

Sentencia C-328/99

NORMA TRIBUTARIA PARA LA RECUPERACION ECONOMICA DEL EJE CAFETERO

Es indudable e indiscutible que se hacía necesario e imprescindible adoptar medidas urgentes e inmediatas con el propósito de estimular la recuperación económica de la zona, por lo que la adopción de medidas tributarias para ampliar el alcance de las exenciones otorgadas a las personas que se establezcan en la zona afectada y para quienes reactiven a la mayor brevedad su actividad económica, así como incorporar a las personas naturales como destinatarias de los beneficios consagrados en el impuesto de renta, y establecer beneficios tributarios y arancelarios para quienes adquieran nuevos bienes de capital, maquinaria y equipo para desarrollar actividades productoras de renta en la zona, razones por las cuales, las disposiciones de este Capítulo no sólo guardan estrecha relación de conexidad con las motivaciones que llevaron al Gobierno Nacional a declarar la emergencia por calamidad pública, sino que además, constituyen un medio idóneo que puede válidamente adoptar el Ejecutivo en desarrollo de las atribuciones constitucionales de carácter excepcional. Los beneficios, exenciones y privilegios tributarios consagrados en las normas del Capítulo I no lesionan los principios constitucionales aplicables, como quiera que no desconocen los principios de equidad, la progresividad y la irretroactividad que la Constitución exige del sistema tributario, además de que responden a un criterio de justicia material que obedece a las situaciones originadas por la tragedia y que colocan a un determinado grupo de población en circunstancias de debilidad manifiesta, que requiere del Estado la adopción de medidas especiales que los equilibre frente al resto de la población.

EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS EN EJE CAFETERO

La modificación del artículo 1, a juicio de la Corporación, en nada contraría la Constitución, por cuanto el legislador de excepción está habilitado para expedir normas destinadas a conjurar la crisis o calamidad generada como consecuencia de un hecho grave como un terremoto. Dichas disposiciones, en todo caso, deben ajustarse al ordenamiento superior, en orden a garantizar su efectividad, y en consecuencia, los derechos de todas las personas. Por ende, al producirse la modificación incorporada en el precepto sub examine, se busca garantizar el principio de igualdad, ya que el parágrafo del artículo 7º del Decreto 258/99, excluía de manera injustificada e irrazonable de la exención del impuesto de renta a las actividades comerciales referidas a bienes corporales muebles producidos en otros municipios no contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Ahora, a partir de la vigencia del decreto 350, corregida la desigualdad existente, se establece que sin importar el origen de los bienes corporales muebles, la exención en las actividades comerciales tendrá lugar siempre y cuando se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto. Obsérvese que el propósito de la exención creada por el Decreto 258 de 1999 era incentivar entre otras, las actividades comerciales de pequeñas y medianas industrias que expendan productos en la zona del desastre, para que así promover el desarrollo social y garantizar el acceso de la población afectada a productos de especial importancia y de primera necesidad. Por lo tanto, el artículo

1o. no tiene ningún reparto de orden constitucional.

#### EXENCION TRIBUTARIA PARA PERSONAS NATURALES Y JURIDICAS EN EJE CAFETERO

El legislador extraordinario subsanó una clara y manifiesta violación al derecho a la igualdad, ya que el artículo 8o. del Decreto 258 de 1999 consagraba una discriminación frente a las personas naturales, por cuanto la norma establecía originalmente, que lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. ibídem sólo era aplicable a “aquellas empresas que sean personas jurídicas”, excluyendo sin justificación objetiva y razonable a las personas naturales igualmente afectadas. Por lo tanto, esta modificación del artículo 2 en cuanto garantiza la vigencia del ordenamiento constitucional en materia del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Carta Política), al establecer exenciones tributarias tanto para las personas jurídicas como las naturales que se vieron afectadas por la tragedia en la misma medida en su actividad comercial, será declarada exequible.

#### EXENCION DE IMPUESTO DE RENTA PARA ACTIVIDADES COMERCIALES EN EJE CAFETERO

Era necesario, como así lo estimó el Ejecutivo al expedir la disposición que se revisa, incentivar, promover y estimular a las personas que venían desarrollando actividades comerciales, referidas a bienes corporales muebles antes de que ocurriera el desastre natural, y que se vieron afectadas por éste, a través de instrumentos como la exención del pago de impuesto de renta y complementarios, durante un período de tiempo limitado. Medida esta que se encuentra en completa concordancia con el artículo 13 de la Carta Política, que dispone que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, como lo son en este caso las personas naturales y jurídicas que venían desarrollando dichas actividades en la zona del eje cafetero cuando se produjo el sismo y que requieren entonces del Estado, medidas propicias, adecuadas, prontas y urgentes para lograr su recuperación económica, la cual no sólo incide directamente en ella, sino que indirectamente compromete el bienestar y el interés general de la población cafetera.

#### VALOR COMERCIAL PARA TRANSACCIONES EN EJE CAFETERO

El artículo 4 se limita a hacer una precisión en cuanto se refiere a los beneficios tributarios establecidos en los artículos 6o. 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999. El asegurar un valor oficial para las transacciones que realicen las personas favorecidas con tales exenciones, se garantiza el cumplimiento de las finalidades sociales y esenciales del Estado, y en desarrollo de ellas, el pago de los tributos de conformidad con la actividad que efectúan, que en el caso de los artículos citados, tiene naturaleza comercial. Con ello igualmente, se le brinda claridad a los contribuyentes - en este caso, quienes desarrollan la actividad comercial -, sobre el valor que debe tenerse en cuenta tributariamente, al momento de llevar a cabo sus transacciones.

#### DEVOLUCION DE IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS-Bienes de capital en municipios afectados por el sismo

Resulta acorde con los preceptos constitucionales modificar los impuestos vigentes a través de mecanismos como la devolución de lo pagado en situación de excepción, a personas que

se encuentran en circunstancias de mayor fragilidad generada por el impacto económico desfavorable del terremoto; además el término de vigencia del beneficio tributario se ajusta al mandato constitucional, en cuanto establece que las medidas de ese género dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal del año siguiente a la declaración del estado de emergencia. Por consiguiente, este beneficio tributario consagrado en el artículo 5º del Decreto 350/99 responde a causas objetivas que sustentan desde el punto de vista constitucional, su existencia y aplicación.

#### FRANQUICIA ARANCELARIA-Bienes de capital no producidos en Colombia

Atendiendo a las condiciones de los municipios afectados, por ser uno de los sectores agroindustriales más representativos de la región y del mismo país, el legislador de excepción puede válidamente permitir la libre importación - con franquicia arancelaria -, de bienes de capital no producidos en Colombia, destinados a lograr la reactivación de las actividades productoras de renta en los municipios del eje cafetero. Por lo tanto, en cuanto esta medida responde a las necesidades de reactivación y desarrollo económico de la zona, y encuadra dentro de las condiciones excepcionales de la región, no desconoce el ordenamiento constitucional.

#### BENEFICIOS TRIBUTARIOS-Requisitos

Es de anotar que todo derecho y beneficio conlleva para acceder a él un deber, por lo que el requisito fijado en la norma de constituir la póliza se constituye en un deber legítimo para acceder al beneficio reconocido en las disposiciones aludidas, así como, el incumplimiento de los deberes tributarios cuando no se puede acceder los indicados beneficios de excepción justifica de manera plena la imposición de sanciones y la existencia de las consiguientes responsabilidades. Se trata entonces, de una norma de carácter procedimental o formal, que desarrolla los preceptos mencionados, y cuya finalidad es fijar las condiciones para acceder a los beneficios tributarios, y las sanciones que se desprenden de su desconocimiento.

#### DONACIONES DEL EXTERIOR-Exclusión del impuesto del dos por mil

El legislador extraordinario habilitado constitucionalmente para ello, dada la situación en que se encuentran los habitantes de las poblaciones afectadas por el desastre natural, y la necesidad de establecer políticas crediticias, fiscales y tributarias, entre otras, para lograr la recuperación y el desarrollo económico y social de la región, ha determinado excluir del pago de la contribución del denominado impuesto del dos por mil, las donaciones del exterior, en dinero o en especie, siempre y cuando estén destinadas de manera exclusiva a los fines previstos en el artículo 4º del decreto 258 de 1999. Se trata en ambos casos, de normas de carácter legal dictadas por el Gobierno en su condición de legislador extraordinario, con su mismo rango y jerarquía, por lo que pueden ser reformadas o modificadas, como sucede en este caso, para lograr la finalidad perseguida.

#### COMPENSACION A LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS DEL EJE CAFETERO

El mayor apoyo que para los fiscos departamentales implica la ampliación de la base del computo para efectos de la compensación con las rentas derivadas de ese monopolio, favorece a los fiscos de los departamentos afectados con la tragedia, lo que los permitirá

contar con ingresos adicionales para atender el funcionamiento la administración en medio de la reconstrucción y recuperación de la región, lo que permite concluir que no contradice la Carta Política. De otra parte, señala el inciso segundo del artículo 10 del Decreto 350 de 1999, que los municipios que reciban compensaciones en desarrollo del artículo 21 del Decreto 258 de 1999, deberán transferir las sumas a su cargo por impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales. Es evidente que el legislador extraordinario está habilitado por la Constitución para disponer temporalmente, la transferencia de las sumas a su cargo de los municipios afectados por concepto de impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales, entidades que tienen a su cargo entre sus principales funciones el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales y que en el caso del terremoto acaecido en la zona cafetera, son las indicadas para atender los daños ecológicos causados por ese fenómeno. Es obvio que tal transferencia debe hacerse en los porcentajes establecidos por la ley y de acuerdo con los planes de desarrollo de los respectivos municipios.

#### FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Instrumentos financieros

En relación con la constitucionalidad de los preceptos, que establecen una serie de instrumentos financieros de los cuales puede disponer el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, estima la Corte que encuadran perfectamente en el ordenamiento superior, en la medida en que no sólo guardan la conexidad directa y específica con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, exigida por la Carta Política para las medidas que adopte el Gobierno, sino que además se constituyen en mecanismos adecuados e idóneos para superar y conjurar la crisis causada por la calamidad pública, así como para lograr la rehabilitación y reconstrucción de la zona. Se ajusta al ordenamiento constitucional la normatividad de este Capítulo en los preceptos que ahora se analizan, que en desarrollo de los principios constitucionales de la solidaridad y de la prevalencia del interés general, y de los derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital, están dirigidos a poner en funcionamiento instrumentos como el otorgamiento de subsidios, créditos y apertura de líneas de redescuento para la financiación de capital de trabajo, así como para ejecutar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación de los inmuebles afectados por el terremoto, y la financiación de proyectos de interés social, para buscar y lograr así la reconstrucción económica y social de la población y de sus bienes ubicados en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, afectados por la tragedia.

#### CONSEJO DE ADMINISTRACION-Patrimonio autónomo

Es claro que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero es una entidad estatal, así como el Consejo de Administración del patrimonio autónomo autorizado por el artículo 14, no sólo por su conformación (Ministro de Hacienda, Director de Planeación y Presidente del Consejo Directivo del Fondo), sino por la naturaleza de los recursos y finalidad para la que fue creado. Por lo tanto, bien puede el legislador de excepción asignar a ese Consejo, la labor de disponer a través del patrimonio autónomo de una línea de crédito destinado a la construcción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios de la zona del desastre y consecuentemente, fijar los términos y condiciones de crédito, tales

como montos, plazos, tasas de interés y garantías, pero únicamente para el objeto exclusivo y específicos de la línea de crédito en mención.

#### CONSEJO DE ADMINISTRACION DEL FONDO FIDUCIARIO-Finalidad

El Gobierno está autorizado por el ordenamiento superior para señalar las funciones de los órganos creados con el objeto de conjurar la situación de crisis generada por la calamidad pública, en este caso el Consejo de Administración del Fondo Fiduciario creado por el artículo 11 ibídem, máxime cuando el mismo tiene como finalidad principal el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, propósito que guarda a cabalidad la conexidad exigida por la Constitución, con los hechos que motivaron la declaratoria de la emergencia, cual es la reconstrucción y el desarrollo económico y social del eje cafetero.

#### LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Facultad para establecer nuevos tributos o modificar los existentes

El artículo 18 que se revisa introdujo modificaciones y adiciones: Esta modificación a juicio de la Corte en nada contraría la Constitución, pues el legislador extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta Política, tiene la facultad transitoria, de establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En este último caso, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal. Por consiguiente, de una parte, el legislador excepcional está habilitado constitucionalmente, durante la vigencia del estado de excepción, para modificar, derogar o adicionar los decretos expedidos en desarrollo de ella. Por lo tanto, cuando el Decreto 350 modifica parcialmente el Decreto 258, no quebranta el ordenamiento superior. De otra parte, cuando el Gobierno en la norma que se revisa, modifica el tributo sobre las ventas estableciendo una exención para dichos contratos, lo hace en desarrollo del artículo 215 constitucional. Se adiciona el artículo 30 del Decreto 258 de 1999, estima la Corte que no quebranta el ordenamiento superior, por cuanto se trata de hacer efectivo el mandato constitucional en materia presupuestal, que exige incluir dentro del proyecto de presupuesto los recursos correspondientes al impuesto sobre el valor agregado, en este caso el que está a cargo del Fondo para la Reconstrucción.

#### DERECHOS ADQUIRIDOS DEL ASEGURADOR-Protección

No observa la Corte en el caso del artículo 19 que se examina vulneración alguna del ordenamiento constitucional, por cuanto de una parte, los derechos adquiridos del asegurador quedan protegidos, en la medida en que los beneficios que allí se otorgan a los bienes inmuebles afectados por el terremoto, debían estar asegurados al momento de ocurrir el siniestro, y de la otra parte, la opción en cuanto al reclamo o exigencia del valor indemnizable corresponderá ejercerla al deudor, decisión que al ser obligatoria para el acreedor, no modifica ni altera los principios rectores del contrato de seguros. La finalidad de esta disposición es garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y los fines del Estado, en una relación surgida en virtud del contrato de seguros, en la que una de las partes, el asegurado, ha sido colocado con ocasión de presentarse el siniestro, en circunstancias de debilidad manifiesta, que exige del Estado adoptar medidas para lograr su protección efectiva.

