jorge Eduardo Gechen Turbay, y por los representantes Orlando Beltrán Cuéllar, Jesús Antonio García Cabrera, Jesús Antonio Vargas Valencia, José Darío Salazar Cruz, José Maya García, el día dieciséis (16) de agosto de 1994, y, según certificaciones expedidas por los secretarios generales de Senado y Cámara el 23 de mayo de 1997, no obra constancia respecto a que el Ejecutivo lo haya coadyuvado o apoyado total o parcialmente en el curso de su aprobación.

Ha de definirse, entonces, si las disposiciones legales enjuiciadas eran de la libre iniciativa de los senadores y representantes, o si, por el contrario, por razón de las materias que en ellas

fueron abordadas, debía aplicarse la iniciativa exclusiva del Gobierno, según lo establecido por el artículo 154 de la Constitución.

El enunciado precepto superior establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras a propuesta de sus miembros, del Gobierno Nacional, de las corporaciones y funcionarios señalados en el artículo 156 (Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República, en materias relacionadas con sus funciones), o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

Empero, ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-266 del 22 de junio de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), en lo que se conoce desde la expedición del Acto Legislativo número 1 de 1968, como iniciativa privativa del Gobierno.

De manera taxativa, la Constitución ha enunciado así las leyes de exclusivo origen gubernamental, en cuanto, según ella dispone, “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”: las que se refieren a los temas contemplados en los numerales 3 (aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas), 7 (determinación de la estructura de la Administración Nacional y creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; reglamentación sobre creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; creación o autorización para constituir empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta), 9 (concesión de autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales), 11 (establecimiento de las rentas nacionales y fijación de los gastos de la administración) y 22 (leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva) del artículo 150 de la Carta Política, así como las previstas en los literales a) (organización del crédito público), b) (regulación del comercio exterior y señalamiento del régimen de cambio internacional) y e) (fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública) del numeral 19 del mismo artículo, y las que ordenen participaciones en

las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, a todas las cuales hay que añadir las contempladas en el numeral 10 del artículo 150, por medio de las cuales el Congreso reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje, puesto que, de manera perentoria, el Constituyente exigió que se dicten sólo cuando sean solicitadas expresamente por el Gobierno.

Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República (art. 168 C.P.) no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción (artículos 165, 166, 167 y 168 C.P.).

Ahora bien, cuando el Presidente de la República ha tratado uno de los aludidos asuntos mediante decretos legislativos en virtud de la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social, por calamidad pública, o Ecológica, el Congreso tiene la potestad, reconocida en la Constitución, de expedir leyes que los modifiquen, adicionen o deroguen, recuperando temporalmente la iniciativa.

Dice al respecto el artículo 215 de la Carta: “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo en aquéllas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo”.

Tal posibilidad resulta excepcional, transitoria y precaria, por lo cual es de interpretación restrictiva, únicamente limitada a los eventos y con las consecuencias constitucionalmente previstas.

a) Aspecto temporal de la libre iniciativa del Congreso

No puede el Congreso retener esa iniciativa propia, en tratándose de cualquiera de las materias indicadas, por tiempo indefinido, de donde se infiere que si la presentación por un congresista de un proyecto de ley modificatoria, aditiva o derogatoria de decretos legislativos dictados al respecto, en uso de las facultades de Emergencia Económica, tiene lugar después de vencido el año contado a partir de la declaración de aquélla, la ley no puede ser expedida y, si lo es, resulta violatoria de los artículos 154 y 215 de la Constitución.

La Corte ha entendido que el año en cuestión corre, como lo dice la Constitución, desde la fecha en que se declaró el Estado de Emergencia, pero que dentro de ese lapso puede válidamente presentarse el proyecto de ley por un miembro de cualquiera de las cámaras aunque el trámite de la aprobación de la ley no alcance a surtirse antes de culminar dicho año, pues lo que se recobra por el Congreso a propósito del ejercicio extraordinario de funciones legislativas por parte del Presidente no es la facultad de expedir leyes, sino la iniciativa, es decir, la atribución de presentar proyecto de ley sobre las materias objeto de legislación excepcional si se refieren a asuntos en los que normalmente, según el artículo 154 de la Carta, sólo el Gobierno puede hacerlo.

