C-327-99

Sentencia C-327/99

DONACIONES EN EL EJE CAFETERO-Ingreso al patrimonio de entes públicos/DONACIONES EN EL EJE CAFETERO-Exequibilidad condicionada

La finalidad perseguida por los donantes ante la tragedia ocurrida en el eje cafetero es clara y contundente: ayudar a las personas afectadas con el terremoto para que puedan atender sus necesidades básicas. Entonces, no se entendería cómo el legislador de excepción pueda desconocer esa orden y autorizar que los elementos donados ingresen al patrimonio de los entes públicos indicados, desviando de esta manera la voluntad de los donantes, en el evento de que éstos no hubieran indicado expresamente el deseo de hacerlas en pro de esas entidades públicas. La Corte declarará exequible, en forma condicionada, el artículo 2º. del ordenamiento que se revisa, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1º. del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto.

DONACIONES EN EL EJE CAFETERO/INGRESO NO CONSTITUTIVO DE RENTA Y GANANCIA OCASIONAL

Los bienes que se entreguen por las entidades receptoras a las personas afectadas por el terremoto, que figuren en el censo respectivo, se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no se encuentran sometidos a retención en la fuente. Las medidas que en dicho precepto se adoptan están destinadas a aliviar la situación tributaria de las personas afectadas con la catástrofe ocurrida, dando aplicación a los principios de justicia y equidad, pues si los bienes de su propiedad en algunos casos fueron destruidos totalmente, y en otros gravemente averiados, resulta apenas obvio que los que les sean entregados por las entidades receptoras de las donaciones no deban constituir renta y mucho menos ganancia ocasional, por que esos bienes no vienen a incrementar su patrimonio sino a reemplazarlo. Entonces, resulta congruente que tales donaciones tampoco

sean objeto de retención en la fuente.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS PARA PERSONAS JURIDICAS-Exequibilidad condicionada/DERECHO A LA IGUALDAD-Violación frente a personas naturales

La exención del impuesto de renta y complementarios para las personas jurídicas que se localicen en las zonas afectadas por el sismo y desarrollen alguna de las actividades enunciadas en las normas antes descritas, todas ellas encaminadas a reactivar la economía, reconstruir y rehabilitar los municipios devastados, viene a acrecentar los beneficios tributarios instituidos por el legislador extraordinario para contrarrestar la crisis producida en el eje cafetero e impedir la extensión de sus efectos. No obstante advierte la Corte que la consagración de los beneficios señalados en los artículos 6 y 7 del decreto que se revisa, esto es, la exención de un porcentaje del impuesto de renta y complementarios, en la parte de las utilidades obtenidas, en favor única y exclusivamente de las personas jurídicas -empresas grandes, pequeñas y medianas- viola flagrantemente el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución, puesto que se crea una discriminación odiosa y reprochable frente a las personas naturales que ejercen las mismas actividades y cumplen los mismos requisitos exigidos para obtener tal prerrogativa. Exclusión que, en criterio de la Corte, no encuentra ninguna justificación, pues si de lo que se trata es de reactivar la economía fomentando el ejercicio de ciertas actividades en la zona afectada y la generación de empleo, qué razón puede existir para no incluirlas como sujetos pasibles de la exención otorgada, si éstas también pueden hacer empresa sin necesidad de constituirse en personas jurídicas. No se olvide que en aras de garantizar el principio de igualdad, el legislador está obligado a conceder idéntico trato a quienes estén en iguales supuestos de hecho. En razón de lo anotado, los artículos 6 y 7 se declararán exequibles en forma condicionada, bajo el entendimiento de que éstos también se aplican a las personas naturales que cumplan los mismos requisitos allí exigidos para las personas jurídicas y ejerzan las mismas actividades. Igualmente, ha de condicionarse también el artículo sexto, en el sentido de incluir dentro de las actividades que pueden desarrollar tanto las personas jurídicas como las naturales que deseen beneficiarse con la exención del impuesto de renta y complementarios, las comerciales.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA Y COMPLEMENTARIOS A EMPRESAS EN EL EJE CAFETERO/TEST DE IGUALDAD DEBIL EN MATERIA TRIBUTARIA

Bien podía el legislador de excepción atendiendo a estas consideraciones establecer un porcentaje de exención del impuesto de renta y complementarios inferior para las empresas que venían funcionando y superior para las nuevas, como también concederla solamente por un año. Es que ante medidas adoptadas por el legislador de excepción para atender situaciones de calamidad pública, como la ocurrida el 25 de enero de 1999, el test de igualdad se torna débil, pues en tales casos se presentan tantas y tan variadas situaciones que obligan al Gobierno a hacer diferencias entre grupos iguales, debido a la existencia de circunstancias que en estas ocasiones justifican esa actuación y son razonables para lograr los propósitos buscados. Diferenciación que en otros eventos podría ser contraria al principio de igualdad.

EXENCION DE IMPUESTOS DE RENTA POR DIVIDENDOS Y PARTICIPACIONES-Facultad del legislador

En el artículo 9 se establece que los socios o accionistas que reciban dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios señalados en los artículos 6, 7 y 8 del mismo decreto, gozarán de la exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos allí previstos. A esta disposición le resultan aplicables los argumentos expuestos en el punto anterior sobre la facultad del legislador de excepción de conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos no pertenezcan a las entidades territoriales, como es el caso del impuesto de renta que es propiedad de la Nación, pues en materia de tributos, tal funcionario, está autorizado no sólo para establecerlos sino también para modificarlos, en forma transitoria, pues éstos dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso los adopte como permanentes, durante el año siguiente.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES-Por obtención de beneficios tributarios sin cumplimiento de requisitos/SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES-Exequibilidad condicionada

Con la disposición del artículo 10 se trata de evitar la comisión de hechos fraudulentos u otros ilícitos en contra de la Administración tributaria, por parte de quienes sin tener derecho a ello, por no cumplir las exigencias establecidas en cada caso, obtengan los beneficios tributarios consagrados en el ordenamiento bajo examen. El engaño se castiga con multa

equivalente al doscientos por ciento del beneficio obtenido, sin perjuicio de la responsabilidad penal para quienes hayan alterado la información contable o los estados financieros para hacerse acreedores a dichos beneficios, lo cual no infringe la Constitución y, por el contrario, garantiza el principio de transparencia. No obstante, es preciso señalar que la imposición de tales sanciones por parte de las autoridades competentes deberá estar precedida de un debido proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los implicados, la controversia probatoria y todas los demás derechos establecidos en el artículo 29 del Estatuto Superior y demás normas aplicables a esta clase de procedimientos. Así las cosas, el artículo 10 del decreto materia de revisión, será declarado exequible en forma condicionada, esto es, bajo el entendimiento de que tal disposición también se aplica a las personas naturales y que en el trámite para la imposición de la sanción se deberán observar y respetar todas las reglas que rigen el debido proceso.

DESCUENTO TRIBUTARIO POR GENERACION DE EMPLEO

La disposición del artículo 11 encuentra claro sustento constitucional pues están destinadas a lograr la reactivación económica y social de los municipios afectados con el terremoto, mediante la generación de empleo. A los empleadores que lo hagan se les concede un descuento tributario para efectos de la declaración de renta y complementarios equivalente al cien por ciento del monto de los gastos correspondientes a salarios y prestaciones sociales. El monto del descuento no puede ser superior al 50% del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario. Ante el alto índice de desempleo en el país incentivos de esta naturaleza animan a los empleadores para que contribuyan con el país y, en este caso, con la situación de desamparo en que quedaron los damnificados del terremoto. Como requisito para la obtención de tal beneficio se exige que las empresas garanticen la seguridad social y la estabilidad o permanencia del empleado, ya que la vinculación no puede ser inferior a un año, lo cual es claro desarrollo del artículo 53 de la Constitución, que los consagra como derechos mínimos fundamentales de los trabajadores.

La disposición citada, establece la renta presuntiva de los bienes de las empresas que se encontraban ubicados en los municipios en donde ocurrió el terremoto. Al establecer el

legislador de excepción la renta presuntiva solamente sobre los bienes de las empresas que existían en la zona de desastre antes del terremoto, infringió los siguientes preceptos constitucionales: – El artículo 13 que consagra el principio de igualdad, al excluir los bienes de las personas naturales que también resultaron afectados con el sismo. – La misma disposición constitucional, al señalar porcentajes distintos de afectación de los bienes existentes en la zona asolada por el terremoto, tomando como único patrón de referencia la magnitud de las empresas, pues para las grandes establece que sus bienes fueron afectados en el 70% si estaban ubicados en el Quindío y en el 30% si estaban localizados en los demás municipios y para las pequeñas y medianas contempla el 80% y el 50%, respectivamente, olvidando que el valor de la renta presuntiva sobre tales bienes no se puede determinar por la riqueza del propietario sino por otros aspectos exclusivamente relacionados con el mismo bien. – El artículo 215 de la Carta, al establecer la presunción sobre los bienes que se encontraban ubicados en la zona de desastre, a 31 de diciembre de 1998, pues el terremoto ocurrió el 25 de enero de 1999, en consecuencia, quedarían excluidos los bienes construidos con posterioridad a aquella fecha y antes de que sucediera tal catástrofe, lo cual atenta contra los derechos de esos propietarios a obtener iguales beneficios tributarios que los que se conceden a las demás personas cuyos bienes resultaron afectados.

PLAZOS PARA DECLARAR Y PAGAR IMPUESTOS EN EL EJE CAFETERO-Facultad del Gobierno Nacional

En el artículo 14 se consagra una autorización al Gobierno para adoptar medidas de carácter administrativo con el fin de facilitar a los contribuyentes, que resultaron afectados con el sismo ocurrido el 25 de enero de 1999, cumplir con sus obligaciones tributarias, en desarrollo del deber constitucional de contribuir con los gastos del Estado. Que el aplazamiento de tales obligaciones tributarias no genere sanciones, ni intereses de mora, o cualquiera otra consecuencia desfavorable para los contribuyentes, es la aplicación obvia del principio de justicia y equidad, pues la fuerza mayor y el caso fortuito eximen de responsabilidad. El terremoto está catalogado como uno de ellos pues es un hecho imprevisible e irresistible al que nadie se puede sustraer.

VENTA DE CASAS PREFABRICADAS EN EL EJE CAFETERO-Exclusión del IVA

Debido a la destrucción en unos casos y graves daños en otros, causados por el terremoto a

los inmuebles ubicados en las zonas afectadas por éste, se ha presentado una notoria escasez inmobiliaria, especialmente, la destinada a vivienda, de ahí que se hayan tomado medidas como la consagrada en el artículo 15, con la cual se busca disminuir el costo de bienes destinados a ese fin y de esta manera lograr que todos los habitantes puedan acceder a una vivienda digna.

IMPORTACION DE MAQUINARIA EN EL EJE CAFETERO-Exención de impuestos, tasas y contribuciones

Sobre el artículo 16 la Corte no tiene objeción alguna de constitucionalidad, pues como ya se ha visto, es potestad del legislador conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos sean de carácter nacional, como es el caso que aquí se establece. Resultan entonces aplicables los mismos argumentos que se han expuesto en acápites anteriores sobre el tema.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN CONTRATOS DE LEASING SOBRE MAQUINARIA EN EL EJE CAFETERO

En el artículo 17 se consagra un beneficio tributario para los arrendatarios que hayan celebrado contratos de leasing sobre maquinaria y equipo, para ser utilizado en la construcción de obras públicas en las zonas afectadas por el terremoto, que consiste en permitirles registrar como gasto deducible el canon de arrendamiento causado, sin que deba registrarse en el activo o pasivo ninguna suma por concepto del bien objeto de arriendo, salvo que exista opción de compra, lo cual no vulnera la Constitución, pues con esta medida busca el Gobierno incentivar a las personas dedicadas a labores de esa índole, para que colaboren en la reconstrucción y rehabilitación de los municipios devastados por el sismo y así lograr prontamente el retorno a la normalidad. No se olvide que los daños causados en la infraestructura vial, en los servicios públicos y en la vivienda fueron de gran magnitud, lo que entraba el desarrollo normal de las actividades de todo orden, por lo que se hace necesaria la pronta y eficaz colaboración para su rápida rehabilitación.

REDUCCION DE APORTES AL SENA

Según el artículo 18, los aportes al Sena a cargo de los empleadores tanto públicos como privados es una contribución parafiscal y, por tanto, bien podía el legislador extraordinario,

en desarrollo de la facultad que en materia tributaria le confiere el constituyente en el artículo 215, atendiendo la particular situación en que quedaron las empresas ubicadas en las zonas en las que se presentó la catástrofe, exonerarlas del pago del 50% de la misma, en forma transitoria, con el fin de aliviar su situación económica y así lograr la reactivación económica y social de los municipios en los que se presentó la catástrofe. La normalidad empresarial es un proceso que no se puede lograr en poco tiempo de ahí que se establezca la rebaja de los aportes hasta el año 2.000.

La norma a la que alude la disposición del artículo 19 establece un impuesto para las transacciones financieras (dos por mil), a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman. Pues bien: que los recursos que administre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica, se consideran recursos del presupuesto nacional para efectos del impuesto consagrado en el artículo 29 del decreto 2331 de 1998, tiene un fin loable: exonerarlos del pago del denominado impuesto del dos por mil, lo que repercutirá en beneficio de la comunidad de las zonas afectadas por el terremoto, puesto que habrá más dinero disponible para atender las necesidades básicas de los habitantes de dichos municipios y la construcción de obras públicas indispensables para retornar a la normalidad.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS CONCEDIDOS-Límites

Un análisis sistemático de las normas que integran el decreto objeto de control, y al cual pertenece el artículo 20, permite concluir que, como en varios de sus artículos se ordena aplicar disposiciones del Estatuto Tributario, si éstas se refieren a beneficios tributarios, no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta. El límite fijado entonces, solamente cubre los beneficios expresamente señalados en el decreto 258/99 y no otros. Con esta interpretación no hay lugar a tacha alguna de inconstitucionalidad pues, compete al legislador de excepción, en desarrollo de la facultad que le ha conferido el constituyente, para expedir normas destinadas a enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, determinar la cuantía de los beneficios tributarios que concede.

COMPENSACION PARA MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS AFECTADOS POR EL SISMO EN EL EJE

CAFETERO

La compensación en sí misma, en criterio de la Corte, no viola el principio de autonomía de las entidades territoriales, pues se trata de la aplicación plena del principio de solidaridad frente a una calamidad pública como la ocurrida en el eje cafetero, dentro del marco del Estado unitario. En consecuencia, el legislador de excepción en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, está obligado a adoptar todas las medidas que sean idóneas y eficaces para conjurar la crisis presentada e impedir que ésta se extienda.