No se encuentra que esta regla de excepción del artículo 21 contradiga el ordenamiento

superior, pues es evidente que la celebración de los contratos indispensables para la reconstrucción del Aeropuerto El Edén de Armenia, parcialmente destruido como consecuencia del terremoto y de cuyo funcionamiento normal dependen muchas de las actividades de esta zona del país, requería de la agilización en los trámites para restablecer cuanto antes la normalidad de esta vía de comunicación tan importante. En el caso concreto, es indudable que la reconstrucción del Aeropuerto de Armenia parcialmente destruido como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero, amerita que el legislador extraordinario, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera pronta con la puesta en funcionamiento de dicho aeropuerto, indispensable para impulsar la recuperación económica de uno de los principales polos de desarrollo del país, alterada por la catástrofe.

#### SERVICIOS PUBLICOS EN LA ZONA CAFETERA-Subsidios

Los subsidios consagrados en el artículo 22 no riñen con preceptos ni con principios constitucionales; por el contrario, los desarrolla, en particular, en cuanto hace al mandato contenido en el artículo 368, según el cual la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades. E igualmente, dicho precepto constituye desarrollo de los principios constitucionales del estado social de derecho y de la solidaridad entre los miembros de la sociedad, respecto de los usuarios que sufrieron los graves efectos del terremoto y que por la misma razón, se encuentran en una situación que les impide asumir los costos que demandan servicios, por demás indispensables. Para acceder al subsidio, el legislador extraordinario señala unos requisitos indispensables, como lo son que el inmueble del usuario del servicio público haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto por lo que haya tenido que desocuparlos, y que igualmente, se trate de personas de los estratos 1 a 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados pero que no hayan tenido que desocuparlos. En todo caso, el subsidio está limitado al lapso de 8 meses y por el porcentaje que señala la norma, de manera que durante ese tiempo se le permita al usuario recuperarse económicamente y volver a asumir el pago del servicio.

#### SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS EN LA ZONA CAFETERA-Beneficio para usuarios

Respecto a lo establecido en el artículo 23, aunque no se trata de un subsidio, si consagra un beneficio o favorecimiento para los usuarios de servicios públicos domiciliarios y operadores de telecomunicaciones afectados por el terremoto, que como lo señala de manera expresa la norma, no constituirá una violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado como práctica restrictiva de la competencia o competencia desleal, toda vez que se trata de una norma de excepción para mitigar los efectos producidos por la catástrofe que tiene por lo mismo, una relación directa con las causas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada en esa zona del país.

#### SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA ZONA DEL EJE CAFETERO

Todos los colombianos, pero especialmente aquellos en situaciones de debilidad y desprotección, tienen derecho a una vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las

condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Todo lo cual tiene plena realización en las normas contenidas en el presente capítulo. Los recursos del subsidio familiar que se destinen a atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona de desastre, tanto para afiliados como no afiliados a las Cajas de Compensación Familiar de la región – posibilidad ésta última, también avalada por la Corte en cuanto su constitucionalidad – cumplen una finalidad social y se dirigen a garantizar la dignidad de las personas, el mínimo vital, su libre desarrollo, y en particular, el derecho a vivir en condiciones dignas. No cabe duda que la labor de las Cajas y los subsidios que se otorgarán, está llamados a contribuir eficazmente en la labor de reconstruir los inmuebles afectados por el desastre natural, y en consecuencia, a procurar la garantía y efectividad de los derechos de sus moradores.

#### SERVICIO DE EDUCACION EN EL EJE CAFETERO-Reducción del calendario académico

Las disposiciones contenidas en el presente capítulo están dirigidas a conjurar, en una de sus manifestaciones, la calamidad producida por el terremoto, que afectó el curso normal de la prestación del servicio de educación, tanto por las lesiones y afecciones que sufrió la población estudiantil del eje cafetero como consecuencia del sismo, como por la destrucción y ruina en que quedaron algunos establecimientos educativos, actividad que se vio interrumpida, con grave amenaza para la prestación del servicio público esencial de la educación (motivación segunda al decreto 195 de 1999). Razón por la cual, se hacía indispensable adoptar medidas para garantizar la prestación efectiva del derecho fundamental a la educación. Es así como, el legislador extraordinario autorizó en el artículo 32 del decreto en revisión, que los establecimientos educativos de los municipios afectados por el sismo podrán reducir el calendario académico para el año lectivo de 1999, siempre y cuando se garantice que el educando alcance los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional. Dichas normas de los artículos 33 y 34 están encaminadas, como lo señaló el Gobierno al justificar la expedición de estas disposiciones, a garantizar la eficacia en la prestación del servicio público de la educación reconocido como una de las finalidades sociales del Estado por el artículo 366 de la Carta Política y la continuidad y el acceso mismo al derecho fundamental, al tenor del artículo 67 superior, evitando de esa manera, tanto la paralización de una actividad considerada como esencial por la misma Constitución, como posiblemente la deserción estudiantil. Según este precepto, la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, por lo que cuando se vea amenazado, como lo está en la zona del eje cafetero como consecuencia del terremoto, el Estado debe adoptar todas las medidas a su alcance, aún las de excepción que lo autorizan a ello, en orden a garantizar su prestación eficiente y efectiva.

#### PLAN DE ACCION AMBIENTAL EN EL EJE CAFETERO

El precepto sub examine se ajusta a la Constitución en la medida que a través de la elaboración de un plan de acción ambiental, se logrará mitigar los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo, prevenir y controlar los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción, el manejo integral de residuos y escombros, objetivos que encuadran perfectamente dentro de los postulados constitucionales de proteger las riquezas

naturales de la Nación (artículo 8º); garantizar la efectividad de los derechos: a la salud y al saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (artículo 49); a gozar de un ambiente sano, siendo deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79); a que el Estado planifique el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 80).

#### LICENCIA AMBIENTAL-Reemplazo transitorio en el eje cafetero

El legislador de excepción no suprimió un requisito importante del control ambiental previo de los proyectos que se emprendan en la zona, sino que reemplazó de manera transitoria (por espacio de dos años) la licencia ambiental ordinaria de proceso más lento y complicado, con otros requerimientos especiales más ágiles que, dentro del Plan de Acción Ambiental, permitirán la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, por parte de las autoridades ambientales, así como la garantía de un desarrollo sostenible al tenor de lo consagrado por el artículo 80 del ordenamiento superior. El objetivo de estas normas de excepción de imprimirle celeridad a la realización de las obras y proyectos destinados a la reconstrucción y el desarrollo de la zona afectada por el terremoto, tiene relación directa con la situación de emergencia que se busca conjurar, sin que con ello se sacrifiquen las finalidades perseguidas por los artículos 78 a 80 de la Constitución, de garantizar la protección y efectividad del derecho a un ambiente sano y el adecuado manejo de los recursos naturales en la región afectada por el sismo.

#### SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO-Solicitud de licencia ambiental

El mecanismo del silencio administrativo positivo diseñado por el legislador para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo, debilita en este caso particular el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales. Pero además, resulta paradójico para la Corte, que la ineficacia del Estado, consistente en la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental, termine sancionada con mayor ineficacia, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, por lo que la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexecutable.

#### EXENCION DE TASAS RETRIBUTIVAS AMBIENTALES EN EL EJE CAFETERO

Los beneficios, compensaciones y exenciones guardan una relación de conexidad directa con las motivaciones alegadas por el Gobierno en el decreto declaratorio de la emergencia económica, en cuanto están dirigidas a crear estímulos o prerrogativas tanto particulares, como para entidades públicas - corporaciones autónomas regionales, entre ellas - en materia ambiental, de manera que se pueda favorecer la reconstrucción de la zona del eje cafetero afectada por la calamidad pública que produjo el desastre natural, de manera más grave en esos departamentos. Beneficios estos que no vulneran el ordenamiento superior y que constituyen cabal desarrollo de la atribución del Gobierno para dictar normas de excepción frente a aquellas circunstancias que generan una emergencia económica, ecológica o social como la ocurrida el pasado 25 de enero de 1999 y que justifican la adopción de disposiciones dirigidas a enfrentar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

## ARRENDATARIOS DE INMUEBLES EN LA ZONA CAFETERA-Protección

Resulta indispensable adoptar medidas, que como las contenidas en las normas que se examinan, están dirigidas a favorecer a los arrendatarios de bienes inmuebles urbanos ubicados en los municipios afectados por el sismo, mediante la congelación de los precios de arrendamiento hasta el año 2000 inclusive, de manera que se evite el abuso y especulación tanto en los precios como en las condiciones pactadas en los contratos, teniendo en cuenta el aumento desbordado que se presentará desde el momento mismo de la tragedia, de vivienda. De esa manera, la fijación de un tope y el derecho de preferencia de quien venía siendo arrendatario a que una vez se repare el inmueble, tenga prelación y se les prefiera en las mismas condiciones ofrecidas por otras personas, se convierte en instrumentos idóneos para proteger los derechos de las personas y para que el Estado logre cumplir su finalidad constitucional de garantizar un orden justo y la prosperidad general.

## VEHICULOS DE SERVICIO PUBLICO Y PARTICULAR EN LA ZONA CAFETERA-Permiso especial

De los requisitos que establece esta disposición para la obtención del permiso especial transitorio a los propietarios de vehículos taxi y de vehículos particulares que venían prestando el servicio escolar, se exige la presentación de fotocopia autenticada de la tarjeta de operación, del seguro obligatorio y de la licencia de tránsito y en el caso del transporte escolar, además, del permiso otorgado por la autoridad de transporte y tránsito vigente para 1997 o 1998. Resulta desproporcionado y violatorio del principio de buena fe, que en las circunstancias existentes en la zona desastre, de suyo críticas para la mayor parte de la población y oficinas públicas, se exija la presentación de un documento autenticado que dificulta la consecución del permiso especial para la operación de esos vehículos, en momentos en que se requiere restablecer de manera lo más pronta posible, la prestación de ese servicio y el apoyo a la actividad de esos propietarios. Es evidente, que la destrucción ocasionada por el sismo, hace probable que estas personas no tengan en su poder el original del documento requerido para la diligencia de autenticación. Más aún, mientras en la legislación ordinaria (Decreto 2150 de 1995, art. 1o.) está prohibida la exigencia de autenticación de documentos por parte de las entidades que integran la administración pública, no se entiende como en situaciones como las que se viven en la región cafetera como consecuencia del terremoto, sea más gravoso el trámite de un permiso transitorio, cuando de lo que se trata es de facilitar con normas de excepción, la reactivación de las actividades en las poblaciones afectadas.

## PROYECTOS VIALES EN EL EJE CAFETERO-Generación de empleos

La adopción de medidas dirigidas a desarrollar y ejecutar proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de proyectos viales en la zona afectada por el sismo, como las contenidas en el artículo 52, y que se financiarán con recursos del Fondo creado para el desarrollo social y la reconstrucción del eje cafetero, guardan relación directa con los fundamentos de la declaratoria de la emergencia, por lo que por este aspecto no son inconstitucionales. El desarrollo y puesta en marcha de estos proyectos viales va a permitir enfrentar eficazmente la emergencia generada por el terremoto, tanto en cuanto se trata de habilitar de nuevo las vías de comunicación afectadas, las cuales son esenciales para el desarrollo de la actividad económica y social en la zona, sino también en el hecho de la

construcción, rehabilitación y operación de los proyectos viales mencionados en el artículo 52 va a generar un buen número de empleos, todo lo cual sin duda alguna contribuirá a la reconstrucción y el desarrollo social de la región del eje cafetero y a permitirle a los habitantes de esta zona la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, que o perdieron todo o gran parte de su patrimonio y bienes por el desastre, como finalidad esencial del Estado (artículo 2º CP.).

#### FONDO PARA LA RECONSTRUCCION Y DESARROLLO SOCIAL DEL EJE CAFETERO-Recursos de crédito

El precepto del artículo 54 no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto dada la situación de emergencia presentada con ocasión del terremoto que produjo la destrucción de vidas humanas y de bienes corporales y materiales, se hace indispensable dotar de recursos de crédito al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero creado para tal fin. Como se ha dejado expuesto, el Gobierno está facultado durante el estado de emergencia económica, en su calidad de legislador extraordinario, para adoptar todas aquellas medidas necesarias destinadas a conjurar la situación de crisis y a impedir la extensión de sus efectos. La puesta en marcha de los proyectos de reconstrucción y construcción de viviendas, locales y servicios públicos, entre otros, indispensables para garantizar la vida de la población que sufrió las graves consecuencias del sismo, en condiciones dignas y justas, como se indicó en los considerandos del decreto declaratorio de la emergencia - No. 195 de 1999 -, exige necesariamente la adopción de disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, transferencia de bienes, endeudamiento para lograr el apoyo financiero a esos proyectos, recursos sin los cuales no sería posible impulsar la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales indispensables para conjurar la crisis y la posible ampliación de sus efectos.

#### REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD EN EL EJE CAFETERO

##### REGIMEN CONTRIBUTIVO EN SALUD EN LA ZONA CAFETERA-Requisitos

El artículo 57 no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto el legislador extraordinario, en desarrollo de las atribuciones de que está investido durante la emergencia, tiene plena competencia para adoptar medidas encaminadas a proteger a aquel sector de población, que perteneciendo al régimen contributivo en salud, se vieron seriamente afectados por el terremoto, perdiendo su capacidad económica y laboral, lo que los coloca en una situación que de no adoptarse medidas urgentes e inmediatas como las contenidas en este precepto, pueden verse expuestos a una situación irremediable que atente contra sus derechos fundamentales. En consecuencia, el beneficio de que trata la norma, impone una serie de requisitos razonables, que de manera temporal supeditan a que la persona recupere, por celebrar contrato de trabajo o posesionarse en un cargo público, su capacidad económica, lo cual tiene pleno asidero constitucional, y encuadra dentro de los principios que rigen el sistema integral en salud. Por lo anterior, la norma será declarada exequible.