Evidentemente, lo que temporalmente queda en cabeza del Congreso no es la opción de legislar las aludidas materias, ya que él goza siempre de la facultad legislativa, sino la iniciativa propia para comenzar el trámite correspondiente, que es precisamente lo que, por regla general, se reserva en ciertos asuntos al Ejecutivo. Repárese en que, sobre aquéllas materias que son habitualmente de iniciativa de los congresistas, la atribución de derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos dictados al amparo del Estado de Emergencia es permanente, según el indicado artículo 215 de la Carta.

Se reitera, entonces, lo afirmado por esta Corte en la Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), justamente en relación con el trámite dado al proyecto que luego se convirtió en la Ley 218 del mismo año, objetado en ese momento por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad que no se hallaron fundadas:

“El iter legislativo se inicia con la propuesta que uno de los miembros del Congreso, el Gobierno o las entidades indicadas en el artículo 156 de la C.P., formula en cualquiera de las cámaras bajo la forma de un proyecto de ley. Una condición previa que tiene que

satisfacerse, so pena de que el proyecto desde su origen quede viciado, es la de que quien lo proponga constitucionalmente tenga el poder de iniciativa para presentarlo, el cual existe por regla general y sólo sufre excepciones en los casos enunciados en el segundo inciso del artículo 154 de la C.P. El indicado poder o facultad de iniciativa es un requisito que debe establecerse desde un comienzo de manera objetiva y precisa. Los principios de eficiencia y responsabilidad política, se verían seriamente comprometidos si sólo al cabo del proceso legislativo se pudiese verificar si el anotado requisito previo del poder o facultad de iniciativa realmente existía o no. Concederle al poder o facultad de iniciativa, naturaleza condicional o eventual, además de imponer su constatación al término de la formación de la ley aprobada, introduce un elemento aleatorio que le resta seguridad al trabajo del Congreso y puede conducir a que por una circunstancia puramente fortuita se pierda la tarea realizada.

El inciso sexto del artículo 215 de la C.P., se refiere al señalado requisito previo del poder o facultad de iniciativa, que se otorga a los miembros del Congreso, en materias reservadas a la iniciativa del Gobierno, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia. La Corte entiende, de acuerdo con lo expuesto, que la norma durante el término del año siguiente a la mencionada declaratoria, reconoce a los miembros del Congreso libre iniciativa para presentar en dichas materias proyectos de ley. Por tratarse, la iniciativa legislativa, de un requisito que debe obrar desde el primer momento en que se presenta un proyecto de ley, su examen no puede dejar de tomar en consideración si en esa oportunidad el mismo concurría en cabeza del proponente. Esta exigencia constitucional no puede, por consiguiente, establecerse con base en la situación que se presenta al perfeccionarse el proceso legislativo, pues se trata de un presupuesto que concierne al origen del proyecto.

El proyecto sometido a control de la Corte se presentó a consideración del Senado de la República el día dieciséis (16) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro. El examen que la Corte realiza sobre la facultad constitucional de iniciativa legislativa, se hace con relación a ese momento. Es evidente que el proyecto se presentó dentro del término del año siguiente a la declaratoria de emergencia, período en cual los miembros del Congreso gozaban de libre iniciativa legislativa sobre las materias ordinariamente reservadas al Gobierno.

La interpretación de la Corte corresponde al espíritu de la norma constitucional, que no es ajena al primado del principio democrático representado en la ley, ni tampoco a la efectividad de los deberes del Estado, que reclama la activa y oportuna participación del

Congreso en la resolución de las crisis económicas y sociales que motivan las declaratorias de emergencia” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995).

Así, pues, lo referente a la temporalidad de esa iniciativa legislativa a cargo del Congreso sobre las materias de las que se trata en los artículos demandados, ha sido ya resuelto por la Corte, circunstancia que la llevará a declarar que, en ese punto, debe acatarse lo resuelto en la citada sentencia.

b) La cosa juzgada relativa. El aspecto material de la libre iniciativa del Congreso

Considera la Corte que cuando, en ejercicio del control previo de constitucionalidad (artículos 167 y 241-8 C.P.), ella revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte.