COMPENSACION EN DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS-Inconstitucionalidad por no incremento de prestaciones sociales y de planta de personal/EMERGENCIA ECONOMICA-No pueden desmejorarse derechos de trabajadores

Los artículos 21, 22 y 23 del decreto 258/99 serán declarados constitucionales, salvo el inciso primero de la última norma citada, la cual es contraria al ordenamiento constitucional, concretamente a lo dispuesto en los artículos 53, 215, 300-7, 313-6, 305-7 y 315-7. No podía el legislador extraordinario sin violar las normas constitucionales citadas, limitar las atribuciones que en dichos ámbitos (salarios y plantas de personal) les corresponde ejercer a tales autoridades y, por ende, desconoció el principio de autonomía que el constituyente les confirió a las entidades territoriales para el manejo de estos asuntos y los derechos mínimos de los trabajadores específicamente protegidos en el artículo 53 del estatuto supremo. La disposición que se revisa en los relativo a prestaciones sociales es inconstitucional, por violar los artículos 53 y 13 de la Carta, puesto que impide que éstas puedan ser incrementadas durante los años 1999 y 2000 en detrimento de los derechos laborales constitucionales de los trabajadores del orden territorial. De acuerdo con lo expuesto el inciso primero del artículo 23 del decreto 258/99 será retirado del ordenamiento jurídico, no sólo por infringir las normas señaladas sino también el artículo 215 de la Constitución que prohibe que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores.

INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Giros de participación para recuparación del Eje Cafetero

La disposición del artículo 24 se limita a consagrar una medida de carácter eminentemente

administrativo, con el fin de hacer oportuna y efectiva la entrega de los recursos que ordinariamente les corresponde a los entes territoriales que resultaron afectados con el sismo. La agilización en el pago tiene una finalidad loable y es la pronta recuperación del eje cafetero y el retorno a la normalidad. No hay pues, violación de la Constitución.

CONTRATOS SUSCRITOS POR FOGAFIN-Excepción de aplicación del estatuto contractual

La no aplicación del estatuto contractual –ley 80/93- a los contratos que deba suscribir FOGAFIN, para el desarrollo de los programas que le fueron asignados por medio del decreto 196/99, el cual fue revisado por esta Corte y declarado exequible (financiación de vivienda y locales comerciales), no significa que no se deban respetar todas las normas constitucionales, especialmente las que consagran los principios de transparencia, publicidad, y aquellos que rigen la función administrativa, esto es, igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficiencia y eficacia. Tales contratos están sujetos al control de las autoridades competentes (Contraloría y Procuraduría) y, quienes en ellos intervienen deben responder disciplinaria, patrimonial y penalmente en caso de que se presenten irregularidades en su celebración, desarrollo y cumplimiento. La necesidad de actuar en forma rápida y oportuna para solucionar el grave estado en que quedaron los habitantes y los municipios en los que ocurrió el terremoto, es lo que justifica la inaplicación de las normas de la ley 80/93 que en muchos casos, contiene trámites cuyo cumplimiento alcanza varios meses.

JURISDICCION DE CURADORES URBANOS EN LA ZONA DEL EJE CAFETERO

Se consagra una medida necesaria para la reconstrucción de los municipios afectados con el terremoto, pues se amplía la jurisdicción que tienen los curadores urbanos de los departamentos citados, para que cumplan las funciones asignadas por la ley en esas zonas, que no son otras que las relacionadas con el trámite y expedición de licencias urbanísticas y la vigilancia en el cumplimiento de las normas que regulan el uso del suelo y la construcción sismorresistente. La planeación y reconstrucción de los municipios arrasados por el sismo es una tarea de gran importancia para el desarrollo del eje cafetero, en la que están involucrados distintos organismos del Estado y entes particulares y en la que juega un papel trascendental el curador urbano. Tal labor debe ser coordinada y armónica y debe respetar los principios constitucionales contenidos en el artículo 58, relativos a la función social y

ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Sin dejar de lado obviamente, asuntos como el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del medio ambiente, del patrimonio ecológico, cultural e histórico, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, etc.

INMUEBLES AFECTADOS POR EL SISMO DEL EJE CAFETERO-Pago de seguros y créditos

Se permite a los beneficiarios de los seguros de terremoto constituidos sobre los bienes inmuebles situados en las zonas afectadas por el sismo, obtener créditos de los consagrados en el decreto 196/99 hasta por un valor equivalente al monto del daño financiable si éstos no se encontraban gravados con hipoteca. Si el bien estaba hipotecado el deudor puede exigir que dicho valor del seguro se le impute al pago del crédito que tenga con la entidad financiera respectiva o se destine a la reconstrucción del bien. También puede solicitar que se le conceda un crédito o cobrar directamente el valor indemnizable, lo cual no vulnera la Constitución pues se trata de medidas destinadas a permitir la reconstrucción de las viviendas y locales comerciales que fueron destruidos total o parcialmente.

CONTRATOS DEL FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO

Los contratos que debe celebrar el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero son todos aquellos necesarios para cumplir su objeto, que no es otro que la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero asolada por el terremoto. En consecuencia, la autorización para incluir cláusulas excepcionales se deriva de la misma situación de emergencia que requiere de soluciones prontas y eficaces para lograr los propósitos señalados.

OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO-Garantías

La disposición del artículo 29 no viola la Constitución pues simplemente se limita a aclarar lo regulado en el citado artículo 9, en cuanto a la no obligación de constituir contragarantías en relación con créditos internos y externos que se realicen con la destinación antes citada, esto es, conjurar la crisis producida con el terremoto.

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO

El cambio de denominación del Fondo en el artículo 30 se ajusta más a la finalidad para la cual fue creado, que no es otra que la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica de los municipios afectados con el sismo. Siendo potestad del legislador en tiempo ordinario, modificar la estructura de la administración nacional, atribuciones que también compete ejercer en forma transitoria al legislador de excepción con el fin de afrontar la crisis producida, bien podía éste modificar el nombre del ente público precitado, sin infringir el estatuto superior.

Referencia: Expediente RE-112

Revisión constitucional del decreto No. 258 del 11 de febrero de 1999

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República, remitió a esta corporación el día siguiente de su expedición, el decreto legislativo No. 258 del 11 de febrero de 1999 “Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la situación de calamidad pública causada por el terremoto producido el 25 de enero de 1999”, para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO MATERIA DE REVISION

El contenido del decreto enviado para revisión, es el que aparece a continuación.

III. OPINION DE EXPERTOS

A solicitud del magistrado ponente, el Presidente del Instituto Colombiano de Derecho

Tributario, el Vicepresidente Jurídico de la ANDI, la Directora General de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Presidente de la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, el Director del Departamento Nacional de Planeación y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, emitieron su opinión especializada, sobre las normas contenidas en el decreto 258 de 1999, así:

1. El funcionario citado de la Asociación Nacional de Industriales ANDI, manifiesta que "ante la grave y manifiesta afectación de la actividad económica en los municipios afectados por el terremoto, la ANDI considera que es razonable conceder condiciones especiales de índole tributaria". Además, las medidas adoptadas son, en términos generales, proporcionadas y adecuadas para el fin buscado, por que "a) consagran unos beneficios o estímulos por unos períodos de tiempo acordes con las disposiciones constitucionales, y que son a la vez lo suficientemente amplios para reactivar la economía, y breves para evitar una situación intolerable de discriminación tributaria en desmedro de otras regiones del país. b) contienen una serie de condiciones para que los estímulos tributarios sí redunden en beneficio de la zona y habitantes afectados, y no sean utilizados por personas ajenas a la tragedia. c) establecen unas sanciones para quienes pretendan aprovecharse fraudulentamente de los beneficios conferidos."

2. La Directora de Impuestos Nacionales considera que los beneficios o exenciones establecidos en el decreto para los años 1999 y 2000 tienen todos "el propósito de restablecer, en lo posible, el orden económico, ecológico y social de la zona afectada por el sismo ocurrido el 25 de enero del presente año, principalmente en el departamento del Quindío, por ser la zona más afectada con el terremoto, a costa de un menor recaudo para el Estado; entre otras cosas, el proceso de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo tanto al interior de la zona como fuera de ella.

Dentro de este marco de legalidad, se crearon los parámetros, procedimiento y mecanismos encaminados a conjurar la crisis surgida como consecuencia del desastre, diseñando a su vez los mecanismos de control para que los recursos destinados a superar la crisis, no fueran desviados para otros fines diferentes a los allí establecidos; puesto que el esfuerzo fiscal no puede ser aprovechado sin que el mismo se encuentre vinculado a la zona afectada, pues se configuraría un típico auxilio prohibido en nuestra Constitución Política, así como una violación al principio de igualdad. (…)

En este orden de ideas consideramos que fiscalmente no existe ningún artículo de estos decretos que no esté dentro de los parámetros legales, pues las nuevas exenciones y beneficios creados solamente son aplicables a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que ayuden directamente a la recuperación o reactivación de la economía en la zona afectada por el desastre y a los damnificados del mismo. De la misma manera, la exención de impuestos tasas y contribuciones de bienes importados solamente procederá sobre aquellos que estén destinados a conjurar la crisis y que sean efectivamente ubicados en la zona como activos fijos, generadores de renta."

En seguida se refiere la experta a los distintos beneficios consagrados, en los mismos términos que consagra el decreto, agregando que algunos de los artículos de ese ordenamiento fueron modificados y en otros casos derogados por el decreto 350 de 1999.

3. El presidente de la Federación Nacional de Comerciantes FENALCO, señala que las medidas adoptadas se adecuan en su esencia a la situación de emergencia, pero considera "inconveniente que el decreto 258 haya privilegiado, tanto en el término de vigencia de la exención de renta como en los porcentajes de la misma, a las empresas nuevas que se establezcan en la zona frente a las que desarrollaban su actividad y perdieron como consecuencia del terremoto las condiciones normales y necesarias para su ejercicio; más aún en el caso del comercio que no sólo sufrió los daños estructurales causados por el terremoto, sino que también fue víctima de los posteriores saqueos y actos de vandalismo, perdiendo no sólo sus activos fijos sino sus inventarios." Por consiguiente, dice que "no es ecuánime que mientras que a las nuevas empresas se les conceden beneficios en renta por los años gravables de 1999 y 2000 consistentes en exenciones del 70% en Quindío y del 30% en los demás municipios afectados; las empresas preexistentes sólo puedan acceder por el año 1999 a una limitada exención en renta del 60% en Quindío y del 20% en los restantes municipios afectados, como puede apreciarse en lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del mismo", lo cual en su criterio, constituye una clara violación del artículo 13 de la Constitución, pues las empresas preexistentes deben tener iguales o incluso superiores beneficios que las nuevas que se establezcan.

También sostiene que la definición de las PYMES para efectos del beneficio de renta contenido en los artículos 7 y 8 del decreto, que son aquéllas que cuentan con un patrimonio bruto inferior a ochocientos millones de pesos y no más de 20 trabajadores, "es

contradictoria con la reactivación económica y la generación de empleo en la zona. En efecto, al exigir que las pequeñas y medianas empresas cumplan conjunta y no alternativamente los dos requisitos mencionados ocasiona un inconveniente para aquellas empresas que teniendo un patrimonio modesto ocupan más de 20 trabajadores, lo que en últimas trae como consecuencia un desestímulo a la generación de empleo por parte de las nuevas PYMES, quienes corren el riesgo de perder el beneficio tributario al brindar mayor número de empleos en la zona."

Finalmente, agrega que dentro de las grandes empresas que se constituyan en la zona afectada por el terremoto, según el artículo 6 del decreto, no tienen derecho a la exención de renta las que tengan por objeto desarrollar actividades comerciales, "circunstancia que no comparte el gremio pues apareja un tratamiento discriminatorio del comercio en relación con las demás actividades comerciales." La actividad comercial, dice, ha sido objeto de reconocimiento y protección constitucional en el artículo 333 de la Carta y "al no contemplarse ésta dentro del listado de actividades respecto de las cuales procede el beneficio de renta previsto en el artículo 7, se desconoce el potencial inherente a esta actividad como generadora de empleo, infraestructura y progreso; función que se evidencia aún más si se tiene en cuenta que el sector comercio y servicios alcanza una participación del 50.8% del PIB y se ha erigido en uno de los mayores empleadores al aportar el 26% del total del empleo nacional, según la cuenta de hogares del DANE de 1988 (……), la exclusión del comercio comporta un tratamiento discriminatorio que no se adecua al principio de igualdad previsto por el artículo 13 constitucional."

4. El Director del Departamento Nacional de Planeación señala que dada la grave situación presentada con ocasión del terremoto ocurrido el 25 de enero pasado, y estando "conscientes de la situación fiscal de la Nación, se hace indispensable la canalización de recursos privados a la reconstrucción de la zona mediante beneficios tributarios", los cuales se describen en los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del decreto objeto de revisión. También se adoptan medidas destinadas a recuperar la actividad productiva, "a través de la promoción de instalación de empresas nuevas y el apoyo a las empresas que existían antes de la calamidad y que tenían residencia en alguno de los municipios afectados", como aparece en los artículos 6, 7, 8, 9 y 10 del mismo ordenamiento y se establecen beneficios tributarios para quienes colaboren en esos planes (arts. 13, 14, 15, 16 y 17 ib). "Para la reconstrucción del tejido social y de la base económica, es necesario una política de generación de empleo

permanente que estimule al sector privado de la región a vincular nuevo personal a cambio de descuentos tributarios. Es así como se crean beneficios en materia de impuestos (arts. 11 y 12) y de contribuciones parafiscales (art. 18)”

De otra parte, dice que el Gobierno Nacional consciente de la situación de fragilidad en que quedaron las entidades territoriales afectadas con el sismo, decidió “implementar medidas presupuestales tendientes a reducir el impacto negativo de esta situación en sus ingresos tributarios de los próximos dos años, y de este modo, permitirles que puedan continuar cumpliendo con sus funciones y atender oportunamente las necesidades de sus habitantes, o de lo contrario estas entidades se verán impedidas para cumplir sus obligaciones por condiciones estructuralmente críticas en materia fiscal”, lo cual justifica lo dispuesto en los artículos 21 y 22 .

Finalmente, se refiere a las medidas adoptadas en los artículos 25 a 30 para concluir que “las medidas tomadas por el Gobierno Nacional están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, por lo mismo, no existe una sola disposición que no se refiera a materias que no tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.”

5. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario se refiere a las medidas tributarias contenidas en el decreto sujeto a revisión, las que en su gran mayoría “están encaminadas a modificar algunos aspectos, temporalmente, del régimen ordinario de ciertos impuestos. Claramente, no se establecen nuevos tributos. En su conjunto, como lo indican los considerandos del decreto, se buscan utilizar ciertas minoraciones del impuesto de renta y complementarios, ciertas exoneraciones del mismo y del impuesto sobre las ventas, para que con tales incentivos o premios fiscales que minoran la carga tributaria de los contribuyentes, se reorienten recursos económicos que irriguen la zona afectada, estimulando las donaciones, ya que se requieren bienes y dinero en la zona, a favor de quienes perdieron los suyos por causa de la naturaleza y estimulando la creación de empresas para absorber mano de obra y generar empleo, como instrumentos que incidan en la desocupación y en las rentas de los habitantes de las zonas afectadas. Tampoco se le está cambiando la destinación a los impuestos pues éstos se transfieren para favorecer a los habitantes y a las entidades territoriales determinadas en los decretos de emergencia que, en buena parte, es la intención de este mismo régimen excepcional. Bajo esta perspectiva, es un sacrificio fiscal

que encuentra justificación en el hecho mismo del terremoto.”

No obstante lo anterior, el Instituto hace algunas observaciones en relación con la constitucionalidad de varias disposiciones del decreto a las cuales se hará referencia en las consideraciones que hará la Corte.

IV. INTERVENCION DEL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, actuando por medio de apoderado, intervino en este proceso, para solicitar a la Corte que declare exequible en su totalidad el decreto 258/99, objeto de revisión. Son estos algunos de los argumentos que se exponen como fundamento de esa petición:

– Después de señalar que el decreto cumple con la exigencias formales establecidas en la Constitución y guarda la debida conexidad con las causas que originaron la declaración de la emergencia económica, social y ecológica, expresa que los beneficios tributarios que en dicho ordenamiento se consagran cumplen con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución, “dada la condición económica y física en que se encuentran las personas naturales y jurídicas de la zona afectada….buscando así atenuar o reparar los males que sufrieron en lo económico, lo familiar y social. Ello resulta ser una clara aplicación del principio de solidaridad y del derecho a la igualdad… La situación en la que se encuentra la población afectada por la catástrofe es, no solo desigual sino, adicionalmente, de desprotección evidente y así quedó consignado en la evaluación de las implicaciones del sismo y sus réplicas.”

– Los beneficios para los donantes “incentivan los procesos de participación solidaria, otorgando un aliciente adicional representativo (…), si el sistema tributario debe someterse a los principios de equidad, eficiencia y justicia, es apenas acertado que una situación que entraña, simplemente la recuperación gradual de un siniestro no resulte gravada.”

– El límite a los beneficios encuentra justificación en el hecho de que éstos “fueron concebidos dentro del esquema de un menor recaudo por parte del Estado no de una erogación directa del mismo.”

– El legislador de excepción consideró de la mayor importancia “entrar a adoptar un sistema

tendiente al fortalecimiento institucional por vía financiera. Las proyecciones indican que en este año se verán afectadas, considerablemente, las entidades territoriales del área del siniestro. Para este efecto, basta tener en cuenta que tributos como el predial unificado e industria y comercio han sufrido una sensible mella. Por una parte el sujeto pasivo del tributo no tiene cómo hacer frente a esta clase de obligaciones; y de otro lado, el hecho generador y la base gravable en el impuesto predial se confronta a un bien destruido que ya ni siquiera sirve de techo para una familia ni tiene el valor catastral por el cual fue declarada en la vigencia anterior. Lo que sucede con el impuesto de industria y comercio es más palmario: simplemente no se produce el hecho generador pues los negocios que han sido destruidos o que, por diversas circunstancias no pueden continuar funcionando por un determinado tiempo, no continúan su actividad (…), consciente de lo anterior, el legislador de excepción dispuso el traslado de recursos del presupuesto nacional hacia las entidades territoriales afectadas tomando en cuenta lo recaudado por ingresos propios en 1998", cuya finalidad es solventar una situación de emergencia. Sin embargo, el Gobernador y la asamblea "están en la posibilidad de desistir de ese apoyo o de mermarlo, en desarrollo de la antedicha autonomía, o de someter las condiciones allí previstas sin que, en todo caso, la misma se vea constreñida."

– Finalmente, señala que se han respetado los derechos sociales de los trabajadores, pues la declaración de emergencia "no puede servir de prurito para que sea la población asalariada, que en general se encuentra en una debilidad manifiesta, quien debe soportar el peso de las medidas que se adopten". De ahí que en el decreto que se revisa no sólo se respeta ese límite, "sino que, antes bien, contiene disposiciones propiciatorias que indirectamente repercuten favorablemente en el trabajo ya que viabiliza la posibilidad de utilizar el recurso humano e integrarlo a la economía en una fase histórica en donde existe una fuerte tendencia a marginar a gruesos sectores de la población del proceso productivo."

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el decreto 258 de 1999, objeto de revisión, con excepción de los artículos 13 y 23 inciso primero que son inconstitucionales. Los argumentos que expone dicho funcionario para fundamentar su

petición son los que se resumen en seguida:

– En primer término se refiere el concepto a los requisitos formales y de conexidad de las medidas adoptadas con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción, para concluir que éstos se cumplieron a cabalidad, con excepción del artículo 13, puesto que todas las demás disposiciones están dirigidas a conceder "beneficios a quienes se vieron afectados por un desastre natural o procuran dinamizar la economía de la zona afectada, pero, las medidas deben ser objetivas y razonables de tal manera que no termine pervirtiendo la regla de justicia, tratando en igual forma a quienes se encuentren en condiciones diferentes."

– El artículo 23, según el Procurador, también debe declararse inconstitucional "en tanto que sujeta el beneficio de la compensación a favor de los municipios y departamentos afectados, a la condición de que éstos renuncien a su autonomía con respecto a la administración de sus recursos y a determinar su estructura", lo cual vulnera los artículos 1, 209, 228, 298, 300, 305, 311, 313 y 315 de la Carta, pues "Si bien el legislador puede condicionar el empleo de esos recursos en los municipios afectados, con el fin de garantizar el principio de equidad y coordinación y lograr los fines que justificaron la declaratoria del estado de emergencia, no puede despojar a las autoridades departamentales y municipales de sus facultades constitucionales, especialmente las consagradas en los artículos 300-7, 313-6 superiores, los cuales atribuyen a las Asambleas y a los Concejos, la función de determinar la estructura administrativa de la entidad territorial y la escala de remuneración correspondiente a sus distintas categorías de empleo. Así como también los artículos 305-7 y 315-7, los cuales facultan a los Gobernadores y Alcaldes para crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias."

– En cuanto a las donaciones que se hagan en favor de los damnificados señala que éstas "deben ser útiles y contribuir efectivamente a las necesidades de la región afectada…… ni el legislador ni mucho menos las entidades que reciban donaciones orientadas a conjurar los efectos de ese desastre natural, podrán modificar el fin para el cual fueron realizadas, siendo obligación del gobierno, fiscalizar el manejo y la inversión de tales recursos". (art. 62 C.P.)

– En criterio del Procurador todas las demás disposiciones que conforman el decreto 258/99

son exequibles ya que están destinadas única y exclusivamente a conjurar la crisis ocasionada con el sismo del 25 de enero de 1999.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Corresponde a esta corporación ejercer en forma oficiosa el control de constitucionalidad del decreto enviado para revisión. (art. 241-7 C.P.)

2. Requisitos formales

El decreto 258 del 11 de febrero de 1999, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el decreto 195 de 1999, adicionado por el decreto 223 del mismo año, mediante los cuales se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios que allí se indica, pertenecientes a los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, con el fin de "conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública", ocurrida por el terremoto producido el 25 de enero pasado en esa zona, los cuales fueron examinados por esta corporación y declarados exequibles, según consta en las sentencias C-2161 y C-2202 del 14 de abril de 1999.

El ordenamiento que se revisa cumple con las exigencias formales establecidas en el artículo 215 de la Constitución y en la ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, puesto que se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho (16), está debidamente motivado y se expidió dentro del límite temporal fijado en el decreto 195 de 1999 mediante el cual se declaró la emergencia económica, el cual empezó a correr a partir de la vigencia del decreto (30 de enero de 1999) hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero del mismo año.

No hay entonces reparo de constitucionalidad por este aspecto.

3. Conexidad

De acuerdo con el artículo 215 de la Constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción, los decretos legislativos que se expidan en desarrollo de la emergencia econòmica, social y ecológica, deben guardar la debida relación de conexidad con las causas que dieron origen a la declaración de ese estado y dirigirse a conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos.

El decreto objeto de revisión, cumple con este requisito constitucional pues sus normas están destinadas exclusivamente a lograr la reconstrucción, recuperación y reactivación econòmica, laboral y social de los municipios afectados por el terremoto. De ahí que en él se adopten medidas relacionadas con asuntos atinentes a las donaciones que se reciban, incentivos para la instalación de empresas que desarrollen actividades agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de exportación de bienes muebles producidos en esos municipios, etc, creación de estímulos para quienes generen empleo, beneficios tributarios para las personas que ejecuten alguna de esas actividades, modificación de los plazos para el pago de las obligaciones tributarias que debían realizar los habitantes de esa zona, reducción temporal del valor de los aportes al Sena para las empresas ubicadas en dicho territorio, compensación fiscal para las entidades territoriales afectadas con el sismo, regulación de algunos aspectos relativos al pago de seguros de terremoto, exclusión del pago del IVA para casas prefabricadas que se instalen en la zona, entre otras.

Es tan evidente la situación de deterioro y destrucción en que quedaron los municipios en donde se produjo el terremoto del 25 de enero pasado, que las medidas ordinarias resultaban insuficientes para lograr su recuperación y rehabilitación, lo que motivó la declaración del estado excepcional contenido en el artículo 215 del Estatuto Supremo. En consecuencia, todas aquellas disposiciones encaminadas a afrontar la crisis mediante la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas y la adopción de mecanismos o instrumentos para lograr la reconstrucción y el desarrollo económico, laboral, social y ecológico de los municipios en donde se produjo el fenómeno, en principio, resultan acordes con el ordenamiento constitucional.

Sin embargo, ello no significa que todas las normas contenidas en el decreto materia de revisión, por ese simple hecho, sean constitucionales en su contenido, pues a esta conclusión solamente se puede llegar cuando se hayan analizado cada una de ellas lo cual se hará en el punto siguiente.

4. Examen material de las disposiciones del decreto objeto de revisión.

4.1 Aclaración Previa

Algunas disposiciones del decreto 258/99, objeto de revisión, fueron modificadas y otras derogadas por el decreto 350/99; sin embargo, ello no es óbice para que la Corte emita pronunciamiento de fondo sobre las primeramente citadas, pues de acuerdo con el artículo 241-7 del estatuto supremo, a esta corporación le corresponde ejercer control oficioso de constitucionalidad sobre todos los decretos legislativos que expida el Presidente de la República, en desarrollo de los estados de excepción contenidos en los artículos 212, 213 y 215, dentro de los cuales se encuentra el de emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, es su deber examinar todos y cada uno de los preceptos que los integran y, por tanto, no puede declararse inhibida para conocer de ninguna de sus normas así éstas ya hayan perdido vigencia.

Ante esta circunstancia, no es posible acceder a la petición hecha por el Procurador General de la Nación, sobre la declaración de inhibición de los artículos 16 y 17 del decreto 258/99.

4.2. Donaciones (arts. 1, 2, 3 y 4)

4.2.1 Contenido de las disposiciones

En los artículos 1, 2, 3 y 4 del decreto, objeto de control, se consagran descuentos tributarios para quienes realicen donaciones, se señalan los requisitos que deben cumplir los donantes para obtener tales descuentos, las entidades autorizadas para recibir las donaciones y la exención de impuestos, tasas y contribuciones para las donaciones que provengan del exterior, como se verá en seguida.

– En el artículo 1 se establece que los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios que realicen donaciones a las entidades autorizadas para recibirlas, tendrán derecho a un descuento tributario equivalente al setenta por ciento (70%) del valor de los bienes donados, sin que en ningún caso exceda del cuarenta (40%) por ciento del impuesto neto de renta del mismo ejercicio, determinado antes de restar el descuento

tributario consagrado en esta norma, siempre y cuando la donación esté destinada, en forma exclusiva, a recuperar la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero, la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas con el terremoto y lograr la reconstrucción, desarrollo y rehabilitación de los municipios destruidos por el sismo.

Las donaciones pueden ser realizadas en dinero o en especie, diferente de acciones, aportes o cuotas de interés social o derechos fiduciarios.

Para que las donaciones den derecho al beneficio antes señalado deben haber sido expresamente aceptadas por una de las entidades autorizadas para recibirlas, la cual expedirá una certificación en su condición de entidad receptora.

Cuando se trate de la donación de bienes inmuebles, el beneficio sólo será procedente cuando el bien se encuentre ubicado en cualquiera de los municipios afectados por el terremoto, enunciados en los decretos 195 y 223 de 1999. Además, debe ser útil para cumplir los fines consagrados en el inciso primero de este mismo artículo y encontrarse libres de demandas, embargos, pleitos pendientes, contingencias, limitaciones impuestas por los planes de ordenamiento territorial y cualquier otro gravamen.

Para efectos de determinar el monto del descuento se señala que el valor de los bienes muebles donados es el de su costo fiscal. Y para los inmuebles, el valor menor entre el costo fiscal vigente y el avalúo que se realice, de acuerdo con el procedimiento que determine el Gobierno Nacional.

Las Cámaras de Comercio con cargo a sus recursos privados (propio patrimonio, derechos de afiliación y de noticia mercantil) pueden realizar donaciones e inversiones para la recuperación de la zona afectada con el terremoto, para lo cual se les permite modificar sus respectivos presupuestos.

Los bienes recibidos en donación pueden ser manejados a través de contratos celebrados con entidades fiduciarias, para lo cual el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, las entidades oficiales y los fondos públicos autorizados por el Gobierno Nacional celebrarán contratos de fiducia mercantil y de encargo fiduciario, sin sujeción a la

ley 80 de 1993 y a sus disposiciones complementarias.

– En el artículo 3 se fijan los requisitos que deben cumplir los donantes para obtener el descuento tributario antes señalado, a saber:

1. Que la entidad receptora de la donación haya sido autorizada en forma expresa por el Gobierno Nacional para la recepción y/o inversión de los recursos donados.

2. Que la entidad receptora expida una certificación en donde conste: el lugar y fecha en que se realizó la donación, la descripción general de los bienes donados, el valor de la donación, de conformidad con la constancia que expida la entidad que la recibe o el avalúo que al efecto se haya realizado, los apellidos y nombres o razón social y número de identificación tributaria (NIT) de la persona jurídica o natural que efectúa la donación, la manifestación expresa sobre la destinación de la donación, en forma exclusiva, a los fines contemplados en el inciso primero del artículo 1 del decreto y que la entidad receptora ha celebrado un convenio para el efecto con el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

– En el artículo 4 se establece que las donaciones provenientes del exterior en dinero o en especie, que tengan como destino exclusivo, los fines contemplados en el inciso primero del artículo 1 del decreto, están exentas de toda clase de impuestos, tasas o contribuciones de carácter nacional, siempre y cuando sean realizadas al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o a las entidades oficiales o fondos públicos autorizados para ello. Estas exenciones solo proceden durante los años 1999 y 2000, sin perjuicio de lo establecido en Tratados Internacionales.