##### ADMINISTRADORAS DE REGIMEN SUBSIDIADO EN LA ZONA CAFETERA-Giro de recursos

El artículo 58, que constituye desarrollo de los anteriores, no desconoce precepto alguno de

la Constitución; por el contrario, y en aras de garantizar la efectividad del derecho a la salud de la población afectada por el sismo, mediante el adecuado y cabal funcionamiento de las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen sus actividades en los municipios de la zona cafetera afectada por el terremoto, establece un giro directo de los recursos a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, con lo cual se da cabal cumplimiento al principio constitucional de la eficiencia en materia de salud, pues se evitan trámites y procedimientos engorrosos que puedan comprometer la estabilidad del sistema, pero en particular, pone en marcha el plan obligatorio en salud para las personas más necesitadas.

#### MONOPOLIO DE SUERTE Y AZAR EN LA ZONA CAFETERA-Destinación a servicios de salud

Con el fin de preservar la prestación del servicio de salud en la zona afectada, estimó necesario el legislador extraordinario establecer nuevas fuentes de recursos, para lo cual consideró procedente autorizar la realización de sorteos extraordinarios en los años 1999 y 2000, con destino a los servicios de salud pública de la zona afectada, lo cual no quebranta el ordenamiento superior. Considera la Corporación, que dicha autorización cumplirá sin lugar a dudas la finalidad propuesta en el decreto, cual es la de fortalecer los recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados por el sismo. Pero además, dicho precepto se ajusta a la Constitución, en cuyo artículo 336 se dispone que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad de la norma.

#### SUBSIDIOS EN SALUD EN EL EJE CAFETERO

El legislador extraordinario, en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance durante el estado de emergencia, puede otorgar apoyos o subsidios como los que regula el artículo 60 del Decreto 350 de 1999, con el objeto que el sector de la salud afectado por el terremoto, pueda recuperarse mediante la construcción o reconstrucción de la infraestructura necesaria para asegurar su prestación. De esta manera, se busca que mediante la recuperación de estos bienes, toda la población tenga acceso efectivo a los servicios públicos de salud y pueda cubrir sus necesidades básicas, en aplicación del principio de solidaridad que consagra el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución. Por lo tanto, el otorgamiento de subsidios a través de esta norma, a juicio de la Corporación, es un recurso idóneo con que cuenta el Estado para cumplir sus fines sociales en materia del servicio público de salud, en las circunstancias en que se encuentra la región del eje cafetero. En consecuencia, no se desconoce el ordenamiento constitucional por el hecho de otorgar subsidios como los establecidos en la norma sub examine, que estarán dirigidos a reestablecer en su integridad la prestación universal y eficiente del servicio público de salud.

#### LEGISLADOR EXTRAORDINARIO-Excepciones transitorias en materia de contratos

Estando habilitado legalmente para ello, el legislador extraordinario mediante la autorización en la aplicación del régimen de derecho privado a los contratos que se celebren para ejecutar los citados fondos, le imprime a los mismos una dinámica en la gestión de los recursos, lo que hace posible el cumplimiento de los objetivos definidos en el Decreto 350 de 1999 que permitan asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de salud. Por consiguiente, bien

puede el legislador extraordinario, autorizado constitucionalmente para ello, y por razones de grave calamidad pública que alteraron el orden público económico, ecológico y social para solucionar con prontitud, eficacia y agilidad los problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos perseguidos con la declaratoria de la emergencia económica.

#### SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS EN EL EJE CAFETERO

En cuanto a la constitucionalidad del artículo 62, no duda en ella la Corte, por cuanto su finalidad es evitar el despilfarro, uso indebido o la pérdida de medicamentos y otros bienes con destino a la atención de la emergencia, que por su carácter perecedero puede perderse cuando existe otro sector de población que requiere de él, y que puede asumir su pago, o a falta de fondos, puede serle entregado con el objeto de garantizar el derecho a la salud, a la dignidad y a la vida de la población que requiera de dicho medicamentos. Esta norma desarrolla el principio constitucional de la solidaridad, puesto que en la medida en que en la zona afectada por el terremoto se hayan recibido en abundancia medicamentos y otros bienes, en lugar de perderlos, se habrán de destinar a otro sector de población que pueda requerir de ellos, logrando adicionalmente, evitar amenazas contra los derechos a la salud y a la vida por conexidad.

#### NORMA EN MATERIA DE JUSTICIA Y POLICIA EN EL EJE CAFETERO

Si bien, a raíz de la ocurrencia del terremoto el pasado 25 de enero, se presentaron hechos de vandalismo y violencia en la zona del desastre, se trató de hechos aislados para los cuales las autoridades nacionales y locales contaban con las atribuciones que en tiempo ordinario les permiten adoptar las medidas para conservar el orden público y la convivencia ciudadana en las poblaciones en que tuvieron ocurrencia. Es evidente que un Programa como el que se concibe en la preceptiva que se analiza, es más propio de políticas generales cuya formulación ordinariamente está en cabeza de los correspondientes organismos estatales, a saber: las propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de paz, las acciones para el establecimiento de casas de justicia, la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria, coordinación para la organización de la policía comunitaria, recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía. Todos estos son de asuntos de orden general que por su complejidad no se pueden restringir a la zona del eje cafetero, pues tocan con problemáticas que están presentes en la mayoría de las regiones y poblaciones del país, que no obedecen exclusivamente a la ocurrencia de un desastre como el acaecido en esa región.

Referencia: Expediente RE-113

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 350 de 1999, "Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999".

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

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

## I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, expidió el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, desde su vigencia hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999. En virtud de esa declaratoria, se expidieron, entre otros, los Decretos Legislativos 198 y 223 de 1999, así como el Decreto Legislativo 350 del 25 de febrero del mismo año.

El Presidente de la República envió a esta Corporación al día siguiente de su expedición y dentro del término fijado en el numeral 6) del artículo 214 de la Carta Política, copia del Decreto Legislativo No. 350 del 25 de febrero del mismo año, “por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999”.

La Magistrada ponente, al asumir el conocimiento del mismo, mediante providencia proferida el 12 de marzo de 1999, ordenó comunicar la iniciación del proceso a distintas autoridades públicas del orden nacional, departamental y local, con el objeto de expusieran su concepto acerca de la constitucionalidad del decreto materia de revisión. Así mismo, se ordenó la fijación en lista del decreto en mención, para efectos de la intervención ciudadana y se dispuso dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, con el fin de que emitiera el concepto de rigor.

Agotados los trámites constitucionales y legales respectivos, procede la Corte a examinar la exequibilidad del decreto sometido a revisión.

## II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 350 de 1999

El texto del Decreto Legislativo 350 del 25 de febrero de 1999 que se revisa, es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 350 DE 1999

(febrero 25)

por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto

ocurrido el 25 de enero de 1999.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las

en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo

dispuesto por los Decretos 195 y 223 de 1999, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 195 de enero 29 de 1999 modificado por el Decreto 223 del mismo año, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca que se indicaron en los referidos decretos, con el fin de conjurar la situación de calamidad pública ocurrida por razón del terremoto del día 25 de enero del presente año;

Que en el decreto 195 de 1999 se señaló que es indispensable establecer disposiciones especiales en materia crediticia, fiscal y de endeudamiento para lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de las entidades territoriales mencionadas en los Decretos 195 y 223, ambos de 1999, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona;

Que con el propósito de estimular la recuperación económica de la zona es necesario dictar disposiciones tributarias para ampliar el alcance de la exención otorgada a las personas que se establezcan en la zona afectada, así como para aquellas que reactiven a la mayor brevedad su actividad económica en la misma.

Igualmente se requiere incorporar a las personas naturales como destinatarias de los beneficios consagrados en el impuesto sobre la renta. De igual manera es necesario adoptar disposiciones para evitar que se empleen inadecuadamente los beneficios que se otorgan;

Que con la misma finalidad deben establecerse beneficios tributarios y arancelarios para aquellas personas que adquieran nuevos bienes de capital, maquinaria y equipo, para desarrollar actividades productoras de renta en la zona;

Que es necesario adoptar disposiciones para evitar que se empleen inadecuadamente los beneficios que se otorgan;

Que con el fin de lograr que se inicien a la mayor brevedad los procesos de construcción, reconstrucción y reparación de los inmuebles de la zona afectada es necesario adoptar mecanismos fiduciarios que permitan dar subsidios a la demanda de inmuebles, créditos para reconstrucción y reparación, líneas de redescuento e instrumentos para apoyar los fondos de garantías;

Que igualmente, es necesario precisar el tratamiento tributario del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero con el fin de facilitar el desarrollo de sus operaciones;

Que así mismo es preciso aclarar que corresponde al deudor decidir si se debe aplicar el valor pagado por razón del seguro de terremoto a la reconstrucción del bien o al pago del crédito;

Que igualmente se requiere adoptar mecanismos para facilitar la reconstrucción de la infraestructura hospitalaria, educativa y aeronáutica de la zona;

Que los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y de otros servicios de telecomunicaciones que fueron afectados por el terremoto, han sufrido tal deterioro en su patrimonio que muchos de ellos no pueden cumplir con las obligaciones derivadas de los

consumos realizados en los meses inmediatamente anteriores a la ocurrencia del desastre y tampoco podrán cancelar el consumo durante los meses inmediatamente siguientes al terremoto, por lo cual deben adoptarse medidas en materia de subsidios;

Que el terremoto afectó gravemente muchas viviendas de la zona, razón por la cual se hace necesario expedir normas encaminadas a facilitar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social, que permita a los beneficiarios de los mismos la reconstrucción y rehabilitación de sus inmuebles, para lo cual es necesario establecer disposiciones que permitan a las Cajas de Compensación Familiar destinar recursos a la aplicación del subsidio de vivienda de interés social, con el fin de lograr una mejor y más eficiente atención a los trabajadores beneficiarios y a las personas a su cargo, así como a la población no afiliada afectada por el terremoto;

Que igualmente es indispensable efectuar modificaciones al calendario académico establecido para la educación básica y media, debido a la destrucción de los inmuebles en la región del eje cafetero que ocasionó la interrupción del servicio educativo;

Que así mismo se requiere adoptar mecanismos que permitan a las instituciones de educación formal evaluar el cumplimiento de los educandos que provengan de la zona de desastre, con el fin de facilitar la continuación de los estudios;

Que con el fin de lograr en el menor plazo el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas, teniendo en cuenta las condiciones de la zona, es necesario permitir la adopción de un plan especial con la participación de los diversos integrantes del sistema educativo;

Que el terremoto desencadenó factores de deterioro ambiental que afectan gravemente la salud humana, la calidad de vida y el desarrollo de actividades productivas en la región, razón por la cual resulta necesario articular esfuerzos para mitigar los efectos ambientales adversos y evitar su extensión o intensificación;

Que las estrategias, programas y acciones que se implementen para hacer frente a la situación de emergencia que aqueja a los municipios afectados por el desastre, deben responder de manera armónica a las necesidades y requerimientos sociales, económicos y ambientales;

Que el proceso de recuperación, reconstrucción y reactivación del sector productivo de la región, debe realizarse teniendo en cuenta consideraciones ambientales que garanticen la sostenibilidad del desarrollo en el Eje Cafetero;

Que de igual manera se requiere adoptar mecanismos de excepción para responder de manera oportuna a la realización de proyectos que demanda la atención del desastre y el desarrollo de la zona;

Que se hace necesaria una respuesta coordinada de las entidades que hacen parte del sistema nacional ambiental para garantizar la incorporación del componente ambiental en las actividades de recuperación, reconstrucción y reactivación del sector productivo;

Que es necesario compensar la pérdida que sufrirán en sus ingresos las autoridades

ambientales con jurisdicción en los municipios afectados por el terremoto para que puedan cumplir sus funciones y atender las necesidades de los habitantes de la región;

Que como consecuencia del terremoto ocurrido el valor económico y comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana no pudo haberse incrementado, por tanto es necesario expedir disposiciones encaminadas a evitar abusos al pactar los cánones de arrendamiento así como el precio de compra o venta de los inmuebles destinados a vivienda urbana;

Que para promover la reconstrucción de la zona afectada, incentivar el desarrollo, estimular la recuperación del sistema económico de la zona y la generación de empleo, es necesario destinar recursos para las actividades de concesión, construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento de los corredores viales en la mencionada zona;

Que igualmente es necesario precisar las condiciones en que la Nación puede otorgar garantías a las operaciones de crédito, con el fin de asegurar que las mismas estén destinadas a apoyar la reconstrucción de la zona;

Que así mismo se deben adoptar instrumentos adicionales que permitan asegurar que se mantenga el funcionamiento del sistema de salud en las condiciones previstas en la ley 100 de 1993. Así mismo, y con el propósito de lograr cubrir la población desprotegida del departamento del Quindío que ha sido la más afectada por el terremoto, es necesario prever mecanismos que permitan aplicar a la mayor brevedad el régimen subsidiado de la ley 100 de 1993;

Que con el fin de preservar la prestación del servicio de salud en la zona afectada, es necesario establecer nuevas fuentes de recursos, para lo cual es procedente autorizar la realización de sorteos extraordinarios con destino a los servicios de salud pública de la zona afectada;

Que como consecuencia del terremoto varias personas que venían prestando el servicio público de taxi en vehículos de su propiedad y el servicio escolar en vehículos particulares en los municipios afectados se han visto obligados a trasladarse a otras ciudades del país, razón por cual se hace necesario facultar a las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales para otorgar permisos especiales y transitorios que permitan a las mencionadas personas prestar dicho servicio público con los vehículos provenientes de la zona del terremoto;

Que así mismo es necesario adoptar mecanismos que permitan lograr el restablecimiento eficaz de la administración de justicia y la recuperación de la convivencia social;

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones en materia tributaria y de ingresos de

las entidades territoriales

Artículo 1°. El párrafo 1° del artículo 7° del Decreto 258 de 1999, quedará así:

Parágrafo 1°. En el caso de las actividades comerciales, estarán exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Artículo 2°. El primer inciso del artículo 8° del Decreto 258 de 1999, quedará así:

“Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas personas jurídicas o naturales que para el 25 de enero de 1999 se encontraban domiciliadas o localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando en el caso de las personas jurídicas éstas se encuentren constituidas jurídicamente en dicha zona, y adicionalmente ellas y las personas naturales 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 efectos de lo aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades”.