El artículo 35 del Decreto 2067 de 1991 establece claramente que “la sentencia que declare constitucional un proyecto de ley objetado surtirá efectos de cosa juzgada respecto de las normas invocadas formalmente por el Gobierno y consideradas por la Corte”.

Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio.

En el caso de las disposiciones impugnadas, la demanda sostiene que, si bien la Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995 las declaró exequibles, ello no obsta para resolver sobre nuevos argumentos de inconstitucionalidad, que ni fueron invocados por el Gobierno ni

tampoco tratados por la Corte en dicha providencia.

Básicamente, el cargo consiste en que, a juicio del actor, las facultades que tiene el Congreso dentro del año siguiente a la declaración de Emergencia en materias que son de la iniciativa del Gobierno, se limitan a derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos en virtud de las atribuciones propias del Estado de excepción, pero no se extienden a la adopción de nuevas medidas no contempladas en ellos.

Expresa sobre el particular:

“Ahora bien, el Decreto 1264 de 1994, fue expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de emergencia declarado por el sismo y la avalancha del Río Páez, consagra como instrumento único para conjurar la crisis el mecanismo de las exenciones al impuesto a la renta y complementarios para las empresas que se establezcan en la zona afectada por el fenómeno natural.

En ninguna parte del decreto se establece exenciones a los derechos de importación de maquinaria, equipos, materias primas y repuestos que se instalen o utilicen en los municipios ubicados en la zona de desastre ; como tampoco, se consagra una línea especial de crédito subsidiado de fomento, para apoyar la creación o reinstalación de empresas en la zona afectada por el fenómeno natural. Sin embargo, la Ley 218 de 1995, crea estas medidas tributarias y crediticias, pese a que el Decreto 1264 de 1995 no las contempló.

De lo anterior se deduce que si el decreto expedido por el Gobierno Nacional para conjurar la emergencia no estableció dichas medidas, mal podría el Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, crear exenciones arancelarias y al impuesto a las ventas, o líneas especiales de crédito, por cuanto la facultad consagrada en el artículo 215 de la Constitución se dirige exclusivamente a derogar, modificar o adicionar los decretos expedidos en razón del Estado de Emergencia”.

La Corte considera que, en efecto, la glosa del actor constituye un cargo diferente de las razones por las cuales fue objetado el proyecto de ley y de las que tuvo en cuenta esta Corporación para declararlas infundadas.

En efecto, lo que ahora se discute no es la oportunidad de expedición de la ley que modifica

o adiciona un decreto legislativo, respecto de la fecha en que se declaró el Estado de Emergencia -punto ya dilucidado en relación con la normatividad demandada-, sino el ámbito material de la libre iniciativa del Congreso cuando se trata de modificar, adicionar o derogar decretos legislativos en puntos que deberían ser objeto de leyes con origen exclusivo en el Gobierno.

En otros términos el problema ya no es el de saber desde cuándo principia a contarse el año de excepción a la iniciativa gubernamental privativa, sino el de establecer los asuntos que ella abarca, en relación con el contenido de cada uno de los decretos legislativos dictados con base en la declaración del Estado de Emergencia.

Un punto de vista extremo, como el del demandante, implica aceptar que las facultades del Congreso por iniciativa propia, en ese período y en tratándose de los temas previstos en el inciso 2 del artículo 154 de la Carta, se restringen exclusivamente y de manera rígida a las medidas concretas adoptadas por el Gobierno durante la emergencia, sin importar las causas de ésta ni las posibilidades de atacarlas por la vía legislativa ordinaria.

Tal enfoque restrictivo, si fuera aceptado por la Corte, conduciría, en el caso bajo examen, a declarar la inconstitucionalidad de los artículos pertenecientes a la Ley en los cuales se consagraron exenciones sobre impuestos distintos de aquellos en relación con los cuales el decreto legislativo objeto de modificación había hecho lo propio.