4.2.2 Análisis constitucional

Pues bien: dado que las donaciones tanto en dinero como en especie se constituyen en uno de los mecanismos más utilizados y eficaces de ayuda para las personas damnificadas por el terremoto, en desarrollo del principio de solidaridad, el Gobierno señaló en las normas hasta aquí reseñadas, los organismos encargados de recibirlas y la forma de manejarlas. Igualmente creó una serie de estímulos tributarios para quienes las realicen tales como descuentos para los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios, exención de impuestos, tasas y contribuciones para las donaciones que provengan del exterior y fijó los

requisitos que deben cumplir los donantes con el fin de obtener dichos beneficios tributarios, preceptos que no vulneran mandato constitucional alguno. Sin embargo, considera la Corte importante hacer algunas precisiones en relación con lo dispuesto en el artículo segundo, que establece que las donaciones deben efectuarse al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, a las entidades oficiales o a los fondos públicos que determine el Gobierno, "quienes las podrán recibir para integrarlas a su patrimonio o para administrarlas cuando estén destinadas a la comunidad", en ambos casos, para cumplir los fines señalados en el mismo ordenamiento.

La integración de las donaciones al patrimonio de los organismos señalados si no fueron expresamente asignadas por el donante a tales entidades, podría vulnerar el artículo 62 del estatuto superior, puesto que se estaría desconociendo la voluntad de los donantes, la cual no puede ser variada por el legislador ordinario y, mucho menos, por el extraordinario.

En efecto: dicha disposición constitucional prescribe:

"El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar.

El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones."

Si los elementos donados (dinero o bienes muebles o inmuebles) ingresan al patrimonio de los entes públicos señalados en la norma que se revisa, sin ser ésta la voluntad expresa de los donantes, éllos necesariamente, entran a formar parte de los bienes de la respectiva entidad o del presupuesto general de la Nación y, por consiguiente, podrían ser utilizados para fines diferentes al querido por los donantes.

La finalidad perseguida por los donantes ante la tragedia ocurrida en el eje cafetero es clara y contundente: ayudar a las personas afectadas con el terremoto para que puedan atender sus necesidades básicas. Entonces, no se entendería cómo el legislador de excepción pueda desconocer esa orden y autorizar que los elementos donados ingresen al patrimonio de los entes públicos indicados, desviando de esta manera la voluntad de los donantes, en el evento de que éstos no hubieran indicado expresamente el deseo de hacerlas en pro de esas

entidades públicas.

Esta la razón para que en el decreto 197/99, mediante el cual se creó el, hoy denominado Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es “la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999”, el cual fue revisado por esta Corte y declarado exequible, salvo algunos aspectos que no se relacionan con este punto, haya incluido en el artículo 5-3 como parte de su patrimonio “las donaciones que reciba para sí” y en el parágrafo segundo del mismo haya señalado: “El Fondo podrá administrar recursos privados provenientes de donaciones con destino a terceros relacionadas con el desastre, los cuales no formarán parte de su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación y, por tanto, su manejo o inversión no estarán sujetos a las normas que regulan la ejecución del presupuesto público. Tales recursos se manejarán contablemente en cuenta separada.” (Lo resaltado es de la Corte)

En consecuencia, la Corte declarará exequible, en forma condicionada, el artículo 2º. del ordenamiento que se revisa, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1º. del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto. No sobra insistir en que, en ambos casos, debe respetarse la finalidad antes señalada

De otra parte, es pertinente agregar que las donaciones son una manera de ejercer el principio de solidaridad y, por tanto, corresponde al Gobierno en relación con las destinadas a la comunidad afectada con la catástrofe ocurrida, servir de garante de la voluntad de los donantes y fiscalizar su manejo e inversión, como lo ordena el artículo 62 del ordenamiento constitucional.

4.3 Ingreso no constitutivo de renta y ganancia ocasional (art. 5)

4.3.1 Contenido de la disposición

En el artículo 5 se establece que los bienes que se entreguen por las entidades receptoras a las personas afectadas por el terremoto, que figuren en el censo respectivo, se consideran un ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional y no se encuentran sometidos a retención en la fuente, hasta por un valor máximo equivalente a ochenta (80) salarios mínimos mensuales vigentes a la fecha de cada transferencia, durante los años fiscales de 1999 y 2000; sin perjuicio de las disposiciones del Estatuto Tributario aplicables a las entidades sin ánimo de lucro.

Esta disposición fue modificada por el artículo 9 del decreto 350 de 1999.

4.3.2 Análisis constitucional

Las medidas que en dicho precepto se adoptan están destinadas a aliviar la situación tributaria de las personas afectadas con la catástrofe ocurrida, dando aplicación a los principios de justicia y equidad, pues si los bienes de su propiedad en algunos casos fueron destruidos totalmente, y en otros gravemente averiados, resulta apenas obvio que los que les sean entregados por las entidades receptoras de las donaciones no deban constituir renta y mucho menos ganancia ocasional, por que esos bienes no vienen a incrementar su patrimonio sino a reemplazarlo. Entonces, resulta congruente que tales donaciones tampoco sean objeto de retención en la fuente.

La norma bajo examen no vulnera ningún canon del ordenamiento superior y, por tanto, será declarada exequible.

4.4 Exención del impuesto a la renta y complementarios en la parte correspondiente a utilidades obtenidas, para quienes desarrollen ciertas actividades en los municipios afectados por el terremoto (arts. 6, 7 y 8)

4.4.1 Contenido de las disposiciones

– En el artículo 6 se contempla que las personas jurídicas, distintas de las señaladas en el artículo siguiente, que desde la fecha de vigencia del presente decreto y a más tardar el 30 de junio del 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto, cuyo objeto social exclusivo sea desarrollar en la zona afectada

cualquiera de las siguientes actividades: agrícolas, ganaderas, industriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobado por Colciencias o de atención a la salud, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, así: para los municipios del departamento del Quindío setenta por ciento (70%) y para los demás municipios treinta por ciento (30%).

En el parágrafo de este mismo artículo se consagra que las personas jurídicas se considerarán constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública.

– El artículo 7 prescribe que las personas jurídicas que se califiquen como pequeñas y medianas empresas, que a partir de la fecha de vigencia de este decreto y a más tardar el 30 de junio del 2000, se constituyan y localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto, cuyo objeto social exclusivo sea desarrollar las mismas actividades indicadas en el artículo anterior, están exentas del impuesto de renta y complementarios por los períodos gravables de 1999 y 2000, en la parte de las utilidades obtenidas por el desarrollo de las actividades mencionadas en dichos municipios, así: para los municipios del departamento del Quindío ochenta por ciento (80%) y para los demás municipios cincuenta por ciento (50%).

Igualmente, se aclara que no se consideran nuevas empresas las ya constituidas y que sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, domicilio o de propietarios, escisión o fusión con otras empresas.

También se dispone que para estos efectos son pequeñas y medianas empresas las que tienen un patrimonio bruto inferior a ochocientos (800) millones de pesos y un número máximo de veinte (20) trabajadores. Si tales empresas no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos, el beneficio sólo será procedente en el porcentaje que corresponda, en los términos señalados en el artículo anterior.

En el parágrafo 1 se establece que las actividades comerciales están exentas, siempre y

cuando se refieran a bienes corporales muebles producidos en los municipios afectados por el terremoto, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de esos municipios. Advierte la Corte que este parágrafo fue modificado por el artículo 1 del decreto 350 de 1999.

En el parágrafo 2 se consagra que las personas jurídicas se consideran constituidas a partir de la fecha de la respectiva escritura pública. Y en el parágrafo 3 que durante los años 1999 y 2000 el Gobierno Nacional podrá establecer tarifas diferenciales para los actos de matrícula e inscripción mercantil de las nuevas empresas a que se refiere este artículo y el anterior.

– En el artículo 8 se establece que lo dispuesto en los artículos anteriores es aplicable exclusivamente al año fiscal de 1999, para aquellas empresas que sean personas jurídicas y, que para el 25 de enero, fecha en que ocurrió el terremoto, se encontraban constituidas jurídicamente y localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados con esta catástrofe, siempre y cuando, tales empresas demuestren, en la forma que señale el reglamento, que reanudaron las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre, a más tardar el 31 de diciembre de 1999, en la jurisdicción de los municipios a los que se ha hecho referencia. Para tales efectos el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades.

En el caso de pequeñas y medianas empresas, el porcentaje de exención es éste: para las empresas que desarrollen actividades en los municipios del departamento del Quindío ochenta por ciento (80%) y en los demás municipios el sesenta por ciento (60%)

Para las demás empresas el porcentaje de exención es éste, para las que desarrollen actividades en los municipios del Quindío sesenta por ciento (60%) y en otros municipios veinte por ciento (20%).

En el parágrafo de tal artículo se señala que para tener derecho a las exenciones consagradas en los artículos 6, 7 y 8 de este decreto, las empresas deberán acreditar que sus activos representados en inmuebles, maquinaria y equipo, se encuentran amparados por un seguro contra terremoto. Igualmente, se dispone que los seguros de terremoto sobre

bienes inmuebles ubicados en los municipios afectados por el terremoto no causarán impuesto a las ventas durante los años 1999 y 2000.

Cabe resaltar que los artículos reseñados (6, 7 y 8) fueron modificados por los artículos 2, 3 y 4 del decreto 350 de 1999.

4.4.2 Análisis constitucional

Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica el Presidente de la República cuenta con atribuciones constitucionales (art. 215) para establecer, en forma transitoria, nuevos tributos o modificar los existentes. Tales medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso de la República, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. Por consiguiente, bien podía el legislador de excepción establecer exenciones de impuestos, siempre y cuando con ello no infrinja otros preceptos del estatuto superior.

La exención del impuesto de renta y complementarios para las personas jurídicas que se localicen en las zonas afectadas por el sismo y desarrollen alguna de las actividades enunciadas en las normas antes descritas, todas ellas encaminadas a reactivar la economía, reconstruir y rehabilitar los municipios devastados, viene a acrecentar los beneficios tributarios instituidos por el legislador extraordinario para contrarrestar la crisis producida en el eje cafetero e impedir la extensión de sus efectos.

Dicha exención respeta lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución, que prohibe al legislador conceder exenciones sobre impuestos de propiedad de las entidades territoriales. El impuesto de renta y complementarios, como se recordará, es un tributo de carácter nacional y, por tanto, no pertenece a dichos entes.

No obstante advierte la Corte que la consagración de los beneficios señalados en los artículos 6 y 7 del decreto que se revisa, esto es, la exención de un porcentaje del impuesto de renta y complementarios, en la parte de las utilidades obtenidas, en favor única y exclusivamente de las personas jurídicas –empresas grandes, pequeñas y medianas- viola flagrantemente el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la Constitución, puesto que se crea una

discriminación odiosa y reprochable frente a las personas naturales que ejercen las mismas actividades y cumplen los mismos requisitos exigidos para obtener tal prerrogativa. Exclusión que, en criterio de la Corte, no encuentra ninguna justificación, pues si de lo que se trata es de reactivar la economía fomentando el ejercicio de ciertas actividades en la zona afectada y la generación de empleo, qué razón puede existir para no incluirlas como sujetos pasibles de la exención otorgada, si éstas también pueden hacer empresa sin necesidad de constituirse en personas jurídicas. No se olvide que en aras de garantizar el principio de igualdad, el legislador está obligado a conceder idéntico trato a quienes estén en iguales supuestos de hecho.

De otra parte, en el artículo 6 que consagra la exención del impuesto de renta y complementarios para las grandes empresas que desarrollen las actividades allí enunciadas, se omitió incluir dentro de éstas las comerciales las que sí aparecen en el artículo siguiente (cuyo texto es idéntico), aplicable a las pequeñas y medianas empresas, lo cual ha podido obedecer a un error involuntario tal vez de transcripción, pues no es posible admitir, sin lesionar el principio de igualdad, que las grandes industrias que desarrollen actividades comerciales en la zona afectada por el terremoto no pueden beneficiarse de la exención mencionada, mientras que las pequeñas y medianas industrias sí. En este punto es acertada la intervención del Presidente de Fenalco al cuestionar dicho precepto por tal motivo.

En razón de lo anotado, los artículos 6 y 7 se declararán exequibles en forma condicionada, bajo el entendimiento de que éstos también se aplican a las personas naturales que cumplan los mismos requisitos allí exigidos para las personas jurídicas y ejerzan las mismas actividades. Igualmente, ha de condicionarse también el artículo sexto, en el sentido de incluir dentro de las actividades que pueden desarrollar tanto las personas jurídicas como las naturales que deseen beneficiarse con la exención del impuesto de renta y complementarios, las comerciales.

En cuanto al artículo 8, dice el Presidente de Fenalco que esta disposición crea discriminación entre las empresas nuevas y las preexistentes en lo que respecta al término de vigencia de la exención de renta y los porcentajes de la misma, violando así el principio de igualdad (art. 13 C.P.). Igualmente, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que los

artículos 6, 7 y 8 consagran una discriminación injustificada pues, “si lo que se quiere es que los empresarios respondan a la convocatoria hecha por el Gobierno y realicen un esfuerzo para canalizar recursos hacia la zona, no se entiende la razón por la cual se le mejora el beneficio a las pequeñas y medianas empresas o se le restringe a las que, al momento del terremoto, se encontraban ya constituidas y allí mismo localizadas. Considera el Instituto que esta arbitraria selección no consulta el origen y la finalidad de las medidas de recuperar la zona afectada, a sus gentes y a sus instituciones. No comparte la Corte estos puntos de vista por las siguientes razones:

A las nuevas empresas que se instalen en los municipios afectados por el sismo se les concede una exención del impuesto de renta y complementarios durante los años de 1999 y 2000 en un porcentaje diferencial para las pequeñas y medianas equivalente al 80% si se ubican en municipios del departamento del Quindío y 50% para las que lo hagan en los demás municipios del mismo departamento; y para las grandes empresas de 70% y 30%, respectivamente.

En cuanto a las empresas que se encontraban localizadas en el momento de la tragedia en uno de los municipios afectados se les concede una exención del impuesto de renta y complementarios para el año de 1999, así: para las pequeñas y medianas industrias 80% si se encontraban ubicadas en los municipios del departamento del Quindío y 50% para las de los demás municipios del mismo departamento; y para las grandes industrias 60% y 20%, respectivamente, con la condición de “que reanudaren las actividades económicas que venían desarrollando a la fecha del desastre a más tardar el 31 de diciembre de 1999”.