Artículo 3°. Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 8° del Decreto 258 de 1999:

Parágrafo 2°. El beneficio a que se refiere el presente artículo se otorgará igualmente a todas las personas naturales o jurídicas que desarrollaban actividades comerciales previamente al terremoto en los términos de este artículo, siempre y cuando éstas se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Para determinar la cuantía del beneficio se tendrá en cuenta si se trata de pequeñas y medianas empresas o no.

Artículo 4°. Las transacciones que realicen las personas que gocen de los beneficios a que se refieren los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 258 de 1999 con personas que le estén vinculadas económicamente deberán realizarse por lo menos a valores comerciales. Por consiguiente, si se realizan por un valor menor, para efectos tributarios se entenderá que se realizó por los valores comerciales mencionados.

Artículo 5°. Por los años 1999 y 2000, las personas ubicadas en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999 que adquieran bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, tendrán derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas que hubieren cancelado por dichos bienes, siempre y cuando los mismos se destinen a ser utilizados en su actividad productora de renta como activo fijo, dentro de la jurisdicción territorial de dichos municipios, durante el período de depreciación del bien, en la forma que señale el reglamento.

Artículo 6°. Previo el cumplimiento de lo señalado en los Tratados Internacionales, por los años 1999 y 2000, se aplicará una franquicia arancelaria a los bienes de capital no producidos en Colombia, importados por las personas ubicadas en los municipios señalados

en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando los bienes importados se destinen exclusivamente a ser utilizados en su actividad productora de renta dentro de la jurisdicción territorial de dichos municipios, durante el período de depreciación del bien, en la forma que señale el reglamento.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Comercio Exterior elaborará un listado de bienes de capital no producidos en Colombia, en la forma que señale el reglamento.

En el evento en que se reclamen los beneficios previstos en los dos artículos anteriores sin los requisitos establecidos en estos artículos, se aplicará la sanción prevista por el inciso 5° del artículo 670 del Estatuto Tributario, 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.

Adicionalmente, cuando se trate de bienes importados y no se cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior, los bienes serán considerados mercancía de contrabando, para efectos de las sanciones administrativas y penales que señalan las normas legales sobre la materia.

Artículo 8°. Los contratos de arrendamiento financiero o leasing que se celebren en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que tengan por objeto maquinaria o equipo que se ubique físicamente en dichos municipios durante la vigencia del contrato de leasing, se registrarán, para efectos contables y tributarios, por las reglas aplicables al arrendamiento operativo, cualquiera sea el patrimonio del locatario o el tipo de bien objeto del contrato. En consecuencia, el locatario registrará como un gasto deducible la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o su pasivo suma alguna por concepto del bien tomado en leasing.

Esta disposición estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2000.

Artículo 9°. Lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 258 de 1999 no se aplicará a la contribución prevista en el Decreto 2331 de 1998, la cual se causará en los términos previstos en este último.

Artículo 10. Para efectos de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 258 de 1999, para determinar el monto de la compensación a que se refiere dicho artículo se incluirán dentro de los ingresos que se toman como base del cálculo aquellos provenientes de los monopolios de licores.

Así mismo, los municipios que reciban compensaciones en desarrollo del artículo 21 del Decreto 258 de 1999 deberán transferir las sumas a su cargo por concepto de impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales.

## CAPITULO II

Disposiciones para promover la construcción y reconstrucción

Artículo 11. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero destinará

parte de sus recursos a la constitución de un fondo fiduciario administrado a través de uno o varios contratos fiduciarios, para estimular el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, para lo cual podrá realizar las siguientes actividades:

- a) Otorgar créditos con el fin de suministrar los recursos necesarios para el inicio de proyectos masivos de construcción, reconstrucción y rehabilitación en los municipios en los cuales se decretó la emergencia económica, social y ecológica, en la parte que dichos recursos no sean financiados por los establecimientos de crédito;
- b) Adquirir terrenos y adelantar sobre los mismos, directamente o a través de terceros, las obras de urbanismo y adecuación y de división en lotes individuales con el fin de que éstos sean entregados a los propietarios o poseedores de inmuebles afectados, a cambio de la entrega de sus inmuebles al fondo fiduciario;
- c) Excepcionalmente, otorgar cualquier clase de subsidios que faciliten a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados, urbanos o rurales, el pago de la cuota inicial que puedan requerir para la adquisición de un nuevo inmueble;
- d) Otorgar garantías o subsidios adicionales a los que deba entregar el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en desarrollo de los programas que le fueron asignados mediante el Decreto 196 de 1999 con el fin de facilitar a los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados el acceso a la financiación que otorguen los establecimientos de crédito.

Parágrafo. El fondo fiduciario contará con un Consejo de Administración que estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, y el Presidente del Consejo Directivo del Fondo para Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o su delegado.

Artículo 12. Serán funciones del Consejo de Administración a que se refiere el artículo anterior, las siguientes:

- a) Fijar las condiciones de elegibilidad de las operaciones que pueden realizarse con cargo a los recursos del Fondo Fiduciario para lo cual tendrá en cuenta el interés expresado por los damnificados o por la comunidad afectada en la adquisición de los inmuebles a los cuales se destinen los apoyos de dicho fondo;
- b) Establecer las condiciones de los créditos, de las garantías y de los subsidios adicionales que se otorguen con cargo al fondo fiduciario;
- c) Adoptar los procedimientos conducentes a la adquisición de los terrenos y a la realización de las obras de urbanismo, adecuación y división previstos en el literal b) del artículo anterior del presente decreto;
- d) Definir los mecanismos mediante los cuales los beneficiarios de los apoyos que otorga el fondo fiduciario acrediten su calidad de tales ante terceros;
- e) Determinar los demás aspectos necesarios para el desarrollo del fondo fiduciario.

Artículo 13. Autorízase al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para establecer, con cargo a los recursos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, una línea de redescuento de créditos otorgados por los establecimientos de crédito a constructores para financiar proyectos de vivienda de interés social que se desarrollen en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

Artículo 14. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá constituir un patrimonio autónomo que tendrá como propósito otorgar créditos destinados a la reconstrucción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

El patrimonio autónomo contará con un Consejo de Administración integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, y el Presidente del Consejo Directivo del Fondo para Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero o su delegado.

A dicho Fondo corresponderá, además de la determinación de los aspectos necesarios para el cumplimiento del objeto de dicho patrimonio autónomo, la definición de los términos y condiciones de los créditos a los cuales se refiere el presente artículo, tales como montos, plazos, tasas de interés y garantías.

En todo caso, el plazo para ejecutar las obras de reconstrucción o de reparación sobre los inmuebles afectados no podrá exceder de un año contado a partir de la fecha en la cual el patrimonio autónomo desembolse los correspondientes recursos.

Artículo 15. Concluidas las obras de reconstrucción o reparación de los inmuebles de que trata el artículo anterior, el patrimonio autónomo podrá enajenar a título oneroso o entregar en administración a los establecimientos de crédito, total o parcialmente, la cartera constituida por los préstamos otorgados para tal propósito. Para el efecto, utilizará mecanismos que brinden publicidad, transparencia y permitan amplia participación de los establecimientos de crédito.

Cuando los establecimientos de crédito reciban la cartera indicada en el presente artículo, los deudores de los préstamos individuales cedidos o recibidos en administración tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones financieras cancele a las entidades adquirentes la diferencia de tasa de interés de que tratan el numeral 2° del literal a) y el literal b) del artículo 1° del Decreto 196 de 1999.

Sin perjuicio de la facultad de la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras para establecer la forma y procedimientos en que deberán acreditarse los requisitos para tener derecho al beneficio de la tasa de interés aquí previsto, será necesario que se cumplan las condiciones contenidas en los literales b), c), y d) del artículo 2° del Decreto 196 de 1999.

Artículo 16. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá celebrar contratos de crédito con los fondos de garantías de la región afectada, con el fin de facilitar que los mismos puedan otorgar garantías a los créditos para capital de trabajo que se otorguen a los afectados por el terremoto del 25 de enero de 1999 que figuren en el censo

respectivo.

Artículo 17. Los fondos de garantía que atienden las necesidades de la pequeña y mediana empresa darán especial prioridad a las solicitudes de los pequeños comerciantes damnificados en los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999, en la ejecución de sus presupuestos de actividades y recursos.

Artículo 18. El artículo 30 del Decreto 258 de 1999, quedará así:

El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero creado por el Decreto 197 de 1999 se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto la financiación y realización de todas 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 del 25 de enero de 1999. Los contratos de asesoría técnica y consultoría que celebre el Fondo, directamente o a través de entidades fiduciarias, no estarán sujetos al impuesto sobre las ventas. En las fechas que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Fondo comunicará a dicho Ministerio el valor correspondiente al impuesto sobre el valor agregado a cargo del Fondo, con el fin de que se incluyan recursos correspondientes al monto de dicho impuesto en el proyecto de presupuesto.

Artículo 19. La opción prevista en el literal a) del parágrafo 4° del artículo 1° del Decreto 196 de 1999, modificado por el artículo 27 del Decreto 258 de 1999 corresponderá ejercerla al deudor y su decisión será obligatoria para el acreedor.

Artículo 20. Por el término de un año contado a partir de la publicación de este Decreto, los recursos que el Instituto de Fomento Industrial, IFI, debería invertir en "Títulos de Desarrollo Agropecuario", serán destinados por dicho Instituto para abrir una línea de redescuento o crédito para la financiación de capital de trabajo en los municipios a que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999, en las condiciones que fije su Junta Directiva.

### CAPITULO III

#### Disposiciones en materia de servicios públicos

Artículo 22. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en coordinación con la comisión de regulación respectiva, podrá otorgar subsidios para el pago de servicios públicos domiciliarios a los usuarios cuyo inmueble haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto del 25 de enero pasado y que por ello hayan tenido que desocuparlos, así como a las personas de los estratos 1 a 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados, pero que no hayan tenido que desocuparlos.

Dichos subsidios podrán otorgarse por un período máximo de ocho meses y hasta por un monto equivalente al valor del cargo fijo o el consumo mínimo más un veinticinco por ciento (25%) e incluir los cargos de reconexión o traslado.

El subsidio será pagado directamente a la respectiva empresa de servicios públicos por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero.

Artículo 23. Las empresas de servicios públicos domiciliarios y todos los operadores de telecomunicaciones podrán castigar las obligaciones correspondientes al último período de facturación inmediatamente anterior del 25 de enero de 1999, a cargo de los usuarios afectados por el terremoto, en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999. Lo anterior no constituirá una violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la Ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado por las autoridades competentes como práctica restrictiva de la competencia o conducta de competencia desleal.

#### CAPITULO IV

##### Disposiciones sobre subsidio de vivienda

Artículo 24. Sin perjuicio de la atención a los trabajadores afiliados, las Cajas de Compensación Familiar destinarán el diez por ciento (10%) de las apropiaciones mensuales correspondientes a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona de desastre, prioritariamente para quienes en el momento de la ocurrencia del mismo, tenían la calidad de afiliados a las Cajas de Compensación Familiar de la región, y en segundo término para la población no afiliada.

Parágrafo. Las Cajas de Compensación Familiar destinarán adicionalmente para la población no afiliada, los dineros del FOVIS que a la fecha de la expedición del presente decreto se encuentren destinados a atender la segunda y tercera prioridad y que no estén comprometidos.

Entiéndese por recursos no comprometidos aquellos que no han cumplido el trámite de adjudicación y los que hayan sido adjudicados a hogares que desistieron del mismo, o que no los utilizaron dentro del plazo que les fue conferido para tal efecto.

Con base en el censo de afectados realizado por la autoridad competente, las Cajas de Compensación Familiar de la región identificarán los afiliados afectados.

Artículo 25. De acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el tipo y valor de la solución de vivienda de interés social y las necesidades de mejoramiento, la cuantía del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a los recursos indicados en el artículo anterior de este decreto será hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 26. Las Cajas de Compensación Familiar, podrán con los recursos a que se refiere el artículo 24 de este decreto y los que obtengan de otras fuentes, desarrollar proyectos integrales de vivienda de interés social directamente, o mediante convenios con entidades públicas, privadas u otras Cajas de Compensación Familiar; adquirir de terceros, total o parcialmente, programas de vivienda de interés social con el fin de aplicar estos subsidios.

Artículo 27. Para efectos de la asignación de subsidios de mejoramiento a los beneficiarios que cumplan las condiciones establecidas en este decreto, las Cajas de Compensación Familiar prestarán directamente la asistencia técnica, establecerán los controles y harán el seguimiento para la aplicación del citado subsidio. Sin perjuicio de lo anterior, las Cajas de Compensación Familiar deberán participar en la ejecución del respectivo programa de

mejoramiento.

Parágrafo. Para la aplicación del presente artículo se atenderá a la definición de mejoramiento contemplada en las normas que regulan el subsidio de vivienda familiar y se tendrán en cuenta las actividades encaminadas a restablecer las condiciones normales de la vivienda, superando los daños graves causados por el terremoto.