En el otro extremo se ubica la tesis, también exagerada, según la cual, dentro del año siguiente a la declaración de la emergencia, el Congreso de la República podría legislar, por iniciativa propia, sin ninguna restricción material, so pretexto de modificar o adicionar los decretos legislativos dictados, con lo cual, en ese año, se suspendería prácticamente la regla de la iniciativa privativa contemplada en el artículo 154 de la Constitución.

A juicio de la Corte, una interpretación sistemática de las normas constitucionales aplicables conduce a conclusiones separadas por igual de uno y otro de los enunciados extremos.

El fundamento del transitorio restablecimiento de la iniciativa congresional respecto de los temas que el Constituyente ha querido reservar a la impulsión del Gobierno radica en la necesidad de asegurar el debido equilibrio entre las ramas legislativa y ejecutiva del poder público. Si el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 215 de la

Constitución, ha asumido facultades extraordinarias en cuya virtud puede expedir decretos con fuerza de ley capaces de modificar, adicionar e inclusive derogar normas legales preexistentes, y si el Congreso -titular ordinario de la función legislativa- ejerce, según el mismo precepto, el control político respecto de la declaración del Estado de Emergencia y sobre las medidas adoptadas en su desarrollo, resulta apenas razonable, a la luz de los postulados democráticos, que la propia Carta, con la finalidad de balancear las atribuciones de uno y otro, haya establecido la posibilidad de revisar lo actuado por el Gobierno a través de la legislación ordinaria y por su propia determinación.

Como no sería previsible que un gobierno hiciera uso de su iniciativa para presentar proyectos de ley contrarios a las disposiciones que él mismo puso en vigencia con carácter extraordinario, y ante la exclusividad que en su cabeza plasmó el artículo 154 de la Carta respecto al origen de ciertas leyes, los indicados propósitos de nivelación en el ejercicio del poder resultarían muy difíciles de conseguir si se mantuviera esa restricción, que en la práctica podría inhibir al Congreso para cumplir la tarea de control político a su cargo.

Por otra parte, no puede olvidarse que las razones por las cuales se encuentra constitucionalmente justificado el Estado de Emergencia guardan relación directa con las causas de la crisis que se pretende conjurar, expuestas ante el Congreso por el Presidente de la República, como lo estatuye el artículo 215 de la Constitución. Ello, justamente para que tenga lugar el pronunciamiento de aquél sobre la conveniencia y oportunidad de las disposiciones extraordinarias.

El control político, para ser efectivo, en caso de no coincidir con los criterios gubernamentales, o de concluir en que las medidas tomadas por el Ejecutivo son insuficientes para sofocar la perturbación o para impedir la extensión de sus efectos, requiere de un alto grado de autonomía legislativa en cuanto a la identificación y prescripción de las normas que el Congreso estime más adecuadas con miras al logro de los objetivos de estabilización económica perseguidos.

Así las cosas, sería insensato pretender que el Congreso, en ejercicio de su función de control, estuviera limitado en su iniciativa, pese al levantamiento temporal de la exclusividad consagrada para ciertas materias, y no pudiera proyectar ni aprobar normas encaminadas al tratamiento integral de las situaciones críticas que motivaron la emergencia, sino apenas

introducir variaciones menores a los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República.

Si se aceptara la concepción defendida en la demanda, según la cual la materia de los decretos legislativos es la única que puede tratar el Congreso por iniciativa propia al tenor del artículo 215, inciso 6, de la Constitución, debería concluirse -contra la idea misma de la cláusula general de competencia- que la indicada norma, lejos de ampliar, restringe la función legislativa del Congreso, y que, además, es el Gobierno el que establece, en los decretos materia de control, los linderos de dicha función, concepto este último que terminaría desvirtuando el sentido y los fundamentos del control político.

No puede pensarse, entonces, que si el Ejecutivo estableció determinadas reglas para aliviar la situación tributaria de los habitantes de una porción territorial, en razón de haberse visto afectados por un fenómeno natural considerado calamidad pública, y el Congreso halla que las dificultades económicas provenientes de la misma catástrofe ameritan la ampliación de los beneficios tributarios concedidos, deba forzosamente circunscribirse a los mecanismos ya dispuestos por el Gobierno, sin tener la opción de explorar nuevas posibilidades de apoyo proporcionales a la magnitud de la coyuntura, según la evaluación resultante del control político ejercido.