Dicha distinción encuentra justificación en el hecho de que la instalación de nuevas empresas en la zonas en las que ocurrió el sismo, implica para el empresario mayores erogaciones que las que tendrían que hacer quienes ya estaban funcionando, lo cual se trata de compensar con estas medidas, pues ello implica comprar o arrendar bienes inmuebles, los cuales, como se ha afirmado, son bastante escasos en esa jurisdicción, pagar los costos del traslado de maquinaria y equipo, contratar personal, correr los riesgos de competir en un mercado que puede ser desconocido, con la posibilidad de obtener bajas utilidades debido al escaso poder de compra de los habitantes de esos municipios, dadas las condiciones económicas en que quedaron. Además, se les obliga a contratar seguros de terremoto que ampare los bienes muebles e inmuebles, sin los cuales no pueden iniciar labores, y así podrían enunciarse

muchas cosas más. No sucede lo mismo con las empresas que se encontraban localizadas en esos mismos municipios antes de la tragedia, pues a éstas el Estado les ha otorgado subsidios para la compra y reconstrucción de bienes inmuebles, créditos a largo plazo, bajos intereses, y ha creado otros programas para fomentar la reiniciación de sus actividades económicas, laborales y comerciales. Entonces, bien podía el legislador de excepción atendiendo a estas consideraciones establecer un porcentaje de exención del impuesto de renta y complementarios inferior para las empresas que venían funcionando y superior para las nuevas, como también concederla solamente por un año.

Es que ante medidas adoptadas por el legislador de excepción para atender situaciones de calamidad pública, como la ocurrida el 25 de enero de 1999, el test de igualdad se torna débil, pues en tales casos se presentan tantas y tan variadas situaciones que obligan al Gobierno a hacer diferencias entre grupos iguales, debido a la existencia de circunstancias que en estas ocasiones justifican esa actuación y son razonables para lograr los propósitos buscados. Diferenciación que en otros eventos podría ser contraria al principio de igualdad. Sobre este tema, vale la pena reiterar lo dicho por la Corte en sentencia anterior.3

"Frente a las diferenciaciones basadas en categorías históricamente ligadas a prácticas discriminatorias, o donde la Carta consagra cláusulas específicas de igualdad, o que afectan negativamente a minorías, o que restringen derechos fundamentales, se considera que los jueces constitucionales deben aplicar un juicio de igualdad estricto. Conforme a ese "test" de igualdad fuerte, sólo se podrían considerar admisibles aquellas clasificaciones que sean necesarias para alcanzar objetivos imperiosos para la sociedad y para el Estado. En cambio, en otros eventos, por ejemplo cuando el Estado regula la actividad económica, el juicio de igualdad debe ser débil, y por ende, son legítimas todas aquellas clasificaciones que puedan ser simplemente adecuadas para alcanzar una finalidad permitida, esto es, no prohibida por el ordenamiento constitucional. Finalmente, también se considera que en ciertos campos -como los relativos a las acciones afirmativas- son procedentes las pruebas intermedias del respeto a la igualdad por las autoridades, en virtud de las cuales es legítimo aquel trato diferente que está ligado de manera sustantiva con la obtención de una finalidad constitucionalmente importante."

Sin embargo, encuentra la Corte que el artículo 8, objeto de análisis, infringe el principio de igualdad por motivos distintos a los alegados, específicamente, por no incluir a las personas

naturales como beneficiarias de la exención del impuesto de renta y complementarios, lo cual fue advertido por el Gobierno Nacional y corregido en el decreto 350 de 1999, en cuyo artículo 2 modifica el inciso primero de la disposición citada, para incluir a las personas naturales como sujetos de los mismos beneficios que se conceden a las personas jurídicas. Lo cual no obsta para que esta corporación declare exequible en forma condicionada dicho artículo del decreto 258/99, en el entendido de que los beneficios allí consagrados también se aplican a las personas naturales que se encuentren en idénticas circunstancias de hecho y cumplan los mismos requisitos exigidos para las personas jurídicas en la misma.

Finalmente, obsérvese que en las normas bajo examen, también se establecen otras diferenciaciones, a saber: 1. A las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se les concede un porcentaje mayor de exención del impuesto de renta y complementarios que a las grandes industrias; 2. Las empresas que se ubiquen con posterioridad a la tragedia o estuvieren localizadas antes de ella en los municipios del departamento del Quindío tienen derecho a una exención del impuesto de renta y complementarios superior al que se otorga a las que lo hagan o estén ubicadas en otros municipios también afectados por el sismo. Este tratamiento distinto encuentra justificación objetiva y razonable, al dar aplicación en el primer caso al principio de equidad tributaria, pues las grandes empresas cuentan con mayor capital y, por tanto, deben tributar más. En el segundo caso, el epicentro del sismo fue en el municipio de Córdoba, distante 16 kilómetros de Armenia, de manera que esta ciudad y algunos municipios de ese departamento fueron los que resultaron más afectados con la catástrofe.

Por lo razonado, la Corte declarará exequibles en forma condicionada los artículos 6, 7 y 8 del decreto 258/99, tal como se señaló en párrafos precedentes.

4.5 Exención del impuesto sobre la renta por concepto de dividendos y participaciones (art. 9)

4.5.1 Contenido de la disposición

En el artículo 9 se establece que los socios o accionistas que reciban dividendos o participaciones de las sociedades objeto de los beneficios señalados en los artículos 6, 7 y 8 del mismo decreto, gozarán de la exención del impuesto sobre la renta por tales dividendos o participaciones, en los mismos porcentajes y por los mismos períodos allí previstos.

4.5.2 Análisis constitucional

A esta disposición le resultan aplicables los mismos argumentos expuestos en el punto anterior sobre la facultad del legislador de excepción de conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos no pertenezcan a las entidades territoriales, como es el caso del impuesto de renta que es propiedad de la Nación, pues en materia de tributos, tal funcionario, está autorizado no sólo para establecerlos sino también para modificarlos, en forma transitoria, pues éstos dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso los adopte como permanentes, durante el año siguiente.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario opina que este precepto "tiene sentido dado que, a la luz de las normas del Estatuto Tributario (arts. 48 y 49), quedarían de otra manera gravados los dividendos y participaciones en su totalidad, con el impuesto de renta".

No vulnera entonces, la Constitución el artículo 9 del decreto que se revisa y así se declarará.

4.6 Sanciones administrativas y penales para quienes obtengan los beneficios tributarios sin cumplir los requisitos exigidos (art. 10)

4.6.1 Contenido de la disposición

En el artículo 10 se establece una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio obtenido, aplicable a las nuevas empresas personas jurídicas que se constituyan y se localicen físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados con el terremoto, y a las personas jurídicas existentes en dicha zona que reanuden actividades dentro de la misma, en caso de que sin cumplir los requisitos exigidos obtengan los beneficios consagrados en el decreto que se revisa. Además, se contempla que el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por el año restante objeto del beneficio. Dicha sanción no dará lugar a disminución por efecto de la corrección de la declaración que realice el contribuyente.

Esta sanción procede sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurra el representante legal, los socios, contadores o revisores fiscales de la empresa, por alterar la

información contable o los estados financieros para hacer uso del beneficio fiscal solicitado.

4.6.2 Análisis constitucional

Con esta disposición se trata de evitar la comisión de hechos fraudulentos u otros ilícitos en contra de la Administración tributaria, por parte de quienes sin tener derecho a ello, por no cumplir las exigencias establecidas en cada caso, obtengan los beneficios tributarios consagrados en el ordenamiento bajo examen. El engaño se castiga con multa equivalente al doscientos por ciento del beneficio obtenido, sin perjuicio de la responsabilidad penal para quienes hayan alterado la información contable o los estados financieros para hacerse acreedores a dichos beneficios, lo cual no infringe la Constitución y, por el contrario, garantiza el principio de transparencia.

No obstante, es preciso señalar que la imposición de tales sanciones por parte de las autoridades competentes deberá estar precedida de un debido proceso en el que se garantice el derecho de defensa de los implicados, la controversia probatoria y todas los demás derechos establecidos en el artículo 29 del Estatuto Superior y demás normas aplicables a esta clase de procedimientos.

De otra parte, es pertinente anotar que si bien las actuaciones de los particulares en las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas gozan de la presunción de buena fe, según lo prescrito en el artículo 83 de la Constitución, ello no es obstáculo para que aquéllas impongan las sanciones previamente establecidas en la ley a las personas que incurran en conductas fraudulentas o engañosas, con el fin de hacerse acreedores a beneficios a los que no tienen derecho, en detrimento del fisco nacional.

Dado que la Corte considera que los beneficios establecidos en los artículos 6, 7 y 8 del ordenamiento que se revisa, deben aplicarse a las personas naturales, es apenas obvio, que las sanciones también lo sean.

Así las cosas, el artículo 10 del decreto materia de revisión, será declarado exequible en forma condicionada, esto es, bajo el entendimiento de que tal disposición también se aplica a

las personas naturales y que en el trámite para la imposición de la sanción se deberán observar y respetar todas las reglas que rigen el debido proceso.

4.7 Descuento tributario por la generación de empleo y requisitos que se deben cumplir para tener derecho a él (arts. 11 y 12)

4.7.1 Contenido de las disposiciones

– En el artículo 11 se consagra un descuento tributario por los años gravables de 1999 y 2000, para los contribuyentes del impuesto sobre la renta, cuyas empresas se encuentren ubicadas en los municipios afectados por el terremoto, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de los gastos por salarios y prestaciones sociales cancelados durante el respectivo ejercicio, que correspondan a los nuevos empleos directos que se generen en forma efectiva en dichos municipios, en su actividad productora de renta, en relación con el número de empleados que se encontraban afiliados al sistema general de seguridad social a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. El monto del descuento no puede ser superior al cincuenta por ciento (50%) del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario consagrado en esta norma.

Dicho descuento será procedente anualmente, por los salarios pagados a cada nuevo trabajador que se vincule durante el ejercicio fiscal y hasta por un monto máximo, efectivamente recibido como salario por el nuevo trabajador, equivalente al resultado de multiplicar el número de meses de vinculación, por el valor de los salarios mínimos legales mensuales vigentes, adicionados con las prestaciones sociales mínimas de ley.

Por el año gravable de 1999, el beneficio consagrado en este artículo será igualmente procedente, en relación con los trabajadores que se vinculen para ocupar las vacantes producidas con ocasión del desastre, por muerte o porque el trabajador ha cumplido los requisitos para tener derecho a pensión de invalidez.

En los parágrafos 1 y 2 se señala que el descuento tributario a que se ha hecho alusión no podrá ser solicitado en forma concurrente con el descuento establecido en el artículo 250 del Estatuto Tributario. Y no se encuentra sujeto al límite establecido en el inciso segundo del

artículo 259 del mismo ordenamiento.

– El artículo 12 señala los requisitos que deben reunir quienes deseen acceder a tal beneficio, a saber: – cumplir con cada una de las obligaciones relacionadas con la seguridad social, por la totalidad de los trabajadores de la empresa, incluidos los nuevos empleos generados; – los trabajadores que se contraten en estos nuevos empleos deberán estar vinculados por lo menos durante un (1) año calendario.

Los nuevos trabajadores que vincule el contribuyente por intermedio de empresas temporales de empleo, no tienen derecho al beneficio establecido.

Las nuevas empresas que se constituyan durante 1999 podrán gozar del descuento únicamente por el año gravable del 2000 y siempre y cuando se hubieran constituido con anterioridad al 1 de julio de 1999.

El beneficio consagrado en este artículo no será procedente cuando los trabajadores que se incorporen a los nuevos empleos generados, hayan laborado durante el año de su contratación, o durante el año inmediatamente anterior, o en ambos casos, en empresas con las cuales el contribuyente tenga vinculación económica.

Cuando la relación laboral con los nuevos trabajadores termine en forma definitiva, por muerte, renuncia o despido justificado, con anterioridad al vencimiento del año mínimo de vinculación exigido como requisito para la procedencia del descuento, el empleador mantendrá el beneficio, siempre y cuando ocupe, sin solución de continuidad, los puestos que quedaron vacantes por dichos motivos, y mantenga la vinculación de los nuevos trabajadores como mínimo por el período restante y se cumplan los demás requisitos exigidos en esta disposición y en el artículo 11.

Cuando el año de vinculación de los nuevos trabajadores involucre dos períodos gravables, el contribuyente tendrá derecho a solicitar el descuento en cada una de las correspondientes declaraciones, en relación con los salarios y prestaciones sociales cancelados en el respectivo período a los nuevos trabajadores, en la forma prevista en el artículo 11 del decreto.

Si dos o más empresas se fusionan, el incremento de nuevos empleos se establecerá en

relación con el número de trabajadores que se encontraban vinculados a las empresas fusionadas, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

En caso de que la administración tributaria determine que no se ha cumplido con el requisito de la generación efectiva de nuevos empleos directos que sustenten el descuento solicitado en la respectiva liquidación privada, o cuando establezca que los nuevos empleados no cumplieron con el tiempo mínimo de vinculación exigido, el contribuyente no podrá volver a solicitar descuento alguno por este concepto, y será objeto de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor del beneficio improcedente. Sanción que no se disminuirá en caso de corrección de la declaración que realice el contribuyente.

El mayor valor de los salarios y prestaciones sociales que se cancelen durante el ejercicio por los nuevos empleos, que no pueda tratarse como descuento en virtud del límite previsto en el artículo 11 del decreto, podrá solicitarse como gasto deducible. En ningún caso, los valores llevados como descuento podrán tratarse como deducción.

4.7.2 Análisis constitucional

Estas disposiciones encuentran claro sustento constitucional pues están destinadas a lograr la reactivación económica y social de los municipios afectados con el terremoto, mediante la generación de empleo. A los empleadores que lo hagan se les concede un descuento tributario para efectos de la declaración de renta y complementarios equivalente al cien por ciento del monto de los gastos correspondientes a salarios y prestaciones sociales. El monto del descuento no puede ser superior al 50% del impuesto neto de renta del respectivo año, determinado antes de restar el descuento tributario.

Ante el alto índice de desempleo en el país incentivos de esta naturaleza animan a los empleadores para que contribuyan con el país y, en este caso, con la situación de desamparo en que quedaron los damnificados del terremoto.

Como requisito para la obtención de tal beneficio se exige que las empresas garanticen la seguridad social y la estabilidad o permanencia del empleado, ya que la vinculación no puede ser inferior a un año, lo cual es claro desarrollo del artículo 53 de la Constitución, que los consagra como derechos mínimos fundamentales de los trabajadores.

No hay pues reparo de constitucionalidad en estos preceptos por lo que serán declarados exequibles.

4.8 Renta presuntiva (art. 13)

4.8.1 Contenido de la disposición

En el artículo 13 se señala que para los efectos previstos en el literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario, se presume que los bienes de las empresas preexistentes al terremoto y que se encontraban ubicados a 31 de diciembre de 1998 en la zona en que se declaró la emergencia económica, social y ecológica, fueron afectados por el sismo producido en dicha fecha, en los mismos porcentajes previstos en los artículos 6 y 7 de este decreto para las exenciones.