Artículo 28. Los proyectos presentados por las Cajas de Compensación Familiar, en cumplimiento de este decreto, deberán ajustarse a las políticas señaladas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. La aprobación de tales proyectos corresponderá a la Superintendencia de Subsidio Familiar de conformidad con las normas vigentes, la cual deberá pronunciarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.

Artículo 29. Las Cajas de Compensación Familiar administrarán los recursos de que trata el artículo 24 de este decreto. El seguimiento y control de la administración de los citados recursos, lo efectuará la Superintendencia del Subsidio Familiar de conformidad con las normas vigentes.

Parágrafo. Para los efectos del régimen de excepción establecido en el presente decreto, el Gobierno Nacional señalará el procedimiento para la postulación, calificación, adjudicación y entrega del subsidio.

Artículo 30. Para acceder al subsidio familiar de vivienda se deberá cumplir con las siguientes condiciones:

1. Conformar un hogar en los términos establecidos en las normas de subsidio de vivienda familiar.
2. Ninguno de los miembros del hogar podrá ser propietario de una solución de vivienda, excepto de la vivienda afectada por el desastre.
3. Los ingresos totales del hogar no podrán ser superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de asignación.
4. En el evento de adquisición de vivienda deberá acreditarse la fuente de financiación del resto del valor de la solución de vivienda.

Parágrafo 1°. En el caso de que el solicitante afectado por el terremoto haya recibido subsidio por parte de las Cajas de Compensación Familiar antes del 25 de enero de 1999, el mismo podrá obtener un nuevo subsidio en la forma que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. En todo caso, los auxilios, subsidios o beneficios que se otorguen para financiar vivienda no podrán exceder del cien por ciento del valor de compra del inmueble.

Artículo 31. Las soluciones de vivienda a las cuales se podrá aplicar el subsidio de vivienda de que tratan los artículos anteriores de este decreto, no podrán superar el valor equivalente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, debiendo aplicarse preferiblemente a vivienda cuyo valor no supere el valor equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## CAPITULO V

### Disposiciones en materia educativa

Artículo 32. Los establecimientos educativos de los municipios señalados en los decretos 195 y 223 de 1999, podrán reducir el calendario académico para el año lectivo de 1999 a que se refiere el artículo 86 de la Ley 115 de 1994, siempre y cuando se garantice que el educando alcance los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional.

Dicha modificación se registrará en la secretaría de educación respectiva, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1860 de 1994.

Artículo 33. Sin perjuicio de la autonomía escolar, las instituciones de educación formal deberán evaluar el cumplimiento de los logros de los educandos provenientes de la zona de desastre, que aspiren a continuar en ellos sus estudios y que carezcan del certificado de estudios respectivo, quienes, sin exigencia de documento distinto al resultante de dicha evaluación, serán incorporados al grado que corresponda según el plan de estudios.

Artículo 34. Los municipios relacionados en los Decretos 195 y 223 de 1999, integrarán un área educativa especial para el desarrollo de un subsistema educativo que garantice que la prestación del servicio educativo responda a las necesidades de dicha zona.

Dentro del mes siguiente a la publicación del presente decreto, el Ministerio de Educación Nacional y el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, conjuntamente con los gobernadores y alcaldes con jurisdicción en el área, diseñarán un Plan de Acción con identificación de alternativas, programas y proyectos, incluyendo útiles y textos, que garanticen el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas e incorporen mecanismos especiales de coordinación y gobierno y de participación ciudadana.

Además de las fuentes ordinarias de financiación del sector educativo, el plan de acción incluirá los recursos que podrán aportar el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y el sector privado.

El Gobierno Nacional reglamentará la administración y operación del Subsistema a que se refiere el presente artículo.

## CAPITULO VI

### Disposiciones en materia ambiental

Artículo 35. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda -Carder-, Quindío -CRQ-, Tolima -Cortolima-, y Valle -CVC-, formularán conjuntamente, un Plan de Acción Ambiental para hacer frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el evento sísmico en la región, y garantizar la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos de los municipios afectados por el desastre, a fin de impulsar su desarrollo sostenible.

Dichas autoridades deberán elaborar el Plan de Acción Ambiental en un término máximo de dos meses contados a partir de la publicación del presente decreto.

Parágrafo 1°. El Ideam, el Ingeominas, el IGAC y demás entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA, prestarán asesoría y asistencia técnica en la elaboración y puesta en marcha de dicho Plan.

Parágrafo 2°. El Plan de Acción Ambiental tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

- Mitigación de los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo y prevención de la extensión de sus efectos.
- Prevención, mitigación y control de los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción.
- Incorporación de criterios de identificación de amenazas naturales, mitigación de riesgos y prevención de desastres en los planes de ordenamiento territorial.
- Manejo integral de residuos y escombros.
- Prevención de la contaminación y mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos mediante estrategias para una producción más limpia.
- Recuperación de cuencas hidrográficas y de áreas amenazadas o en proceso de degradación.
- Incremento de la oferta de bienes y servicios ambientales competitivos que genere empleo y fortalezcan la economía regional.
- Promoción de modelos de desarrollo urbano sostenible.
- Capacitación comunitaria para el manejo del riesgo y la participación en el proceso de reconstrucción.

Parágrafo 3°. Los Planes de Acción y los Planes de Gestión Ambiental Regional de las Corporaciones anteriormente enunciadas, deberán ser revisados y ajustados atendiendo las necesidades de la emergencia y las previsiones contenidas en el Plan de Acción Ambiental al que se refiere el presente artículo.

Conjuntamente con Ingeominas el Sistema Nacional Ambiental apoyará los proyectos de microzonificación e instrumentación sísmica.

Artículo 36. Quedarán eximidos del requisito de licencia ambiental los proyectos, obras o actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores de transporte, infraestructura, eléctrico, servicios y productivo, en los municipios a los que se refiere los Decretos 195 y 223 de 1999, así como las obras geotécnicas encaminadas a la prevención y mitigación de desastres en los mismos municipios.

Para su ejecución se requerirá de la obtención previa de los permisos, autorizaciones y

concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales expedidos por la Corporación Autónoma Regional competente.

Artículo 37. Los proyectos, obras o actividades de que trata el artículo anterior, deberán incorporar la variable ambiental en las fases de factibilidad, diseño y ejecución de acuerdo con los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental que para tal propósito expidan las autoridades ambientales.

Artículo 38. En los casos de licencias ambientales de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, éstas deberán pronunciarse en un término máximo de tres (3) meses, sin detrimento del ejercicio de los derechos y mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental. Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva.

Artículo 39. Las disposiciones contenidas en los artículos 36 y 38 del presente decreto sólo tendrán aplicación por un término de dos años contados a partir de la expedición de este decreto.

No se aplicarán los artículos 36 y 38 de este decreto a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, resguardos indígenas, reservas forestales, páramos y demás áreas naturales protegidas, así como en las áreas estratégicas que sean determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Artículo 40. Las Corporaciones Autónomas Regionales, en conjunto con las autoridades municipales, deberán identificar los sitios para la disposición temporal y definitiva de escombros, así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental generados por dicha actividad.

Artículo 41. El Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en los municipios afectados por el sismo, el Ideam, el IGAC e Ingeominas, prestarán la asistencia técnica que sea requerida por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, que permita garantizar la incorporación de la dimensión ambiental, la mitigación de riesgos y la prevención de desastres, en el diseño y ejecución de los proyectos que se financian con cargo a los recursos de dicho Fondo.

Artículo 42. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en la zona de desastre, apoyarán y asistirán técnicamente a los municipios afectados en el área de su jurisdicción, en la incorporación de los determinantes y criterios ambientales en sus planes de ordenamiento territorial.

Artículo 43. Durante el término de un año se eximirá del pago de tasas retributivas ambientales en los municipios afectados por el terremoto mencionados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Artículo 44. Dentro del Plan de Acción Ambiental se formularán programas para el fomento, establecimiento y mantenimiento de las plantaciones del bambú, guadua y desarrollo de núcleos forestales en los municipios afectados por el desastre.

Para lo anterior, los beneficios consagrados en los artículos 6°, 7° y 8° del Decreto 258 de 1999 se aplicarán también a las personas que desarrollan actividades de reforestación,

incluyendo el bambú, guadua, en las condiciones y términos que dichas disposiciones establecen.

Artículo 45. Las Corporaciones Autónomas Regionales de Risaralda y Quindío quedan exentas del pago de los aportes al Fondo de Compensación Ambiental, creado por la Ley 344 de 1997, por el término de tres años contados a partir de la expedición del presente decreto.

Las Corporaciones Autónomas Regionales del Quindío y Risaralda recibirán una compensación equivalente al ochenta por ciento y al cincuenta por ciento respectivamente de la reducción de sus ingresos por concepto de su participación en el impuesto predial causado en los municipios a los cuales se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999.

La compensación a que se refiere el presente artículo será cubierta por el Fondo de Compensación Ambiental y por el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero por partes iguales, en virtud de un contrato que celebrarán con las Corporaciones para el efecto.

El Fondo de Compensación Ambiental deberá entrar en operación a más tardar en el segundo trimestre de 1999.

Artículo 46. Con el objeto de facilitar la coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir de la expedición del presente decreto, el Ministerio del Medio Ambiente formará parte del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades y del Comité Técnico Nacional; así mismo, los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales serán miembros de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres.

Parágrafo. La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio del Interior e Geominas, serán miembros del Consejo Nacional Ambiental.

## CAPITULO VII

### Disposiciones en materia de arrendamiento

Artículo 47. Durante los años 1999 y 2000, el precio de los arrendamientos de los inmuebles urbanos ubicados en los municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 y a los cuales no se aplique el artículo 518 del Código de Comercio, no podrá exceder del uno por ciento del valor comercial, el cual a su turno no podrá ser superior a dos veces el avalúo catastral.

Los inmuebles destinados a vivienda urbana continuarán sujetos a la Ley 56 de 1985.

Artículo 48. Las personas naturales o jurídicas que el 25 de enero de 1999 tuvieran la calidad de arrendatarios de inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999 que hayan sido afectados en su estructura por el terremoto impidiendo su ocupación, tendrán derecho a que una vez reconstruidos o reparados se les prefiera como arrendatarios en las mismas condiciones ofrecidas por cualquier otra persona. En el caso de establecimientos de comercio dicha preferencia se dará independientemente

del tiempo de ocupación. En todo caso no podrá exigírseles el pago de primas o valores adicionales al canon de arrendamiento. Este derecho existirá durante los años 1999 y 2000, siempre y cuando el propietario o poseedor no lo requiera para su propia habitación o en el caso de locales comerciales, para un establecimiento suyo destinado a una empresa sustancialmente distinta a la que tuviere el arrendatario.

## CAPITULO VIII

### Disposiciones para promover el empleo y la reactivación

Artículo 49. Los alcaldes municipales, distritales y/o metropolitanos podrán otorgar permisos especiales y transitorios a los propietarios de vehículos clase taxi y escolares de servicio particular, que fueron afectados con el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, para prestar el servicio en su jurisdicción hasta por el término de 6 meses.

Artículo 50. El permiso a que se refiere el artículo anterior sólo podrá ser concedido a los taxis que se encontraban vinculados a empresas o a los vehículos escolares hayan obtenido permiso por la autoridad competente de los municipios previstos en los Decretos 196 y 223 de 1999.

Artículo 51. Para la obtención del permiso especial y transitorio los propietarios de los vehículos taxi y de los vehículos particulares que venían prestando el servicio escolar deberán acreditar los siguientes requisitos:

Taxis:

- a) Solicitud escrita dirigida a la autoridad de transporte y tránsito competente;
- b) Anexar fotocopia autenticada de la tarjeta de operación, del seguro obligatorio y de la licencia de tránsito.

Escolares (Particulares):

- a) Solicitud escrita dirigida a la autoridad de transporte y tránsito competente;
- b) Anexar fotocopia autenticada del seguro obligatorio, de la licencia de tránsito y del permiso otorgado por la autoridad de transporte y tránsito vigente para 1997 o 1998 de los municipios afectados por el desastre;
- c) Acreditar la celebración de un contrato individual directamente con el padre de familia o con un establecimiento educativo para la prestación del servicio.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos anteriores el propietario del automotor deberá cumplir con los requisitos legales y reglamentarios que rigen en cada ciudad para la prestación del servicio.

Artículo 52. Los proyectos viales para la construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de los proyectos viales de Ibagué-Armenia, Calarcá-La Paila, Pereira-La Paila, serán considerados prioritarios dentro del plan de inversiones del Instituto Nacional de Vías.

Artículo 53. Para el desarrollo y ejecución de los proyectos a que se refiere el artículo anterior debidamente estructurados, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje Cafetero destinará cincuenta mil (50.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal de 1999 y cien mil (100.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal del año 2000.

Los recursos previstos en la presente disposición serán ejecutados a través de la celebración de un contrato entre el citado Fondo y el Instituto Nacional de Vías de acuerdo con lo establecido en el art. 6° del Decreto 197 de 1999.

## CAPITULO IX

### Disposiciones en materia de crédito público

Artículo 54. Para programas de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223, ambos de 1999, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá realizar operaciones de crédito público, asimiladas a crédito público, de manejo de deuda y conexas y de tesorería, las cuales se sujetarán al régimen previsto para este tipo de operaciones.

Artículo 55. Las garantías que se otorguen en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 9° del Decreto 196 de 1999 y 29 del Decreto 258 de 1999 sólo podrán otorgarse para operaciones de crédito público que se contraten a partir de la vigencia del presente decreto y no para las que resulten de operaciones asimiladas o de manejo de deuda o de aquellas que inicialmente fueron contraídas sin su garantía.

En todo caso para el otorgamiento de la garantía de la Nación, las entidades deberán constituir contragarantías adecuadas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para que la Nación otorgue su garantía de pago a operaciones de crédito público interno y externo en los términos del presente artículo, será necesario que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero imparta su aprobación a la obra o proyecto que se ejecutará con los recursos provenientes de la operación de crédito público que se garantice.