Es que el titular de la función legislativa es el Congreso y, en las materias que contempla el inciso 2 del artículo 154 de la Carta, no le está prohibido ejercerla, sino que tan sólo se condiciona la expedición de la ley al origen gubernamental de los proyectos. Desaparecido temporalmente ese condicionamiento durante el año siguiente a la declaración del Estado de Emergencia, la tarea legislativa puede ejercitarse a plenitud, independientemente de la titularidad constitucional de la iniciativa, siempre que el objeto de las normas que se adopten guarde relación con las causas de la crisis aunque las medidas sean diversas, en su índole o magnitud, a las contenidas en los decretos legislativos que se reforman, adicionan o derogan.

Conviene precisar, eso sí, que el Congreso, en ejercicio de su función legislativa, cuando se trata de materias objeto de iniciativa reservada al Gobierno, no las recobra, ni siquiera transitoriamente, en la hipótesis contemplada por el artículo 215 de la Constitución, para presentar y tramitar proyectos de ley referentes a materias totalmente distintas de aquellas

directamente o indirectamente ligadas a los asuntos que motivaron esa ruptura temporal de las reglas que sobre el origen de las leyes ha trazado el artículo 154 ibídem.

Si así fuera, el sólo hecho de la declaración de un estado de emergencia económica implicaría ni más ni menos, la modificación del mandato constitucional mencionado, lo cual carece de todo sentido.

Por otra parte, las medidas que dicte el Congreso, por su propia iniciativa, durante el tiempo que prevé el artículo 215 de la Constitución en materias que ordinariamente no pueden ser incorporadas en leyes de iniciativa congresional, están sujetas a la integridad de las normas constitucionales que rigen la función legislativa.

De la misma manera, mediante tales leyes no podría el Congreso desconocer derechos fundamentales, como el de la igualdad, para favorecer injustificadamente a un sector de la población no afectado, directa ni indirectamente, por la crisis económica que se pretendió conjurar mediante la emergencia.

Por ello, importa establecer si, en el presente caso, la ampliación en la cobertura de los municipios en los cuales puede aplicarse un régimen tributario especial, la cual es indudablemente mayor que la prevista por el Gobierno en el Decreto Legislativo 1264 de 1994, se halla justificada cabalmente por lo efectos que generó la catástrofe.

En efecto, el artículo 6 de la Ley 218 de 1995, acusado, expresa que las exenciones en él contempladas se aplicarán a la maquinaria, equipos, materias primas y repuestos nuevos o de modelos que se instalen o utilicen en los municipios contemplados por el artículo 1 ibídem.

Dada esta remisión, aunque el artículo 1 no ha sido demandado, la Corte estima pertinente contemplarlo en el análisis de constitucionalidad, con el objeto de verificar si las preferencias tributarias establecidas se avienen a la regla constitucional de la igualdad.

Ese precepto dispone:

“Artículo 1. Modifícase el artículo 1 del Decreto número 1264 del 21 de junio de 1994, el cual quedará así : Las exenciones de impuestos que se establecen en el presente Decreto tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003.

Para efectos del presente Decreto entiéndese que la zona afectada por el fenómeno natural es la comprendida dentro de la Jurisdicción Territorial de los Municipios de los Departamentos de Cauca y Huila, así:

Cauca:

Caldono, Inza, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, Popayán, Miranda, Morales, Padilla Puracé, Tambo, Timbío y Suárez.

Huila:

La Plata, Paicol, Yaguará, Nátaga, Iquira, Tesalia, Neiva, Aipe, Campoalegre, Gigante, Hobo, Rivera y Villavieja.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá ampliar a otros Municipios los beneficios de las exenciones que por medio de esta Ley se dispone”.

Por su parte el artículo 1º del Decreto Legislativo 1264 de 1994 había señalado:

Artículo 1. Objeto y zona afectada por el fenómeno natural. Las exenciones de impuestos que se establecen en el presente Decreto tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 1995.