4.8.2 Análisis constitucional

El texto del literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario es el siguiente:

"Depuración de la base de cálculo y determinación. Del total del patrimonio líquido del año anterior, que sirve de base para efectuar el cálculo de la renta presuntiva, se podrán restar únicamente los siguientes valores:

(.....)

b) El valor patrimonial neto de los bienes afectados por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, siempre que se demuestre la existencia de estos hechos y la proporción en que influyeron en la determinación de una renta líquida inferior"

Como se puede observar la disposición primeramente citada, establece la renta presuntiva de los bienes de las empresas que se encontraban ubicados en los municipios en donde ocurrió el terremoto, al considerar que éstos fueron afectados por el sismo en los mismos porcentajes que se establecen en los artículos 6 y 7 del decreto 258/99, es decir, para las grandes empresas que se encontraban ubicadas en los municipios del departamento del Quindío, 70% y para las localizadas en otros municipios del mismo departamento, 30%. Para las pequeñas y medianas empresas tal porcentaje es en su orden, de 80% y 50%, respectivamente. Para la Corte esta norma viola distintos preceptos constitucionales como

pasa a demostrarse.

La consagración de presunciones en materia tributaria, ha dicho la Corte, constituye “un recurso obligado de la legislación tributaria para establecer hechos cuya prueba puede ser más fácilmente suministrada por el contribuyente, como quiera que la obtención directa y singular de la respectiva información sería demasiado costosa y difícil para la Administración. Las presunciones ordinariamente se basan en índices externos y globales de actividad económica o de frecuencia en la verificación de un hecho, socialmente convalidados. Según la naturaleza de la presunción y la política fiscal que la anime, ella puede o no admitir prueba en contrario. En todo caso, el establecimiento de presunciones se ha mostrado efectivo para dificultar el ejercicio de ciertas modalidades de evasión y elusión fiscales y abarcar en el universo de contribuyentes y rentas, categorías de contribuyentes y tipos rentas esquivas a su inclusión con grave desmedro de la equidad tributaria.”4:

Al establecer el legislador de excepción la renta presuntiva solamente sobre los bienes de las empresas que existían en la zona de desastre antes del terremoto, infringió los siguientes preceptos constitucionales:

– El artículo 13 que consagra el principio de igualdad, al excluir los bienes de las personas naturales que también resultaron afectados con el sismo.

– La misma disposición constitucional, al señalar porcentajes distintos de afectación de los bienes existentes en la zona asolada por el terremoto, tomando como único patrón de referencia la magnitud de las empresas, pues para las grandes establece que sus bienes fueron afectados en el 70% si estaban ubicados en el Quindío y en el 30% si estaban localizados en los demás municipios y para las pequeñas y medianas contempla el 80% y el 50%, respectivamente, olvidando que el valor de la renta presuntiva sobre tales bienes no se puede determinar por la riqueza del propietario sino por otros aspectos exclusivamente relacionados con el mismo bien, v.gr. ubicación, vetustez, estado de conservación, etc.

– El artículo 215 de la Carta, al establecer la presunción sobre los bienes que se encontraban ubicados en la zona de desastre, a 31 de diciembre de 1998, pues el terremoto ocurrió el 25 de enero de 1999, en consecuencia, quedarían excluidos los bienes construidos con posterioridad a aquella fecha y antes de que sucediera tal catástrofe, lo cual atenta contra los derechos de esos propietarios a obtener iguales beneficios tributarios que los que se

conceden a las demás personas cuyos bienes resultaron afectados.

Ante esta circunstancia se procederá a declarar inexequible el artículo 13 del ordenamiento que se revisa. No sin antes agregar que el Procurador General de la Nación y el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, también piden que se declare inconstitucional este mandato, pero por razones distintas a las expuestas por la Corte. Veamos:

El Procurador considera que el precepto estudiado carece del requisito de conexidad exigido por el artículo 215 de la Constitución, pues "no puede la compensación ser un llamado al incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de quienes están en condiciones de atenderlas, pues esto desequilibra la equidad de las cargas públicas". Este argumento parece referirse a una norma distinta de la aquí analizada. Sin embargo, es preciso señalar que la relación de conexidad existente entre tal precepto y las causas que dieron origen a la declaración de emergencia, es evidente. La declaración de emergencia se fundamentó en la grave crisis presentada con ocasión del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 y en el artículo cuestionado se señala la renta presuntiva para efectos de la declaración de renta y complementarios de los bienes ubicados en la zona afectada. Entonces, cómo entender que no hay conexidad?

Por otra parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario sostiene que debería excluirse "la totalidad del valor de los bienes ubicados en la zona, para el cálculo de la base de la renta presuntiva, si esa es la realidad de los hechos. Si el terremoto es razón de fuerza mayor, reconocida por el propio Gobierno y motivo de la emergencia, mal pueden tales bienes, en alguna medida, servir para presumir que ellos generan renta, si la realidad indica una rentabilidad inferior a la presunta que pueda ser demostrada, tal y como debe ser el correcto entendimiento del literal b) del artículo 189 del Estatuto Tributario". Tal como se señaló en la sentencia antes transcrita es competencia exclusiva del legislador, en este caso del excepcional, establecer presunciones en materia tributaria y señalar si éstas admiten o no prueba en contrario, todo ello de acuerdo con una política fiscal previamente definida. Que la presunción debe recaer sobre la totalidad de los bienes o sobre un porcentaje es asunto de conveniencia que no corresponde juzgar a la Corte, sino al Gobierno.

Recuérdese que "Hoy en día, el criterio de igualdad personal como criterio orientador de la política tributaria, esto es aquel criterio que propugna por acoger todo tipo de condiciones

para determinar una absoluta justicia en la determinación de la capacidad contributiva, como lo serían, por ejemplo la edad, el estado civil, la salud de que disfrute el contribuyente, o su nivel de renta real, y que persigue en últimas que el sacrificio que soporta cada ciudadano sea exactamente el mismo, ha cedido paso al criterio de la igualación del impuesto, según el cual la justicia que se busca con el tributo no es la de un idéntico sacrificio por parte de los contribuyentes, sino la justicia que consiste en suprimir las desigualdades que existen en nuestra sociedad. Al respecto Maurice Duverger se refiere a la evolución de este concepto así: "no se trata, según esta concepción, de evitar las desigualdades fiscales que se agregarían a las ya existentes; se trata de corregir, mediante desigualdades fiscales, las desigualdades ya existentes en el sistema socio económico, estableciendo de esta manera una igualdad auténtica".5

El artículo 13 será entonces, retirado del ordenamiento jurídico. No sin antes aclarar que ante la inexequibilidad declarada deberán aplicarse las normas del Estatuto Tributario que rigen la materia, esto es, el artículo 189 literal b) que se transcribió al principio de estas consideraciones bajo el número 4.8.2 y que permite restar del total del patrimonio líquido del año anterior, que sirve de base para efectuar el cálculo de la renta presuntiva, "el valor patrimonial neto de los bienes afectados por hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, siempre que se demuestre la existencia de estos hechos y la proporción en que influyeron en la determinación de una renta líquida inferior" y todas aquellas otras disposiciones que sean pertinentes.

4.9 Facultad del Gobierno Nacional para modificar plazos para declarar y pagar impuestos (art. 14)

4.9.1 Contenido de la disposición

En el artículo 14 se autoriza al Gobierno Nacional para modificar los plazos fijados para la presentación de las declaraciones, el pago de impuestos, la suscripción de bonos para la paz (ley 487/99), las autoliquidaciones y facturas de aportes parafiscales, correspondientes a las personas que deban cumplir con tales obligaciones en los municipios definidos afectados por el sismo.

El aplazamiento de las obligaciones a que se refiere este precepto no genera para el obligado pago de intereses de mora, sanción, o consecuencia desfavorable alguna.

4.9.2 Análisis constitucional

En este precepto se consagra una autorización al Gobierno para adoptar medidas de carácter administrativo con el fin de facilitar a los contribuyentes, que resultaron afectados con el sismo ocurrido el 25 de enero de 1999, cumplir con sus obligaciones tributarias, en desarrollo del deber constitucional de contribuir con los gastos del Estado (art. 95-9 C.P.).

Que el aplazamiento de tales obligaciones tributarias no genere sanciones, ni intereses de mora, o cualquiera otra consecuencia desfavorable para los contribuyentes, es la aplicación obvia del principio de justicia y equidad, pues la fuerza mayor y el caso fortuito eximen de responsabilidad. El terremoto está catalogado como uno de ellos pues es un hecho imprevisible e irresistible al que nadie se puede sustraer.

Así, las cosas el artículo 14 del decreto que se revisa, no viola la Constitución.

4.10 Exclusión del IVA para casas prefabricadas de construcción nacional (art. 15)

4.10.1 Contenido de la disposición

En el artículo 15 se excluye del pago del impuesto sobre las ventas durante el año de 1999, la venta de casas prefabricadas de construcción nacional, con un valor de hasta 2.300 UPACS, con destino a la jurisdicción territorial de los municipios afectados por el terremoto, así como su retiro de inventarios para ser donadas con el mismo fin, siempre y cuando sean efectivamente instaladas y montadas en la zona afectada.

Debido a la destrucción en unos casos y graves daños en otros, causados por el terremoto a los inmuebles ubicados en las zonas afectadas por éste, se ha presentado una notoria escasez inmobiliaria, especialmente, la destinada a vivienda, de ahí que se hayan tomado medidas como la consagrada en la disposición bajo examen, con la cual se busca disminuir el costo de bienes destinados a ese fin y de esta manera lograr que todos los habitantes puedan acceder a una vivienda digna, como lo ordena el artículo 51 del estatuto supremo.

En consecuencia, tal precepto no viola la Constitución y, por tanto, será declarado exequible.

4.11 Exención de impuestos, tasas y contribuciones por la importación de maquinaria y equipo (art. 16)

4.11.1 Contenido de la disposición

En el artículo 16 se establece que por los años de 1999 y 2000 estarán exentas de toda clase de impuesto, tasa o contribución las importaciones de bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, que realicen las empresas ubicadas en la zona afectada por el terremoto, siempre y cuando los bienes importados se destinen a ser utilizados en su actividad productora de renta como activo fijo, dentro de la jurisdicción territorial de los municipios afectados, por un tiempo mínimo de cinco (5) años.

Para obtener la exención deberá constituirse, en los términos que señale el reglamento, una póliza de garantía por un valor equivalente al treinta por ciento (30%) del monto total de los tributos aduaneros objeto del beneficio. Cuando no se cumplan las condiciones señaladas en el inciso anterior, la administración de Impuestos y Aduanas Nacionales, hará efectiva la póliza, y los bienes serán considerados mercancía de contrabando, para efectos de las sanciones administrativas y penales que consagran las normas legales que rigen la materia.

El Instituto Colombiano de Comercio Exterior deberá elaborar un listado de los bienes de capital, en la forma que señale el reglamento.

Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 64 del decreto 350 de 1999.

4.11.2 Análisis constitucional

Sobre esta norma la Corte no tiene objeción alguna de constitucionalidad, pues como ya se ha visto, es potestad del legislador conceder exenciones de impuestos, siempre y cuando éstos sean de carácter nacional, como es el caso que aquí se establece. Resultan entonces aplicables los mismos argumentos que se han expuesto en acápites anteriores sobre el tema.

El artículo objeto de revisión será declarado exequible al no infringir precepto superior alguno.

4.12 Beneficios para los contratos de arrendamiento financiero o leasing de maquinaria y equipo (art. 17)

4.12.1 Contenido de la disposición

En el artículo 17 se establece que los contratos de arrendamiento financiero o leasing celebrados o que se celebren con un plazo igual o superior a seis años, que versen sobre maquinaria y equipos destinados a obras públicas en la rehabilitación de los municipios afectados por el sismo y que permanezcan en dicha zona durante la vigencia del contrato de leasing, serán considerados como arrendamiento operativo. En consecuencia, el arrendatario podrá registrar como un gasto deducible el canon del arrendamiento causado, sin que tenga que registrar en su activo o pasivo suma alguna por concepto del bien objeto de arriendo, a menos de que haga uso de la opción de adquisición.

La amortización de los bienes objeto de los contratos de leasing no podrá ser inferior al plazo pactado en dichos contratos. Los efectos tributarios de esta norma se extienden hasta el año fiscal del 2000 inclusive.

Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 64 del decreto 350 de 1999.

4.12.2 Análisis constitucional

En criterio del Instituto Colombiano de Derecho Tributario no existe justificación para "consagrar un tratamiento distinto del previsto en el artículo 127-1 del estatuto tributario, para esta clase de arrendamiento financiero, donde el plazo del contrato para maquinaria y equipo está en 36 meses. El decreto al incrementar el plazo a 6 años, puede provocar efectos indeseados, razón por la cual de la norma en comentario se pueden predicar, también vicios de inconveniencia". Al respecto debe señalar la Corte que en los juicios de constitucionalidad, como el presente, no se analizan aspectos de conveniencia. La labor de esta corporación en esos casos se limita a la confrontación de la norma objeto de revisión con el ordenamiento constitucional para determinar si ésta se ajusta o no a sus mandatos.

De otra parte, hay que agregar que el legislador de excepción durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, contrario a lo que sucede en el estado de conmoción interior, está autorizado para reformar o derogar la legislación preexistente en

forma permanente, con excepción de los asuntos relativos a la imposición o modificación de tributos, los cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

En la disposición que se cuestiona se consagra un beneficio tributario para los arrendatarios que hayan celebrado contratos de leasing sobre maquinaria y equipo, para ser utilizado en la construcción de obras públicas en las zonas afectadas por el terremoto, que consiste en permitirles registrar como gasto deducible el canon de arrendamiento causado, sin que deba registrarse en el activo o pasivo ninguna suma por concepto del bien objeto de arriendo, salvo que exista opción de compra, lo cual no vulnera la Constitución, pues con esta medida busca el Gobierno incentivar a las personas dedicadas a labores de esa índole, para que colaboren en la reconstrucción y rehabilitación de los municipios devastados por el sismo y así lograr prontamente el retorno a la normalidad. No se olvide que los daños causados en la infraestructura vial, en los servicios públicos y en la vivienda fueron de gran magnitud, lo que entraba el desarrollo normal de las actividades de todo orden, por lo que se hace necesaria la pronta y eficaz colaboración para su rápida rehabilitación.

En consecuencia, tal disposición será declarada exequible al no infringir precepto superior alguno.