## CAPITULO X

### Disposiciones en materia de salud

Artículo 56. En razón a la afectación que sufrieron todos los municipios del departamento del Quindío y con el fin de recuperar a la mayor brevedad la operación eficiente del sistema de salud y la cobertura de la población que quedó desprotegida, el Gobernador de dicho departamento podrá aplicar en su integridad la Ley 100 de 1993, en lo que se refiere al régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud, sin que haya lugar a la aplicación de la transición prevista en dicha ley ni en la 344 de 1996.

El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en las condiciones que convenga con el departamento, podrá apoyar financieramente dicho proceso, cofinanciando con los recursos de que disponga el departamento que se transformen de subsidio de oferta a subsidio a la demanda, la población subsidiada que no esté cubierta con los recursos que

debe proveer el Fondo de Solidaridad y Garantía de acuerdo con las reglas aplicables en el resto del país. Como parte de dicho proceso, el Fondo podrá apoyar la reestructuración de los hospitales y centros de salud de la región afectada. Una vez reestructurados dichos hospitales y centros de salud, los mismos sólo se financiarán con la venta de sus servicios como lo establece la Ley 100 de 1993.

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente decreto y con el fin de determinar y adelantar la labor de reestructuración de los hospitales y centros de salud de la red pública, se deberá hacer un estudio de la oferta pública de servicios requerida en el departamento mencionado en materia de salud. Dicho estudio será adelantado por el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social y evaluado conjuntamente con el Departamento del Quindío y el Ministerio de Salud.

Artículo 57. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero proporcionará los recursos necesarios para mantener afiliados al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud durante un término de seis meses a las personas que acrediten: a) haber estado afiliados al régimen de seguridad social el 25 de enero de 1999 y haber compensado efectivamente; b) ser residente en los municipios a los cuales se refieren los decretos 195 y 223 de 1999 en la misma fecha, y c) haber perdido la posibilidad de desempeñar su trabajo habitual e el empleo que realizaba con contrato de trabajo. El beneficio se perderá en el momento en que la persona celebre un contrato de trabajo o tome posesión de un cargo público. El valor de la cotización para estas personas se calculará sobre el valor del salario mínimo.

Artículo 58. El Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, podrá girar directamente a las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen su actividad en municipios a los que se refieren los Decretos 195 y 223 de 1999 los recursos de la subcuenta de solidaridad, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Para estos efectos, las entidades territoriales efectuarán las operaciones presupuestales en los términos establecidos en el Estatuto orgánico del Presupuesto y efectuarán su ejecución sin situación de fondos. De igual manera se podrá proceder con los recursos de cofinanciación para salud.

Artículo 59. Con el fin de obtener recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados, autorizase la realización de un sorteo extraordinario de lotería durante cada uno de los años 1999 a 2003 inclusive. La empresa "Lotería del Quindío" administrará y realizará los sorteos respectivos, directamente o por contrato realizado con sujeción a la Ley 80 de 1993. El producto del sorteo se repartirá entre los departamentos afectados por el terremoto en proporción al número de afectados que haya en cada uno, según el censo del Departamento Nacional de Estadística. Estos sorteos estarán sujetos a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 60. El Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá igualmente otorgar apoyos o subsidios a la tasa de interés de los créditos que se otorguen para financiar la construcción o reconstrucción de hospitales, centros de salud y escuelas en la zona a la que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999.

El Fondo de reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero deberá contemplar en sus

planes y proyectos el manejo integral del saneamiento básico.

Artículo 61. Los contratos que se celebren para ejecutar los recursos que el Fondo de Solidaridad y Garantía- Subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito destine para atender los proyectos para hacer frente a la situación de emergencia en los municipios a los que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999 se celebrarán conforme al derecho privado, sin perjuicio de que en los mismos puedan incluirse cláusulas excepcionales, las cuales se registrarán por lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

Artículo 62. El Fondo de reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero así como las entidades públicas que hayan recibido medicamentos y otros bienes perecederos con destino a la atención de la emergencia, podrán enajenarlos o destinarlos a otros fines cuando tales bienes no se requieran para la atención de la misma y estén a punto de llegar a su fecha de vencimiento.

## CAPITULO XI

Disposiciones en materia de justicia y policía

Artículo 63. El Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, elaborará en un plazo no mayor de 90 días, un programa para contribuir a restablecer el eficaz funcionamiento del aparato estatal de justicia y para facilitar el acceso real a la administración de justicia en los municipios a los que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999.

Dicho programa contendrá, entres otros, los siguientes elementos:

1. Propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de la paz.
2. Acciones para el establecimiento de casas de justicia y la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
3. Medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria.

El Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, presentará dentro del mismo plazo previsto en el primer inciso de este artículo, un programa para el desarrollo de la actividad policiva que permita el restablecimiento de las condiciones de convivencia en la zona y que incluya:

1. Desarrollo de programas en coordinación con el Ministerio de defensa Nacional y las autoridades territoriales, para la organización de la policía comunitaria.
2. Recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía.

Artículo 64. El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación, y deroga los artículos 16 y 17 del decreto 258 de 1999.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a los 25 días de febrero de 1999.

(siguen firmas)".

### III. INTERVENCIONES

Dentro del término legal de fijación en lista, intervinieron por escrito, las siguientes autoridades y ciudadanos :

#### 3.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado especial, presentó escrito con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas contenidas en el decreto materia de examen.

Manifiesta, que las normas en estudio constituyen un compromiso fiscal nacional significativo que responde adecuadamente a la magnitud de la catástrofe, por cuanto cubre todo el proceso productivo e incluye dentro de los mismos, los costos relativos al recurso humano. De la misma manera, incentiva el proceso de inversión por dos vías principales: la donación para apuntalar los diversos programas de reconstrucción y rehabilitación y el asentamiento y permanencia de recursos y esfuerzos en la zona afectada.

De otra parte, expresa que el decreto extiende los beneficios a los socios e inversionistas en esa zona del país, a quienes se concede un incentivo importante, por cuanto las utilidades que perciban en el ejercicio de su actividad tienen el tratamiento privilegiado que determinan los artículos 6o., 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999, con las precisiones incorporadas en el Decreto 350. Así también, permite el ingreso de insumos con franquicia arancelaria, siempre y cuando se trate de bienes de capital no producidos en el país y que se destinen a la actividad productora, así como la devolución del impuesto a las ventas por la importación de esa clase de bienes, con lo cual se propicia la generación de empleo en la región.

Considera igualmente, que las disposiciones en materia tributaria del decreto en estudio, responden a los principios de equidad, eficiencia y progresividad sobre los cuales se fundamenta el sistema tributario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 363 de la Carta Política. En relación a la aplicación del principio de equidad tributaria, afirma que trae como consecuencia que el tratamiento tributario sea diferente según el sujeto pasivo de que se trate.

Ahora bien, la implementación de un régimen tributario diferencial para algunas zonas del país por causas de equidad y justicia como las que justifican las medidas adoptadas, se fundamenta en el preámbulo de la Carta Política en cuanto proclama que la protección de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento y la paz, constituyen elementos estructurales del orden constitucional que tienen una misión propia de la función gubernamental en el estado social de derecho.

Por lo anterior, expresa el interviniente, que dada la condición económica y física en que se encuentran las personas naturales y jurídicas de la zona afectada, el Estado, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 13 de la Constitución Política, adoptó medidas en favor de aquellos grupos en situación de disminución o debilidad manifiesta, buscando de esta manera atenuar o reparar los males que sufrieron en lo económico, familiar y social, lo cual resulta ser una clara aplicación del principio de solidaridad y del derecho a la igualdad.

De igual forma, indica que este decreto desarrolla el artículo 334 de la Carta Política, según el cual la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, debiendo intervenir en ella para promover la productividad y la competitividad en una zona afectada gravemente por una catástrofe natural, pretendiendo lograr el restablecimiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Manifiesta que dentro de este marco de legalidad, se crean los procedimientos y mecanismos encaminados a conjurar la crisis surgida como consecuencia del desastre, diseñando a su vez, los instrumentos de control para que los recursos destinados a superarla no sean desviados para otros fines diferentes a los allí establecidos. Para tal efecto, se procedió a delimitar la zona afectada por el desastre y a evaluar la magnitud del problema y los daños causados, tanto humanos como materiales, así como la posibilidad de ayudar económicamente a los damnificados, teniendo en cuenta que un porcentaje de ellos perdieron desde sus parientes más cercanos hasta sus casas y empleo, por cuanto las empresas donde laboraban quedaron materialmente destruidas.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera el representante del Ministerio de Hacienda, que 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 de la zona afectada por el desastre y a los damnificados del mismo. Como también 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, lo cual permite que haya equilibrio entre el mencionado compromiso y la obligación hacia todo el territorio nacional y un conjunto normativo que consolide una situación empresarial en la zona.

En relación al criterio diferencial de los beneficios, sostiene el apoderado del citado Ministerio, que éste corresponde a los departamentos afectados por el sismo, especialmente Quindío, por haber sido el epicentro del terremoto del 25 de enero del presente año. Lo anterior determinó que se crearan exenciones diferenciales del impuesto de renta y complementarios para las empresas que se ubiquen en esta zona; así, quienes se instalen en uno de los municipios de este departamento, estarán exentos del impuesto de renta y complementarios por los años gravables de 1999 y 2000 en el setenta por ciento (70%) de las utilidades obtenidas en cualquiera de las actividades destinadas al desarrollo de programas de recuperación de la actividad productiva, al fortalecimiento institucional y financiero, a la atención de las necesidades básicas y a la reconstrucción de los municipios afectados por la catástrofe. Si la instalación se realiza en cualquiera de los otros municipios afectados por la catástrofe, la exención será del treinta por ciento (30%), tal y como lo preceptúa el artículo 6o. del Decreto 258 de 1999, tratamiento necesario y esencial para cumplir con la progresividad del sistema tributario plasmada en el artículo 363 de la Carta Política.

Este mismo beneficio se confiere a las pequeñas y medianas empresas, como también a las personas jurídicas, pero teniendo en cuenta la diferenciación territorial planteada, en este caso, el beneficio será del ochenta por ciento (80%) si se instalan en el Departamento del Quindío y del cincuenta por ciento (50%) si se localizan en otros municipios afectados por el

terremoto (art. 7o., Decreto Legislativo 258 de 1999).

En el caso de las empresas preexistentes, señala que se crea el beneficio de renta presuntiva, además de que no requieren un período ampliado de prospectación que sí se produce con la fundación de una empresa. Al resultar diferente esta situación, la constitucionalidad de la disposición no se encuentra afectada.

En cuanto a la importación de bienes, afirma que su propósito es apalancar aún más el proceso productivo y facilitar la creación de nuevas empresas o la reactivación de otras ubicadas en la zona de desastre. Por ello, estima que la situación de emergencia no es un capricho o una arbitrariedad cíclica de los diversos gobiernos, sino que obedece a la existencia de unos presupuestos objetivos que en todo caso son materia de revisión por parte de la Corte Constitucional.

Igualmente, señala el representante del Ministerio, que el artículo 334 de la Carta Política establece que la intervención del Estado en la economía está gobernada por propósitos como el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de las oportunidades, entre los tantos motivos que justifican su presencia interventora. Además, es plenamente consistente con un Estado Social de Derecho como el nuestro, según lo consagra el artículo 1o. de la Carta Política, en donde la problemática social tiene una gran importancia y está inscrito en una misión dirigida a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva frente a quienes se encuentran en debilidad manifiesta (artículo 13), en el ámbito de la protección de la propiedad (artículo 58).

En cuanto al subsidio de los servicios públicos, señala que estas normas tienen su justificación en la igualdad promocional y protectora de la que hizo destinatario el constituyente al Estado. Por tal razón, el Gobierno Nacional investido de las facultades excepcionales, cuenta con la posibilidad de subsidiar el pago de servicios públicos domiciliarios, el cual será destinado a quien efectivamente lo requiera, siempre y cuando la persona haya perdido el empleo, situación que genera también la desprotección en salud.

De igual manera, manifiesta que en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se consideró necesario establecer disposiciones de carácter crediticio. Al respecto, señala que el artículo 150 numeral 9) de la Carta Política, dispone que corresponde al Congreso de la República autorizar al Gobierno Nacional para celebrar y negociar empréstitos, de lo cual presentará los respectivos informes.

Señala a su vez, que la emergencia define una temporalidad diferente: no basta la celeridad, la eficiencia y la eficacia pregonadas en el procedimiento administrativo y en la Ley 489 de 1998, sino que es necesario entrar en la dinámica de la urgencia que acrecienta la responsabilidad, la diligencia y el cuidado del servidor estatal. Allí es donde reside la justificación de normas como las previstas en materia de salud, cuando autoriza el giro directo de recursos para la contratación directa. De otro lado, permite la continuación de los estudios sin la necesidad de presentar certificados, garantizando así el derecho a la educación que tiene una dimensión fundamental. De igual forma, establece una exención a la licencia ambiental transfiriendo tal atribución a las Corporaciones Autónomas Regionales.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público resalta igualmente, que el Decreto

350 de 1999 introduce una modificación al artículo 22 del Decreto 258 del presente año, en el sentido que en la compensación que reconoce la Nación a los departamentos, se incluyan los ingresos provenientes de la explotación del monopolio de licores para aumentar el apoyo en un rubro que tiene una importancia trascendental dentro de los ingresos de esas entidades territoriales. En su sentir, su exclusión inhibiría de tenerlos en cuenta a pesar del dinamismo que le es inherente y la recurrencia de la cual son depositarios.

Finalmente, estima el interviniente que este decreto se encuentra encaminado a la conjugación de esfuerzos entre entidades estatales para desarrollar planes cuyos objetivos están delimitados por la propia declaratoria de emergencia, como así acontece con la educación, la justicia y la policía en desarrollo de lo previsto en el artículo 113 de la Carta Política, las normas estudiadas ponen en evidencia la especial protección que debe brindar el Estado, como lo es promocionar la generación de empleo e inversión y toda clase de actividades empresariales en la zona, como también, garantizar los servicios públicos en una readecuación del bienestar de las familias que resultaron afectadas.