Para efectos del presente Decreto entiéndese que la zona afectada por el fenómeno natural es la comprendida dentro de la jurisdicción territorial de los municipios de los departamentos de Cauca y Huila así:

Cauca:

Caldono Inzá Jambaló Toribío Caloto Totoró Silvia Páez y Santander de Quilichao

Huila:

La Plata Paicol Yaguará Nátaga Iquirá Tesalia

Si bien el Decreto Legislativo 1264 de 1994 consideró que la zona de influencia del desastre producido por la avalancha del río Páez comprendía inicialmente nueve municipios del Departamento del Cauca y seis del Departamento del Huila, posteriormente la Ley 218 de

1995, complementada por el Decreto 0529 de 1996, reglamentario de la misma, la han ampliado hasta tener actualmente un total de diecisiete municipios en el Cauca y trece en el Huila.

No entrará la Corte, por falta de competencia, a definir la constitucionalidad y legalidad del reglamento.

En cuanto a la ampliación consagrada en la Ley, obedece a la necesaria e inevitable interdependencia que existe en los municipios vecinos que se encuentran bajo el mismo sistema de vías de comunicación, manejo de servicios públicos e identidad de mercados, entre otros factores.

La mayor parte de los indígenas de la zona afectada cultivaban el café y después de la catástrofe quedaron económicamente perjudicados no solamente en el sitio concreto del desastre, sino también en los municipios vecinos que comercializaban el café producido por ellos.

Muchos de los municipios aledaños tuvieron además que albergar, sin contar con la infraestructura básica para ello, a muchas de las familias que se vieron desplazadas por la catástrofe, agravando así el problema social de desempleo y falta de servicios públicos que ya venían padeciendo.

La destrucción de la infraestructura vial, energética, de comunicaciones y de prestación de servicios educativos y de salud hizo que la influencia del fenómeno no se concentrara exclusivamente en el sitio de la tragedia sino que sus consecuencias fueran mucho más devastadoras, no sólo en cuanto a cifras económicas sino fundamentalmente respecto del área física de difusión de sus efectos.

Se calcula, según documentos integrantes del expediente, que fueron damnificadas más de 30.000 personas, lo que necesariamente produce un efecto expansivo de gran impacto económico, que afecta a los municipios vecinos, especialmente en materia de aumento inesperado de población, déficit en servicios públicos y desempleo.

Dados estos efectos en cadena, el Congreso de la República en uso de sus facultades, consideró que debía ampliarse el radio de influencia territorial de los beneficios temporales

concedidos, incluyendo a municipios que necesariamente han venido sufriendo las consecuencias de la fuerte depresión en que quedó la zona donde ocurrió el desastre.

Así, pues, no se encuentra injustificada ni carente de razonabilidad la inclusión legal de áreas adicionales, en especial si se considera la interacción que necesariamente se genera en estos casos, a partir de hechos tan graves como los que propiciaron la declaración de emergencia por calamidad pública.

Serán declarados exequibles por el aludido aspecto los artículos 6 y 12 de la Ley 218 de 1995, enderezados a establecer incentivos tributarios y exenciones sobre impuestos del orden nacional, para reactivar la inversión en las zonas deprimidas como consecuencia de la calamidad registrada por el desbordamiento del río Páez.

3. Invasión de la órbita propia de la Junta Directiva del Banco de la República

El artículo 7 acusado ordena al Gobierno Nacional que, en un plazo no mayor de 90 días contados a partir de la promulgación de la Ley 218, cree una línea especial de crédito subsidiado de fomento para apoyar el establecimiento de nuevas empresas o reinstalar y reactivar unidades económicas productivas preexistentes, en los sectores primario, secundario y terciario en la zona afectada por el fenómeno natural en los departamentos de Cauca y Huila, con destino a la cofinanciación de capital de trabajo y activos fijos.