4.13 Reducción de aportes al SENA (art. 18)

4.13.1 Contenido de la disposición

4.13.2 Análisis constitucional

Los aportes al Sena a cargo de los empleadores tanto públicos como privados es una contribución parafiscal y, por tanto, bien podía el legislador extraordinario, en desarrollo de la facultad que en materia tributaria le confiere el constituyente en el artículo 215, atendiendo la particular situación en que quedaron las empresas ubicadas en las zonas en las que se presentó la catástrofe, exonerarlas del pago del 50% de la misma, en forma transitoria, con el fin de aliviar su situación económica y así lograr la reactivación económica y social de los municipios en los que se presentó la catástrofe. La normalidad empresarial es un proceso que no se puede lograr en poco tiempo de ahí que se establezca la rebaja de los aportes hasta el año 2.000.

Sobre esta renta parafiscal ha dicho la Corte:

“De un lado, son aportes patronales obligatorios ya que, conforme a ese artículo, todos los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales de Estado y las sociedades de economía mixta deben contribuir con el 2 % de los pagos salariales, mientras que el aporte de la Nación y de las entidades territoriales es del 0.5 % por ese mismo concepto. Son entonces también singulares pues la efectúan única y exclusivamente los empleadores públicos y privados: y, finalmente, tienen destinación sectorial ya que estos dineros son utilizados en programas de capacitación profesional, que terminan revirtiendo en beneficio de los aportantes. En efecto, conforme a los artículos 2º y 3º de la Ley 119 de 1994, el SENA debe invertir en el desarrollo social y técnico integral de los trabajadores colombianos, para lo cual debe adelantar programas de capacitación y participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de esa formación de los trabajadores. Esta destinación especial de estos recursos se ajusta a la Carta no sólo porque puede ser considerada como una expresión del deber constitucional del Estado y de los empresarios de ofrecer formación y habilitación técnica y profesional a quienes lo requieran (CP art. 54) sino, además, porque recompensa al sector empresarial gravado. En efecto, en la medida en que la formación de la mano de obra mejora, los empresarios que requieren sus servicios se benefician, por lo cual éstos obtienen un provecho indirecto del aporte realizado, con lo cual se cumplen los requisitos que caracterizan una contribución parafiscal.”6

El artículo 18 del decreto 258/99 no viola la Constitución y así se declarará.

4.14 Recursos del presupuesto nacional (art. 19)

4.14.1 Contenido de la disposición

En el artículo 19 se establece que los recursos administrados a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, destinados a la recuperación de la zona afectada por el terremoto se consideran recursos del presupuesto nacional, para efectos de la contribución consagrada en el artículo 29 del decreto 2331 de 1998.

4.14.2 Análisis constitucional

La norma a la que alude la disposición citada establece un impuesto para las transacciones financieras (dos por mil), a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, el cual fue objeto de revisión por esta Corporación, siendo declarado exequible parcialmente, con varios condicionamientos, como consta en la sentencia C-136/99, cuya parte resolutiva vale la pena transcribir a continuación.

"29. Es EXEQUIBLE el artículo 29 (decreto 2331/98), excepto las palabras 'destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema y, de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del decreto 663 de 1993 y de este decreto', que se declaran INEXEQUIBLES.

"La exequibilidad de esta norma se declara en el entendido de que los recursos que por el impuesto se causen estarán dirigidos exclusivamente a solucionar las causas de la emergencia contempladas en el decreto 2330 de 1998 'sólo en relación y en función de las personas y sectores materialmente afectados por las circunstancias críticas a que éste alude y que son exclusivamente los siguientes: los deudores individuales del sistema de financiación de vivienda UPAC; el sector de las organizaciones solidarias que desarrollan actividades financieras y de ahorro y crédito, se encuentren o no intervenidas o en liquidación; y las instituciones financieras de carácter público' (sentencia C-122 del 1 de marzo de 1999).

"También se condiciona la exequibilidad en el sentido de que, dada su destinación específica, los recursos que se recauden no se afectarán por las transferencias y participaciones a las entidades territoriales, ni por el situado fiscal.

"Igualmente se condiciona la exequibilidad declarada en el sentido de que el Congreso de la República, aunque puede otorgar al impuesto transitorio un carácter permanente, no le es posible asignarle destinación específica, porque ello contraría el artículo 359 de la Carta Política.

"La excepción prevista en el literal a) del artículo 29 sólo es exequible en el entendido de que ella cobija igualmente a los sistemas de ahorro colectivo cuando el administrador o gestor del fondo común o de valores, en desarrollo de su objeto, traslade dineros a la cuenta corriente o

de ahorros del adherente o suscriptor, o viceversa. Los giros de cheques y los traslados de recursos a cuentas de terceros y toda disposición o retiro de dinero están sujetos al pago del gravamen.

“La exequibilidad del artículo 29 se declara en el entendido de que las exenciones en él contempladas son taxativas y de interpretación estricta, de modo que sólo pueden ser suprimidas por el legislador.”

Pues bien: que los recursos que administre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es la financiación y realización de todas las actividades necesarias para la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica, se consideran recursos del presupuesto nacional para efectos del impuesto consagrado en el artículo 29 del decreto 2331 de 1998, tiene un fin loable: exonerarlos del pago del denominado impuesto del dos por mil, lo que repercutirá en beneficio de la comunidad de las zonas afectadas por el terremoto, puesto que habrá más dinero disponible para atender las necesidades básicas de los habitantes de dichos municipios y la construcción de obras públicas indispensables para retornar a la normalidad.

Así las cosas, el artículo que se revisa será declarado exequible.

4.15 Límite de los beneficios tributarios concedidos (art. 20)

4.15.1 Contenido de la disposición

En el artículo 20 se consagra que los beneficios tributarios concedidos en el decreto que se revisa y en el Estatuto Tributario no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta.

4.15.2 Análisis constitucional

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que este precepto es inconstitucional “en aquella parte que extiende el límite de los beneficios a las normas del Estatuto Tributario. Con esta disposición se excede el marco constitucional que las medidas de emergencia pueden tener, las que sólo pueden referirse, de manera directa y efectiva, a la materia tratada en el decreto 258/99 y en función de las razones que condujeron a la declaratoria del estado de excepción. La referencia al Estatuto Tributario resulta pues, inconstitucional.”

No comparte la Corte este punto de vista, puesto que se deriva de una interpretación aislada de la expresión citada, sin tener en cuenta el contexto al que pertenece. En efecto: un análisis sistemático de las normas que integran el decreto objeto de control, y al cual pertenece la disposición cuestionada, permite concluir que, como en varios de sus artículos se ordena aplicar disposiciones del Estatuto Tributario, si éstas se refieren a beneficios tributarios, no podrán exceder el valor del impuesto básico de renta. El límite fijado entonces, solamente cubre los beneficios expresamente señalados en el decreto 258/99 y no otros.

Con esta interpretación no hay lugar a tacha alguna de inconstitucionalidad pues, compete al legislador de excepción, en desarrollo de la facultad que le ha conferido el constituyente, para expedir normas destinadas a enfrentar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, determinar la cuantía de los beneficios tributarios que concede. El artículo bajo examen, será entonces declarado exequible.

4.16 Compensación para los municipios y los departamentos afectados por el sismo (arts. 21, 22 y 23)

4.16.1 Contenido de las disposiciones

– En el artículo 21 se dispone que durante los años de 1999 y 2000 la Nación compensará a los municipios afectados por el terremoto, la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes, recaudados en el año de 1998 y los ingresos tributarios que recauden efectivamente en 1999 y el 2000. Dicha compensación se determinará por el valor que resulte de comparar el monto mensual de los ingresos tributarios recaudados en el año de 1998 valorados en precios constantes, frente al valor de los ingresos tributarios recaudados para el mismo mes durante el año respectivo.

Para efectos del pago de la compensación se observarán estas reglas: 1) Los ingresos tributarios se determinarán en precios constantes de 1998, teniendo en cuenta para el efecto la inflación proyectada por el Banco de la República para el año de 1999. Para el año 2000 se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor para el año 1999, así como la inflación proyectada para el año 2000; 2) El valor de la compensación no excederá en el año de 1999 del ochenta por ciento (80%) y en el año 2000 del sesenta por ciento (60%) de la diferencia entre lo recaudado en 1998 y lo recaudado en esos años ni del monto de los ingresos tributarios valorados en precios constantes que corresponda al porcentaje que para las

exenciones tributarias establece el artículo 6, según el departamento al que pertenezca el respectivo municipio; 3) La compensación se liquidará mensualmente. Para estos efectos el respectivo Secretario de Hacienda o quien haga sus veces, certificará mensualmente ante la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda el recaudo efectivamente realizado, de conformidad con lo dispuesto en este artículo y el realizado en el respectivo mes del año anterior; y 4) La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda girará en el mes siguiente a la presentación de la certificación por parte del Secretario de Hacienda Municipal, o quien haga sus veces, los recursos correspondientes para la compensación de que trata el presente artículo.

– En el artículo 22 se consagra que durante los años de 1999 y 2000, la Nación compensará a los departamentos en los cuales se encuentren los municipios a los que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999, la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en el año de 1998 y los ingresos tributarios que recauden en los años de 1999 y 2000.

Para efectos del pago de la compensación se aplicarán las siguientes reglas: 1) para establecer el valor de la compensación, se determinará el porcentaje que represente la población de los municipios a que se refieren los decretos mencionados en el primer inciso respecto del total de la población del departamento, según los datos del último censo realizado por el DANE; 2) La compensación será equivalente al monto que resulte de aplicar el porcentaje mencionado en el inciso anterior a la diferencia que resulte de comparar el monto mensual de los ingresos tributarios recaudados en el año 1998, valorados en precios constantes, frente al valor de los ingresos tributarios recaudados para el mismo mes durante el año respectivo; 3) Los ingresos tributarios se determinarán en precios constantes de 1998, teniendo en cuenta para el efecto la inflación proyectada por el Banco de la República para el año de 1999. Para el año 2000 se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor para el año 1999 así como la inflación proyectada para el año 2000; 4) El valor de la compensación no excederá en el año 1999 del ochenta por ciento (80%) y en el año 2000 del sesenta por ciento (60%) de la diferencia entre lo recaudado en 1998 y lo recaudado en esos años; 5) La compensación se liquidará mensualmente. Para estos efectos el respectivo Secretario de Hacienda o quien haga sus veces, certificarán mensualmente ante la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el recaudo efectivamente realizado de conformidad con lo dispuesto en este artículo y el realizado en el

mes anterior; 6) La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará en el mes siguiente a la presentación de la certificación por parte del Secretario de Hacienda departamental o quien haga sus veces, los recursos correspondientes a compensación de que trata el presente artículo; y 7) Los ingresos que reciban los departamentos por concepto de lo dispuesto en este artículo se destinarán al funcionamiento de los departamentos en los municipios afectados.

Estos dos artículos fueron modificados parcialmente por el artículo 10 del decreto 350 de 1999.

– En el artículo 23 se establecen unas reglas comunes aplicables a lo dispuesto en los dos artículos anteriores, así:

Para tener derecho a la compensación los departamentos y municipios respectivos no podrán incrementar en términos reales, los salarios ni prestaciones sociales de los servidores públicos de la respectiva entidad territorial, ni aumentar la planta de personal durante los años de 1999 y 2000.

La Nación-Ministerio de Hacienda- podrá efectuar anticipos con cargo a los montos que estime se deberán girar por razón de las compensaciones a que se refieren los dos artículos anteriores.

Cuando quiera que en desarrollo de las disposiciones aplicables las entidades territoriales concedan beneficios tributarios, las compensaciones de que tratan los artículos 21 y 22 del decreto, se reducirán en la misma cuantía del impacto que dichos beneficios causen sobre el recaudo.

4.16.2 Análisis constitucional

Para la Corte la compensación consagrada en las disposiciones antes descritas tiene un fin específico: solventar la situación financiera de los municipios y departamentos que resultaron damnificados con el terremoto ocurrido el 25 de enero del presente año, los cuales se verán seriamente afectados en sus finanzas debido a la situación económica en que quedaron los habitantes de esa región y la destrucción de sus bienes muebles e inmuebles, quienes no

podrán cubrir sus obligaciones tributarias en la cuantía calculada por el fisco, pues como bien lo expresa el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dada la destrucción total en ciertos casos y los graves daños ocasionados a los inmuebles en otros, el recaudo por parte de las entidades territoriales del impuesto predial será menor; lo mismo ocurre con el pago del impuesto de industria y comercio, circunstancias que, a juicio de la Corte, tendrán honda repercusión en los gastos, obras e inversiones que se pretendían realizar por parte de la administración departamental y municipal. Además, el interviniente cita "la incidencia en la capacidad de consumo en la región que produce que los recaudos fincados en juegos de suerte y azar, sobretasa a la gasolina, el impuesto sobre vehículos, entre otros, resulten seriamente reducidos cuando no equivalentes a cero". Esta la razón para que se les traslade recursos del presupuesto nacional con el fin de compensar la escasez de recursos en la cuantía correspondiente a la diferencia que exista entre los ingresos tributarios recaudados en el año de 1998 y los que recauden efectivamente en los años 1999 y 2000, lo cual encaja dentro de las atribuciones del legislador de excepción frente a casos de calamidad pública.

Dice el Procurador que como la compensación "representa un esfuerzo con cargo al presupuesto nacional y, por tanto, afecta el interés general, debe responder a la imposibilidad real de recaudo a causa del desastre y no podrá por tanto, efectuarse para reponer ingresos dejados de percibir por evasión o por falta de diligencia de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus deberes fiscales."

Es acertado el punto de vista del Procurador, pues en primer lugar hay que tener en cuenta que las medidas que se dicten durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, deben dirigirse única y exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, tal como lo ordena el artículo 215 del Estatuto Supremo. Y en segundo lugar, que el no recaudo de impuestos o la disminución en el pago de éstos por parte de las personas cuyos bienes resultaron afectados por el sismo, es lo que origina la descompensación de los recursos de las entidades territoriales. De no ser así se violaría el precepto constitucional citado.

Igualmente, encuentra oportuna la precisión que ese mismo funcionario hace con respecto a la expresión "funcionamiento" contenida en el numeral 7 del artículo 22 que prescribe: "los

ingresos que reciben los departamentos por concepto de la compensación se destinará al funcionamiento de los departamentos en los municipios afectados", en el sentido de que aquella no debe entenderse como gastos de funcionamiento, puesto que excluiría aplicar los recursos a inversión.

Así las cosas, los artículos 21, 22 y 23 del decreto 258/99 serán declarados constitucionales, salvo el inciso primero de la última norma citada, la cual es contraria al ordenamiento constitucional, concretamente a lo dispuesto en los artículos 53, 215, 300-7, 313-6, 305-7 y 315-7 como pasa a demostrarse.

El inciso mencionado consagra que "para tener derecho a la compensación de que tratan los dos artículos anteriores y el presente artículo, los departamentos y municipios respectivos, no podrán incrementar en términos reales los salarios ni prestaciones sociales de los servidores públicos de la respectiva entidad territorial, ni aumentar la planta de personal durante los años de 1999 y 2000."