### 3.2 Red de Veeduría Ciudadana

Los ciudadanos Myriam Bustos Sánchez y Pablo Bustos Sánchez, obrando en su calidad de Subdirectora y Director Ejecutivo de la RED VER, persona jurídica de derecho privado creada para la defensa de derechos e intereses colectivos, presentaron escrito con el objeto de impugnar la constitucionalidad de los artículos 21, 52 y 53 del Decreto 350 de 1999, por medio de los cuales se dispuso la reconstrucción y puesta en funcionamiento del aeropuerto El Edén, sin sujeción a las normas de la Ley 80 de 1993, esto es, conforme a los cánones del derecho privado; se incluyen proyectos viales de Ibagué-Armenia, incluido el Túnel de La Línea y otras vías como Calarcá-La Paila, Pereira-La Paila, considerados necesarios y prioritarios para la reconstrucción de la zona y se le asignan además de otros multimillonarios recursos de las vigencias fiscales de 1999 y 2000, \$150.000 millones de pesos.

A su juicio, las medidas adoptadas en los artículos 52 y 53 del Decreto 350 no están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis ni a impedir que se extiendan sus efectos, ni guardan relación directa y específica con el estado de emergencia económica; su relación es claramente indirecta y no específica, razón por la cual en su concepto, existe una extralimitación en el uso de las facultades de emergencia, tras haberse violado principios insoslayables de finalidad y necesidad - artículos 9 a 11 de la Ley 137 de 1994 -. En cuanto a su finalidad, señalan los intervinientes que el propio decreto legislativo 350 no explica el por qué de las medidas mencionadas en los citados preceptos, ni tampoco acerca de las que se adopten en desarrollo del artículo 21. En síntesis, consideran que los motivos que se invocan en el decreto en mención, se limitan a una serie de enunciados que en manera alguna permiten derivar la mencionada conclusión legislativa.

Estiman así mismo, que se vulnera el principio de proporcionalidad de que trata el artículo 13 de la ley 137 de 1994, por cuanto la emergencia no fue vial; más aún, los puntos donde se planean las citadas obras de infraestructura terrestre cuentan con accesos carreteables en buen estado por los cuales se ha venido realizando el transporte hacia toda la región afectada.

Agregan los intervinientes, que las obras a las que se ha hecho referencia en las normas impugnadas, tienen como características comunes, entre otras, que se trata de obras de gran envergadura, por lo que se precisa de un proceso de evaluación, estudio y ejecución significativamente grande. Así, consideran que el pretender someter a la única regulación del derecho privado, obras que por su naturaleza y alcances no se habrán de realizar de un día para otro, ni amenacen la ruina inminente de la ciudad y región, como el aeropuerto y el mencionado túnel, hacen especialmente vulnerables las garantías que tienen protección constitucional y legal, puesto que el derecho ciudadano a la transparencia, a la libre oferta de propuestas, a una selección objetiva de proponentes, tiene asidero en el derecho a la igualdad, que para obras de tal magnitud se ve también vulnerado golpeando la libre empresa y la iniciativa privada.

### 3.3 Asociación Nacional de Industriales

A juicio del Presidente del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, y Presidente de la ANDI, Luis Carlos Villegas Echeverri, las disposiciones contenidas en el Decreto 350 de 1999 son constitucionales, por cuanto guardan relación directa con las causas invocadas en el Decreto 195 del mismo año para decretar el estado de emergencia : pretenden el fortalecimiento y recuperación económica de la región afectada por el terremoto ocurrido el 25 de enero; es decir, buscan restablecer una situación que fue alterada dramáticamente por un hecho calamitoso de la naturaleza y presentan restricciones temporales y sustanciales para evitar que deriven en legislación permanente o que sean utilizadas por personas ajenas a la tragedia.

### 3.4 Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Respecto a la constitucionalidad del Decreto 350 de 1999, los Miembros del Instituto señalan que su intervención se limita al examen de los preceptos que se ocupan de la cuestión tributaria, en este caso, los artículos 10. a 10 y el 18. Tales disposiciones, señalan, se refieren a asuntos de los cuales previamente y en su integridad se ocupó el Decreto 258 de 1999 y en torno a los cuales el Instituto ya rindió concepto para la Corte Constitucional, en sentido y con alcance que sin restricción alguna, cubre la materia propia del Decreto 350. Por lo tanto, se remiten a tales argumentos.

### 3.5. Impugnación

El ciudadano Hernán Gallego Arbeláez, en escrito presentado ante el Tribunal Superior de Armenia y remitido a esta Corporación el 13 de abril de 1999, impugna la constitucionalidad de los artículos 21 y 61 del Decreto Legislativo 350 de 1999, por considerar que estas normas al remitir al sistema de contratación privada de manera indefinida, los contratos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, eliminan la vigilancia constitucional sobre los fondos o bienes de la Nación, la cual debe ejercer la Contraloría General de la República. Transcurrido un tiempo de la ocurrencia del desastre, considera que las operaciones y contratos no serán tan apremiantes y si lo fueren pueden ser acometidas a través del procedimiento de urgencia manifiesta que prevé el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

3.2 En forma extemporánea, presentaron escritos, los representantes de los Ministerios del

Interior, Desarrollo Económico y Salud, de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Gobernador del Tolima, la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y el representante de la Fundación Espiral.

No obstante la extemporaneidad, hay que observar que todos estos intervinientes presentaron escritos para justificar la constitucionalidad del Decreto 350 de 1999, por encontrar que sus normas guardan relación de conexidad con las motivaciones que llevaron al Gobierno a declarar la emergencia. Sin embargo, hay que destacar que el representante de la Fundación Espiral manifiesta que el artículo 36 del Decreto 350 de 1999 riñe no sólo con los mandatos constitucionales en materia ambiental, sino con la Ley 99 de 1993 y uno de los principios del Fondo de Reconstrucción que subraya la necesidad de trabajar en dirección al desarrollo sostenible y a la producción limpia. A su juicio, ese precepto es inconstitucional pues coloca en peligro el derecho colectivo a disfrutar de un medio ambiente sano, al permitir que en la práctica se puedan realizar sin licencia ambiental todo tipo de obras, desde el túnel de la línea, asumido como una reposición de una obra de infraestructura del sector transporte, hasta cualquier otra obra de infraestructura, de servicios o vivienda, con un grave riesgo para el equilibrio ecológico de la región. Afirmó se manera contundente que la gestión ambiental que habrá de desarrollar el Fondo de Reconstrucción se realice por fuera de la aplicación de licencias ambientales.

En el mismo sentido se pronunció la Secretaria General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, CARDER, quien solicita a la Corte declarar la inexecutable del artículo 38 del decreto materia de revisión, por cuanto dicha disposición que consagra el silencio administrativo positivo en materia de licencias ambientales, viola en su concepto, los artículos 2o., 79 y 80 de la Constitución, así como el artículo 14 del Convenio sobre Diversidad Biológica, con base en las razones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia C-328 de 1995.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio fechado 13 de abril de 1998 (sic), el señor Procurador General de la Nación envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar constitucional el Decreto Legislativo No. 350 de 1999, con excepción de los artículos 36 y 38 que considera son inconstitucionales.

Se procede a continuación, a resumir los principales aspectos de la vista fiscal, la cual está dividida por capítulos que agrupan las distintas materias reguladas por el aludido decreto.

##### Disposiciones Tributarias

Señala que las disposiciones que hacen parte de este primer acápite, artículos del 1 al 10, modifican y aclaran las normas consagradas por el Legislador de Excepción en el Decreto 258 de 1999, el cual regula un tratamiento tributario más favorable para quienes colaboren con la reactivación de la economía de la zona del eje cafetero, afectada en forma considerable por el terremoto del pasado 25 de enero.

Estas disposiciones, agrega, se enmarcan dentro de las finalidades perseguidas por el

Gobierno cuando declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999, en tanto que ellas están encaminadas a lograr la recuperación y fortalecimiento de la actividad productiva de la zona del eje cafetero y, en consecuencia, puede afirmarse que ellas guardan el vínculo de conexidad exigido por la Constitución Política, en la medida que están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Así mismo, observa que el Gobierno al dictar estas medidas tributarias, hizo uso de las competencias impositivas a él atribuidas en los estados de excepción, en particular en el estado de emergencia económica establecido en el artículo 215 de la Carta, norma que lo habilita para crear en forma transitoria nuevos tributos o para modificar los existentes.

En relación con los artículos analizados en este acápite, indica que el Legislador de Excepción respetó los límites señalados en la Constitución Política en esta materia, puesto que las medidas adoptadas son de carácter excepcional y restrictivo, desde el punto de vista del término de su vigencia, de la delimitación de la zona que resulta favorecida con los beneficios y de los requisitos exigidos para su procedencia. En efecto, todos los beneficios apuntan a favorecer a la zona afectada por el terremoto y dejarán de regir al finalizar la siguiente vigencia fiscal, a menos que el Congreso de la República dentro del año siguiente les otorgue carácter permanente.

En consecuencia, afirma que como no encuentra reparo alguno de índole constitucional en las disposiciones que se examinan, solicita a la Corte que las declare ajustadas a la Carta Política.

#### Disposiciones para promover la construcción y reconstrucción

Según el Jefe del Ministerio Público, mediante las disposiciones del Capítulo II del presente Decreto, el Legislador de Excepción adiciona los instrumentos creados en los Decretos Legislativos números 196 y 197 de 1999, adoptados al amparo de la emergencia económica, declarada mediante el Decreto 195 de ese mismo año, con el fin de lograr una pronta y eficaz recuperación de la zona afectada con el desastre natural.

Los principales objetivos que se buscan alcanzar con las medidas adoptadas, son los consagrados dentro de los considerandos del Decreto objeto de revisión, los cuales están orientados a la consolidación del proceso de construcción, reconstrucción y reparación de los bienes inmuebles de la zona afectada, a través del otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles por medio de mecanismos fiduciarios, de créditos para reconstrucción y reparación de viviendas, el establecimiento de líneas de redescuento en favor de los constructores de vivienda de interés social y de la creación de instrumentos para apoyar los fondos de garantías.

En términos generales, afirma que dado que todas las disposiciones están encaminadas a la reconstrucción de la zona, ellas cumplen con el requisito contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, sobre la existencia de una relación de conexidad entre las medidas adoptadas y el fin último que se pretende conseguir en el estado de emergencia económica, cual es el de conjurar la crisis del eje cafetero e impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, observa el Procurador que las medidas consagradas en los artículos 11 y 14, a diferencia de las contenidas en el Decreto Legislativo 196 de 1999, no establecieron criterios de adjudicación de los beneficios en ella provistos, lo cual puede dar lugar a una desordenada y arbitraria canalización de los recursos, en detrimento de los derechos de amplios sectores de la población afectada por la catástrofe. Por ello, estima que es necesario que los Consejos de Administración del Fondo Fiduciario y del Patrimonio Autónomo, regulados en estas disposiciones, al reglamentar el otorgamiento de los beneficios, señalen criterios claros, prioridades y límites a la adjudicación, a fin de garantizar un tratamiento igual para todos los destinatarios de los beneficios y una acción coordinada entre todas las entidades comprometidas en el proceso de reconstrucción de la zona del eje cafetero. De tal manera que coexistiendo esta serie de entidades, las cuales ostentan competencias análogas, se impone una coordinación entre todas ellas a fin de superar la crisis de una manera efectiva.

De otra parte, en relación con el artículo 21, considera que su contenido se aviene a los mandatos superiores, por cuanto es una obra necesaria para reactivar la economía de la zona afectada, desde el punto de vista de la mano de obra requerida para su reconstrucción y de los beneficios que ella reporta a nivel de la circulación de pasajeros y de mercancías, lo que redundará indudablemente en el sector productivo de esta región.

Señala que no puede perderse de vista que, a pesar de ser el régimen privado el aplicado para las relaciones entre particulares, no por esta circunstancia se sustrae de la aplicación de los principios que informan la contratación estatal y en consecuencia resulta de ineludible observancia aún en la contratación directa, el principio de selección objetiva. Así, el legislador ordinario previó dentro de la Ley 80 de 1993 el mecanismo de la contratación directa en caso de urgencia manifiesta, precisamente para brindar la posibilidad de una respuesta institucional eficaz e inmediata frente a situaciones de excepcional ocurrencia, como lo es el caso de una calamidad pública.

#### Disposiciones en materia de servicios públicos

Según el Jefe del Ministerio Público, las disposiciones relativas a la concesión de beneficios en servicios públicos domiciliarios, son un desarrollo de los principios del Estado Social de Derecho, el cual de conformidad con el artículo 1o. de la Carta Política está organizado en forma de una República fundada en la solidaridad de las personas. Este principio además fue consagrado en forma expresa dentro de la Carta Política, en el capítulo correspondiente a la regulación de los servicios públicos domiciliarios, junto con el de redistribución de ingresos (art. 365 CP.), los cuales, si bien tienen aplicación en tiempo de normalidad, con mayor razón cuando se presenta una situación de calamidad pública, en la que resulte imposible cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En consecuencia, considera que mediante las normas que se examinan, se da cabal aplicación al principio de igualdad material previsto en la Constitución Política (art. 13, CP.), toda vez que al darle un tratamiento preferencial a los usuarios de los estratos 1 a 4, se cumple con el deber estatal de brindarle una protección especial a un grupo de la sociedad, que por sus condiciones económicas, se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta.

## Disposiciones sobre subsidio de vivienda

Según el señor Procurador, las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con la Ley 3a. de 1991, hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y están llamadas a cumplir una labor de trascendental importancia en la reconstrucción de los inmuebles afectados con el terremoto y en esa medida, las disposiciones adoptadas dentro

del Capítulo III del Decreto son congruentes con las razones invocadas por el Gobierno para su declaratoria.