Tal norma es inconstitucional, por violación de los artículos 371 y 372 de la Carta, por razones análogas a las que tuvo en cuenta la Corte para declarar inexecutable apartes de los artículos 12 y 40 de la Ley 101 de 1993, mediante Sentencia C-489 del 3 de noviembre de 1994, en la cual se expresó:

“Según el artículo 66 de la Constitución, invocado especialmente en el texto de la norma, las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Este mandato constitucional es propio del Estado Social de Derecho (artículo 1º C.N.), de cuya filosofía se desprende que la gestión de los entes públicos que tienen a su cargo el manejo de las distintas variables económicas debe consultar las condiciones reales en que se

desenvuelvan las actividades productivas para alcanzar la eficiente atención de las necesidades colectivas. Por ello ha de interpretarse en consonancia con el artículo 65, que proclama la especial protección del Estado a la producción de alimentos y la prioridad que merece el desarrollo integral de los renglones agrícola, pecuario, pesquero, forestal y agroindustrial.

Dentro de esas perspectivas, resulta apenas natural que la regulación del crédito destinado a la actividad agrícola parta de la base de considerar las situaciones variables y complejas que la afectan para darles el trato especial que requieren, realizando así en este campo el principio genérico que lleva al Estado a intervenir en las distintas etapas del proceso económico dentro del criterio de racionalizarlo, promoviendo la productividad y la competitividad (artículo 334 C.N.).

Los enunciados objetivos deben alcanzarse, sinembargo, con arreglo a la preceptiva constitucional en cuanto se refiere al ejercicio de las distintas competencias.

Cuando el artículo 66 de la Carta consagra la posibilidad de reglamentación especial del crédito agropecuario, hace referencia a las “disposiciones que se dicten en materia crediticia” (subraya la Corte), lo cual significa que el precepto está dirigido a quien, dentro del contexto constitucional, corresponde la función de adoptar medidas concretas en el aludido aspecto, es decir, siguiendo los principios expuestos, a la Junta Directiva del Banco de la República.

En sentencia C-021 del 27 de enero de 1994, la Corte había señalado que “el Gobierno carece de competencia para formular o participar en la formulación de la política de crédito del país, esto es, en la selección concreta de los instrumentos que permitan dirigir la aplicación de recursos e identificar los sectores económicos destinatarios de los correspondientes beneficios, a efecto de promover las actividades que, a juicio de las autoridades, sea conveniente incentivar e impulsar, de manera que no se puede asimilar, ni siquiera en parte, la facultad reguladora del crédito, que es función propia del Banco de la República, con la potestad de intervención del Gobierno que le asigna la Carta Política para el ordenamiento y control de las actividades a que alude el numeral 25 del Artículo 189 y demás disposiciones que se han mencionado”.

En la misma sentencia, al precisar los límites entre la intervención estatal en la economía

agropecuaria para los fines de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución y las competencias exclusivas de la Junta Directiva del Banco de la República, la Corte puso de relieve:

“Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Para los fines de esta providencia importa destacar el alcance del artículo 66, según el cual, “las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

Igualmente es pertinente precisar, que el citado artículo 64 consagra no sólo una simple potestad, sino un deber del Estado, de facilitar el acceso al “crédito” de los trabajadores agrarios, “con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. La norma no hace distinciones en punto a la calidad del beneficiario; por consiguiente, el derecho al crédito surge por la sola condición de “trabajador agrario”.

El desarrollo de los derechos incorporados en las referidas normas, exige la intervención del legislador, quien se encarga, a través de la ley, de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente. Pero además, cuando se trata de la implantación y manejo de un programa de crédito, no puede faltar la participación del Banco de la República, porque a pesar de la especial motivación y

tratamiento, en razón de los potenciales beneficiarios, que inspiran las antedichas disposiciones constitucionales, la regulación sigue siendo potestad de la Junta Directiva del Banco de la República”.

Es suficiente lo dicho para concluir, con arreglo a la doctrina de la Corte, que el Congreso no estaba facultado, ni siquiera por razón de que la norma acusada hubiera tenido origen en unas circunstancias estrechamente ligadas al ejercicio de poderes excepcionales por el Ejecutivo, para invadir la órbita constitucionalmente señalada a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad crediticia.