El artículo 300-7 de la Constitución le asigna a las Asambleas Departamentales, entre otras funciones, la de "determinar la estructura de la administración departamental" y "las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo", y en el artículo 313-6 ibidem, le atribuye esas mismas facultades a los Concejos Municipales en relación con la administración municipal. Y en los artículos 305-7 y 315-7 del mismo ordenamiento se les asigna a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, la facultad de "crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones y fijar sus emolumentos". Siendo así no podía el legislador extraordinario sin violar las normas constitucionales citadas, limitar las atribuciones que en dichos ámbitos (salarios y plantas de personal) les corresponde ejercer a tales autoridades y, por ende, desconoció el principio de autonomía que el constituyente les confirió a las entidades territoriales para el manejo de estos asuntos y los derechos mínimos de los trabajadores específicamente protegidos en el artículo 53 del estatuto supremo.

No sucede lo mismo con las prestaciones sociales pues, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150-19 corresponde al legislador "Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (…) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del

Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales". Y de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del mismo precepto "Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas". Sin embargo, la disposición que se revisa en los relativo a prestaciones sociales también es inconstitucional, por violar los artículos 53 y 13 de la Carta, puesto que impide que éstas puedan ser incrementadas durante los años 1999 y 2000 en detrimento de los derechos laborales constitucionales de los trabajadores del orden territorial.

De acuerdo con lo expuesto el inciso primero del artículo 23 del decreto 258/99 será retirado del ordenamiento jurídico, no sólo por infringir las normas señaladas sino también el artículo 215 de la Constitución que prohibe que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores.

No sobra agregar que el Procurador pide la inconstitucionalidad de dicho precepto pero solamente por la violación de los artículos 300-7, 313-6, 305-7 y 315-7 del ordenamiento superior

.4.17 Giro de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (art. 24)

4.17.1 Contenido de la disposición

En el artículo 24 se consagra que durante las vigencias fiscales de 1999 y 2000, el giro de los recursos a que se refiere el artículo 357 de la Constitución, con destino a las entidades territoriales afectadas por el terremoto y de los departamentos en los que éstos están ubicados, se deberán girar en su totalidad dentro de los primeros seis meses de cada año.

4.17.2 Análisis constitucional

El artículo 357 del estatuto superior consagra la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. La disposición bajo examen se limita a consagrar una medida de carácter eminentemente administrativo, con el fin de hacer oportuna y efectiva la entrega de los recursos que ordinariamente les corresponde a los entes territoriales que resultaron afectados con el sismo. La agilización en el pago tiene una finalidad loable y es la pronta recuperación del eje cafetero y el retorno a la normalidad. No hay pues, violación de

la Constitución.

El artículo 24 del decreto 258/99 será declarado exequible.

4.18 Contratos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (art. 25)

4.18.1 Contenido de la disposición

En el artículo 25 se dispone que los contratos de cualquier índole que celebre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para el desarrollo de los programas que le fueron asignados, mediante el decreto 196 de 1999 y las normas que lo modifiquen o adicionen, estarán sujetos al régimen previsto en el parágrafo del numeral 1º. del artículo 316 del decreto 663 de 1993 y, en consecuencia, no estarán sujetos a las disposiciones de la ley 80 de 1993.

Igualmente, se establece que si se trata de negocios fiduciarios, Fogafin velará porque el objeto de los mismos se desarrolle por parte de las instituciones fiduciarias en condiciones de transparencia, libre concurrencia, eficiencia y publicidad.

4.18.2 Análisis constitucional

La no aplicación del estatuto contractual –ley 80/93- a los contratos que deba suscribir FOGAFIN, para el desarrollo de los programas que le fueron asignados por medio del decreto 196/99, el cual fue revisado por esta Corte y declarado exequible8 (financiación de vivienda y locales comerciales), no significa que no se deban respetar todas las normas constitucionales, especialmente las que consagran los principios de transparencia, publicidad, y aquellos que rigen la función administrativa, esto es, igualdad, moralidad, economía, celeridad, eficiencia y eficacia.

Tales contratos están sujetos al control de las autoridades competentes (Contraloría y Procuraduría) y, quienes en ellos intervienen deben responder disciplinaria, patrimonial y penalmente en caso de que se presenten irregularidades en su celebración, desarrollo y cumplimiento.

La necesidad de actuar en forma rápida y oportuna para solucionar el grave estado en que quedaron los habitantes y los municipios en los que ocurrió el terremoto, es lo que justifica la

inaplicación de las normas de la ley 80/93 que en muchos casos, contiene trámites cuyo cumplimiento alcanza varios meses.

No viola el artículo 24 del decreto 258/99 la Constitución y así se declarará.

4.19 Jurisdicción de los curadores urbanos (art. 26)

4.19.1 Contenido de la disposición

En el artículo 26 se señala que por el término de un (1) año contado a partir de la vigencia del decreto, los curadores urbanos de cualquiera de los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, tendrán jurisdicción en los municipios afectados por el sismo, previa autorización del respectivo alcalde. Y que para efectos de la fijación de la remuneración de quienes desarrollen esas funciones, el Gobierno tendrá en cuenta la situación de la zona afectada y los estratos socio económicos.

4.19.2 Análisis constitucional

En la disposición citada se consagra una medida necesaria para la reconstrucción de los municipios afectados con el terremoto, pues se amplía la jurisdicción que tienen los curadores urbanos de los departamentos citados, para que cumplan las funciones asignadas por la ley10 en esas zonas, que no son otras que las relacionadas con el trámite y expedición de licencias urbanísticas y la vigilancia en el cumplimiento de las normas que regulan el uso del suelo y la construcción sismorresistente.

La planeación y reconstrucción de los municipios arrasados por el sismo es una tarea de gran importancia para el desarrollo del eje cafetero, en la que están involucrados distintos organismos del Estado y entes particulares y en la que juega un papel trascendental el curador urbano. Tal labor debe ser coordinada y armónica y debe respetar los principios constitucionales contenidos en el artículo 58, relativos a la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular. Sin dejar de lado obviamente, asuntos como el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del medio ambiente, del patrimonio ecológico, cultural e histórico, la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, etc.

El artículo 26 del decreto 258/99 será declarado exequible por no infringir precepto superior alguno.

4.20 Pago de seguros y créditos (art. 27)

4.20.1 Contenido de la disposición

El artículo 27 del decreto que se revisa, modifica el parágrafo 4 del artículo 1 del decreto 196 de 1999, el cual fue declarado exequible por esta corporación en la sentencia C-217/9911, y quedará así:

“En todos los casos en que los inmuebles afectados por el terremoto se encontraran asegurados por ese concepto en el momento del siniestro, se procederá así: el titular del bien asegurado que no se encontraba gravado con hipoteca, sólo tendrá derecho a los créditos de que trata el decreto 196 de 1999, por un valor equivalente al monto del daño financiable, deducido el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato.

“En el caso en el cual el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontraba gravado con hipoteca se procederá así: a) el deudor podrá exigir que el valor indemnizable se impute al pago del crédito garantizado hasta el monto del crédito en dicha fecha. En lugar de lo anterior, el deudor podrá convenir con la entidad financiera que el valor indemnizable se destine a la reconstrucción del inmueble y, por ende, a la reconstitución de la garantía hipotecaria. b) En el supuesto en que se otorgue un crédito en desarrollo del presente artículo, corresponderá a la entidad financiera que otorgue el nuevo crédito, cobrar el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato, en lo que exceda del valor de la obligación garantizada con hipoteca en la fecha del siniestro, y abonar dicha suma al pago del nuevo crédito, deducida la comisión de cobranza que al efecto fije el Gobierno Nacional por este servicio. No obstante lo anterior, el afectado podrá optar por cobrar directamente el saldo del valor indemnizable en cuyo caso para determinar el monto del daño financiable se deducirá dicho saldo.

“En ningún caso las entidades financieras que hayan otorgado créditos hipotecarios sobre bienes asegurados contra terremoto podrán continuar cobrando al deudor las cuotas que se causen a partir de la fecha del siniestro, cuando dichos bienes fueron objeto de pérdida total o están sujetos a orden de demolición, excepto en la parte del crédito que no sea cubierto

por el valor indemnizable. En caso de pérdida parcial las entidades financieras continuarán cobrando las cuotas correspondientes.”

Este artículo a su vez, fue modificado parcialmente por el artículo 19 del decreto 350/99.

4.20.2 Análisis constitucional

En la disposición que se revisa se permite a los beneficiarios de los seguros de terremoto constituidos sobre los bienes inmuebles situados en las zonas afectadas por el sismo, obtener créditos de los consagrados en el decreto 196/99 hasta por un valor equivalente al monto del daño financiable si éstos no se encontraban gravados con hipoteca.

Si el bien estaba hipotecado el deudor puede exigir que dicho valor del seguro se le impute al pago del crédito que tenga con la entidad financiera respectiva o se destine a la reconstrucción del bien. También puede solicitar que se le conceda un crédito o cobrar directamente el valor indemnizable, lo cual no vulnera la Constitución pues se trata de medidas destinadas a permitir la reconstrucción de las viviendas y locales comerciales que fueron destruidos total o parcialmente. Las demás son disposiciones que ordinariamente se utilizan en esta clase de contratos de aseguramiento.

Entonces, el artículo 27 será declarado exequible.

4.21 Contratos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (art. 28)

4.21.1 Contenido de la disposición

En el artículo 28 del decreto que se revisa, se consagra que los contratos a que se refiere el artículo 6 del decreto 197 de 1999, que celebre el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o las entidades públicas, se podrán incluir cláusulas excepcionales, las cuales se sujetarán a lo dispuesto por la ley 80 de 1993.

4.21.2 Análisis constitucional

El artículo 6 del decreto 197/99, fue revisado por esta Corte y declarado exequible en la sentencia C-218/99.12

Los contratos que debe celebrar el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero son todos aquellos necesarios para cumplir su objeto, que no es otro que la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero asolada por el terremoto. En consecuencia, la autorización para incluir cláusulas excepcionales se deriva de la misma situación de emergencia que requiere de soluciones prontas y eficaces para lograr los propósitos señalados.

4.22 Garantías para operaciones de crédito público (art. 29)

4.22.1 Contenido de la disposición

El artículo 29 del decreto bajo examen, modifica parcialmente el artículo 9 del decreto 196 de 1999, en el sentido de disponer que las autorizaciones a que se refiere esa norma facultan para otorgar garantías a operaciones de crédito externo e interno, sin que sea necesario exigir la constitución de contragarantías.

Esta disposición fue a su vez, modificada por el artículo 55 del decreto 350 de 1999.

4.22.2 Análisis constitucional

El artículo 9 del decreto 196/99 fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-217/9913 y en él se autoriza a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo, para realizar las operaciones asimiladas a éstas y de manejo de la deuda, con el fin de conjurar la crisis producida como consecuencia del terremoto. Igualmente, se le permite renegociar y reordenar los créditos vigentes con la misma finalidad.

La disposición que se revisa no viola la Constitución pues simplemente se limita a aclarar lo regulado en el citado artículo 9, en cuanto a la no obligación de constituir contragarantías en relación con créditos internos y externos que se realicen con la destinación antes citada, esto es, conjurar la crisis producida con el terremoto.

El artículo 29 del decreto 258/99 no obliga la Constitución y, por consiguiente, será declarado exequible.

4.23 El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (art. 30)

4.23.1 Contenido de la disposición

El artículo 30 cambia la denominación del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, creado por el decreto 197 de 1999, el que en adelante se llamará Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuyo objeto es la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción y la rehabilitación económica, social y ecológica que permita el desarrollo social de la región del eje cafetero afectada por el terremoto. También se establece que las donaciones que dicho Fondo reciba no causarán impuesto sobre las ventas.

Este precepto fue modificado por el artículo 18 del decreto 350 de 1999

4.23.2 Análisis constitucional

El cambio de denominación del Fondo citado se ajusta más a la finalidad para la cual fue creado, que no es otra que la reconstrucción y rehabilitación económica, social y ecológica de los municipios afectados con el sismo. Siendo potestad del legislador en tiempo ordinario, modificar la estructura de la administración nacional (art. 150-7 C.P.), atribuciones que también compete ejercer en forma transitoria al legislador de excepción con el fin de afrontar la crisis producida (art. 215 C.P.), bien podía éste modificar el nombre del ente público precitado, sin infringir el estatuto superior. La creación de dicho ente estatal fue declarada exequible en la sentencia C-218/99.14

Siendo así el artículo 30 del decreto 258/99 se declarará exequible.

4.24 Vigencia del decreto (art. 31)

En el artículo 31 se señala la vigencia del decreto, como es debido en toda disposición legal, el cual rige a partir de su publicación. Hecho que tuvo ocurrencia el día 11 de febrero de 1999, según consta en el Diario Oficial No. 43500 del 12 de febrero del presente año.

No hay pues, violación de la Constitución por tal motivo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Primero: Declarar INEXEQUIBLES el artículo 13 y el inciso primero del artículo 23 del decreto 258/99.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES EN FORMA CONDICIONADA los siguientes artículos del decreto 258 de 1999:

– El artículo 2, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1º. del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto. No sobra insistir en que, en ambos casos, debe respetarse la finalidad antes señalada.

– Los artículos 6 y 7, bajo el entendimiento de que éstos también se aplican a las personas naturales que cumplan los mismos requisitos allí exigidos para las personas jurídicas y ejerzan las mismas actividades.

Igualmente, ha de hacerse otro condicionamiento al artículo sexto, en el sentido de entender que dentro de las actividades que pueden desarrollar tanto las personas jurídicas como las naturales que deseen beneficiarse con la exención allí contemplada, se encuentran también las comerciales.

– El artículo 8, en el entendido de que los beneficios allí consagrados también se aplican a las personas naturales que se encuentren en idénticas circunstancias de hecho y cumplan los mismos requisitos exigidos para las personas jurídicas.

– El artículo 10, bajo el entendimiento de que tal disposición también es aplicable a las personas naturales, y que en el trámite para la imposición de la sanción que esta norma consagra se deberán garantizar y respetar todas las reglas que rigen el debido proceso.

TERCERO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1. 3. 4. 5. 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20,

21, 22, 23 salvo su inciso primero, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 del decreto 258/99.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell

2 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Sent. C-455/95 M.P. Alejandro Martínez Caballero

4 Sent. C-015/93 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 ibidem

6 Sent. C-298/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero

7 Sent. C-004/93 M.P. Ciro Angarita Barón

8 Sent. C-217/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

9 ibidem

10 Ley 388/97

11 Sent. C-217 M.P. Eduardo cCfuentes Muñoz

12 M.P. José Gregorio Hernández

13 ibidem

14 ibidem