Debe observarse que el Congreso, al expedir la disposición objeto de examen, no solamente entró a resolver sobre un asunto ajeno a su competencia, como la creación de una línea especial de crédito, determinada y concreta, sino que, olvidando por completo al Banco de la República y sin siquiera consagrar la posibilidad de una coordinación con él, impartió al Gobierno una orden terminante e incondicional, con plazo máximo de noventa días, fijando él mismo las características del crédito subsidiado de fomento, su objeto y los sectores destinatarios del mismo.

Es evidente que, como en distintas providencias lo ha señalado esta Corte, el Estado tiene la obligación de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados (artículo 13 C.P.), y que, de la misma manera, según el artículo 66 Ibídem, las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales, de lo cual se deduce que una de las formas más adecuadas para contribuir a la solución de los problemas ocasionados por el desbordamiento del río Páez, particularmente en lo que toca con el desarrollo económico de la región y las circunstancias específicas de sus habitantes, hoy en clara desventaja, es precisamente la relacionada con la adopción de medidas crediticias. Dentro de ellas, no es constitucionalmente descartable la creación de cupos o líneas de crédito especiales.

Pero, claro está, tales posibilidades son admisibles para esta Corte únicamente en cuanto tengan curso dentro del ámbito de competencias de quien está llamado, según la Carta, a proferir las normas correspondientes, que en este caso es la Junta Directiva del Banco de la

República.

Se declarará la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 218 de 1995, advirtiendo que ella no obsta para que la Junta Directiva del Banco de la República, si lo tiene a bien, dentro del ámbito de sus atribuciones constitucionales, restablezca la línea especial de crédito subsidiado de fomento, con las características y para los fines señalados en el precepto dictado por el Congreso, o con elementos y modalidades diferentes, ni para que adopte otras medidas que, a su juicio, puedan ser aplicables en la zona afectada, en materia crediticia.

La declaración de inexequibilidad tampoco se opone a que el Gobierno Nacional coordine las actividades de las entidades financieras de carácter oficial para que, sin afectar líneas de crédito de las que corresponde regular y establecer al Banco de la República, según lo expuesto, puedan otorgar préstamos en condiciones favorables, con cargo a líneas de crédito administradas por ellas, dentro de una política gubernamental con finalidades sociales que encajen en los presupuestos contemplados por los artículos 13 y 66 de la Constitución Política, entre otros.

Con base en el principio constitucional de la buena fe (art. 83 C.P.), esta sentencia no afectará a quienes hubieren sido ya favorecidos por créditos otorgados con cargo a la línea creada con base en el artículo 7 que se declara inexecutable, ni tampoco a quienes, para la fecha de notificación de aquélla, ya hubieren iniciado los trámites pertinentes, con miras a la obtención de crédito.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTÉSE A LO RESUELTO por la Corte en la Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995, en cuanto a la constitucionalidad material de los artículos demandados, pero solamente respecto de las razones expresadas por el Gobierno al objetarlos, es decir, en

torno a que no fueron violados los artículos 151, 154 y 215-6 de la Constitución Política (Aspecto temporal de la ampliación de la iniciativa legislativa del Congreso en los asuntos que ordinariamente deben tener origen en la iniciativa del Gobierno).

Segundo.- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 6 y 12 de la Ley 218 de 1995, en cuanto las materias en ellos abordadas no son ajenas al control político que ejerce el Congreso, por iniciativa propia, sobre los decretos legislativos dictados al amparo de la Emergencia Económica declarada mediante Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 (Aspecto material de la ampliación transitoria de la iniciativa del Congreso en los asuntos que ordinariamente deben tener origen en la iniciativa del Gobierno).

Tercero.- Declárase INEXEQUIBLE el artículo 7 de la Ley 218 de 1995, por cuanto viola la Constitución en un aspecto que no había sido examinado por la Corte en la Sentencia C-407 del 11 de septiembre de 1995.

La inexequibilidad declarada no afectará los créditos ya otorgados con base en el artículo 7 de la Ley 218 de 1995, ni las solicitudes que se encuentren en trámite al momento de notificar esta sentencia.

Cuarto.- La presente sentencia surte efectos a partir de su notificación.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General