Estas normas, a su juicio, además de cumplir con el requisito de conexidad, prevén una serie de mecanismos para garantizar la coordinación entre las diferentes entidades que cumplen funciones similares a las que les corresponde ejercer a las Cajas de Compensación Familiar. Esa coordinación se logra especialmente a partir de lo dispuesto en la norma que las obliga a observar las políticas trazadas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en relación con los proyectos que presenten con fundamento en las normas del Decreto que se examina.

## Disposiciones en materia educativa

Según expresa el concepto fiscal, en las consideraciones efectuadas en el Decreto mediante el cual se declaró la emergencia económica, el Gobierno puso de presente la afectación de todos los servicios públicos y la interrupción de la actividad pública y privada como consecuencia del terremoto.

En relación con el servicio público de la educación, señala que el Gobierno, mediante el Decreto que se revisa, reiteró las principales medidas que deben adoptarse con el fin de restablecer ese servicio en la zona afectada por el sismo, teniendo en cuenta los principales problemas que han tenido que afrontar los miembros de la comunidad educativa, tales como la destrucción o grave deterioro de las instalaciones de los establecimientos educativos y de las viviendas de los profesores y alumnos, la afectación de su salud, la pérdida de los bienes necesarios para llevar una vida digna y el traslado de muchas familias a otras regiones del país, entre otros.

Las medidas contenidas en este capítulo son, a juicio del Procurador, necesarias y razonables, puesto que buscan resolver los problemas suscitados con la calamidad pública, evitando de esta manera, la deserción estudiantil y la paralización de la actividad escolar durante el presente año lectivo. Señala que es importante resaltar que los anteriores objetivos pueden llevarse a cabo sin afectar la calidad de la educación impartida por las instituciones encargadas de la prestación de este servicio público.

## Disposiciones en materia ambiental

Afirma el Jefe del Ministerio Público que en la primera consideración hecha por el Presidente de la República en el Decreto 195 de 1999, se indica como consecuencia del movimiento sísmico causante de la calamidad pública que dio lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, la grave afectación de la zona que comprende los municipios en la cual tuvo lugar el siniestro. Esto significa que el primer elemento de juicio tenido en

cuenta por el Gobierno Nacional para la adopción del estado de excepción, fue la notable alteración del entorno físico de las poblaciones localizadas en el eje cafetero.

Siendo parte integral de ese entorno los recursos naturales renovables, considera que es apenas obvio que la grave afectación invocada como motivo de la declaratoria los implique, de tal manera que las medidas destinadas a conjurar la crisis suscitado, deben contemplar soluciones destinadas a superar la crisis ambiental producida y a prevenir la ocurrencia de nuevos factores de deterioro.

Es por ello que en las consideraciones ambientales contenidas en el decreto bajo examen, como marco justificatorio de las medidas adoptadas en ese campo, se plantea la necesidad de articular esfuerzos para mitigar los efectos ambientales adversos generados por la catástrofe y evitar su extensión e intensificación.

De allí que, en términos generales, las medidas adoptadas en el Capítulo VI del decreto 350 de 1999, guardan, en nuestro entender, una relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para la declaratoria de la actual Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Sin embargo, dentro de ese conjunto normativo se encuentran dos artículos que a juicio del Ministerio Público no guardan esa relación de conexidad exigida por la Carta Política, en tanto que, a la postre, las medidas en ellos contenidas no sólo no resultarían idóneas para conjurar la crisis ecológica originada por el mismo, sino que por el contrario la agravarían.

Se trata del artículo 36 en el cual se establece la exención del requisito de la licencia ambiental respecto de los proyectos obras y actividades allí mencionados y del artículo 38 en el que se dispone que se entenderá ocurrido el silencio administrativo positivo, cuando las Corporaciones Autónomas Regionales, en los casos que sean competentes para tramitar ese requisito, no lo hagan en el término de tres meses.

La incongruencia entre las medidas contenidas en los artículos mencionados y las razones que se tuvieron en cuenta para la declaratoria de la emergencia, puede determinarse a partir del señalamiento del carácter imprescindible de la exigencia, por parte de las autoridades ambientales de ese requisito, respecto de todas aquellas obras que produzcan un impacto sobre el medio ambiente, a fin de mitigar los efectos contaminantes de las obras públicas allí indicadas y evitar así la relación del deterioro ecológico ya existente.

La importancia trascendental que tiene el cumplimiento de los requerimientos propios de una licencia ambiental, para efectos de la conservación del ambiente, conduce a la conclusión de la imperiosa necesidad de defensa de la calidad de vida y de la salud humana en situaciones de normalidad ecológica y con mayor razón, en situaciones de crisis ecológica, como la que se pretende conjurar con las medidas de excepción que aquí se analizan. Eximir del requisito de la licencia ambiental a los proyectos, obras y actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores indicados en el artículo 38 del decreto 350 de 1999, afirma el señor Procurador, significa entonces permitir su realización sin que exista la autorización estatal correspondiente.

Así, señala que las medidas destinadas a exonerar de la licencia ambiental a los

responsables de proyectos de impacto considerable en la ecología como lo son, sin lugar a dudas, los que se relacionan con obras o actividades vinculadas al transporte, a la infraestructura aeronáutica y al sector eléctrico, antes que mitigar los efectos ambientales adversos y evitar su extensión e intensificación podrían convertirse en fuente de nuevas catástrofes.

A propósito del artículo 37 del Decreto en estudio, en el cual se prescribe, como sustituto de la licencia ambiental de la cual quedan exoneradas las obras y actividades contempladas en el artículo 36 del mismo decreto, la obligación de incorporar en éstas la variable ambiental conforme a los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental allí previstas, advierte el Ministerio Público que este requisito no es suficiente para suplir el insoslayable deber estatal de planificar y controlar las obras que produzcan impacto ambiental sobre los diferentes ecosistemas de todo el país. El rigor técnico que demanda un estudio de impacto ambiental, así como los estrictos lineamientos a que debe someterse la autoridad ambiental para expedir la licencia correspondiente no puede ser suplido por simples orientaciones, las cuales constituyen el contenido normal de una guía. Sobre todo, cuando con la implantación de esa guía se evita el requisito de la autorización previa, el cual es un mecanismo institucional que permite controlar después de aprobados los proyectos, los efectos negativos que las obras públicas en contra de un ambiente sano, hasta el punto de ser la licencia un acto revocable, en la medida en que tales efectos sean irreparables.

La ausencia de conexidad entre las normas aquí cuestionadas y las razones invocadas para la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, conduce a este Despacho a solicitar a esa Corporación, la declaratoria de su inexequibilidad.

#### Disposiciones en materia de arrendamiento

Considera el señor Procurador que como quiera que las medidas contenidas en este capítulo tienen una relación directa y específica con los motivos que dieron origen a la emergencia económica, son razonables, necesarias, proporcionales y no vulneran el ordenamiento jurídico superior.

#### Disposiciones para promover el empleo y la reactivación

A juicio del Jefe del Ministerio Público, las disposiciones reguladas en el Capítulo VIII del decreto se encuentran ajustadas a la Constitución Política, por cuanto ellas, además de tener conexidad con una de las finalidades previstas en el Decreto mediante el cual se declaró la emergencia económica, consistente en lograr la rehabilitación de la zona del eje cafetero a partir de la generación de empleo, son necesarias, proporcionales y materialmente acordes con los mandatos de ese Estatuto Superior.

En relación con las razones esgrimidas los ciudadanos Myriam Bustos Sánchez y Pablo Bustos Sánchez, para impugnar la constitucionalidad de los artículos 52 y 53 de Decreto, en cuanto consideran que respecto de ellos no se presenta dicha relación de conexidad directa y específica con las razones de la declaración de emergencia, señala el Procurador que en forma ex presa el Gobierno puso de presente en el Decreto 195, la grave afectación de las vías de comunicación y de la actividad económica y social en la zona. Por lo tanto la conexidad en este caso, debe estudiarse desde dos perspectivas : desde el punto de vista de

la reconstrucción vial y la segunda, desde el punto de vista de la reactivación de la economía, a través de generación de empleo. Basta darle una lectura al título del Capítulo VIII para establecer que efectivamente las obras proyectadas dentro del mismo están destinadas a promover el empleo y la reactivación, finalidades que fueron tenidas en cuenta igualmente dentro de los considerandos del Decreto que se revisa.

En efecto, estima el Jefe del Ministerio Público, que además de reactivar la economía, la generación de empleo garantiza la satisfacción de las necesidades básicas de las familias que lo perdieron todo en la tragedia del eje cafetero, incluso la fuente de ingresos que tenían antes de que ésta sucediera y en consecuencia, el Estado puede brindar al gran número de personas afectadas, una posibilidad real y efectiva de reconstruir sus vida en el aspecto económico, simultáneamente con la de los lugares que habitan.

#### Disposiciones en materia de crédito público

Según el Procurador, los artículos 54 y 55 consagran mecanismos de endeudamiento para facilitarle recursos al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, destinados a brindarle la posibilidad de ejecutar los programas atribuidos a esta entidad de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los municipios afectados por la calamidad pública.

Por lo tanto, siendo necesarios los recursos para enfrentar la crisis y teniendo en cuenta que el Fondo es una entidad dotada de capacidad jurídica y de autonomía presupuestal para el cumplimiento de la misión que le fue asignada, esta medida permite cumplir las finalidades propuestas dentro del Decreto declaratorio de la emergencia.

#### Disposiciones en materia de salud

De otro lado, señala el Procurador que las normas que se revisan contemplan una serie de aspectos destinados a garantizar la prestación del servicio de salud a todas las personas afectadas con la calamidad pública, al reconocer y dar solución a los problemas de infraestructura de los hospitales y Centros de Salud y a la cobertura en la prestación de este servicio, independientemente del régimen en que se encuentren ubicados sus usuarios.

Como se desprende de las consideraciones efectuadas por el Gobierno para declarar la emergencia, el terremoto originó, de una parte, la grave afectación de la infraestructura hospitalaria y de otra, un aumento súbito de la demanda de servicios hospitalarios y de medicamentos, lo cual desbordó la capacidad de respuesta de las instituciones de salud.

Por lo tanto, es razonable que el Estado apoye financieramente la reconstrucción del sistema hospitalario de la zona afectada, el restablecimiento del servicio de salud y la atención de todas las personas afectadas, aunque muchas de ellas no estuvieran dentro de la cobertura del Fondo de Solidaridad y Garantía o, a pesar de pertenecer al régimen contributivo, no cuenten con los recursos para pagar las cuotas de afiliación por pérdida del empleo.

En cuanto al régimen de derecho privado previsto para los contratos que se celebren a fin de ejecutar los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, ese Despacho también lo encuentra acorde con la Carta Política, puesto que mediante su aplicación se genera una

dinámica en la gestión de los recursos de este Fondo, lo cual hace posible el cumplimiento en forma ágil de los objetivos definidos dentro del Decreto que se revisa.

En este mismo sentido, afirma el concepto fiscal que resulta necesario y conexo con las finalidades descritas para restablecer el servicio público de la salud de la zona afectada, el establecimiento de otras fuentes de recursos para su financiación, como lo es la prevista en el artículo 59 que permite la realización, con ese fin, de sorteos extraordinarios.

Igual consideración a la realizada para las anteriores disposiciones merece el artículo 63 del Decreto, respecto a la conexidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas en él adoptadas, toda vez que su contenido es una respuesta adecuada a las causas que originaron el estado de emergencia en la zona del eje cafetero, como lo es el restablecimiento del servicio público de la administración de Justicia y la recuperación de la convivencia social.

Sin embargo, en cuanto se refiere a la competencia para la expedición de normas en materia de Administración de Justicia, el Procurador aclara que por ser del resorte del Congreso de la República, la regulación de esta materia puede realizarla el Legislador de excepción sólo de conformidad con la habilitación consagrada en su favor por el artículo 215 de la Carta, lo que supone que las medidas que dicte deben ser conexas con el estado de emergencia declarado.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 5.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 241 numeral 7o. y 215 de la Constitución Política, esta Corte es competente para pronunciarse definitivamente, sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 350 del 25 de febrero de 1999.

### 5.2 Revisión Formal del Decreto Legislativo 350 de 1999

En primer lugar, el Decreto Legislativo 350 de 1999 fue expedido por el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros (o en algunos casos, de los Viceministros con funciones encargadas del despacho del Ministro), en desarrollo del Decreto 195 del 29 de enero de 1999, mediante el cual el Gobierno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el sector de la zona cafetera afectada por el terremoto, desde su vigencia hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999.

Igualmente, dicho decreto fue expedido dentro del límite temporal establecido en el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, por cuanto fue dictado por el Presidente de la República el día 25 de febrero del mismo año y remitido a la Corte Constitucional para su revisión oficiosa dentro del término señalado en el artículo 214 numeral 6) de la Carta Política.

En razón de lo anterior, encuentra la Corporación que el decreto objeto de revisión cumple con todos los requisitos formales exigidos por la Constitución Política, motivo por el cual se procede en seguida a efectuar el examen material del mismo.

Cabe anotar que en el artículo 64 del decreto materia de revisión, se derogan los artículos 16

y 17 del Decreto Legislativo 258 de 1999 (beneficios para la importación de maquinaria y equipo y de reducción de los aportes al Sena), expedido igualmente en desarrollo del decreto 195 declaratorio del estado de emergencia económico, ecológico y social, lo cual le es permitido al Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en el ordenamiento constitucional (art. 215 CP.), en la medida que está habilitado como legislador extraordinario para tomar las medidas que considere conducentes a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

### 5.3 Examen material del Decreto Legislativo 350 de 1999

#### 5.3.1 De la conexidad

En cuanto hace a la conexidad como elemento fundamental para justificar la constitucionalidad de los decretos que se expiden al amparo del estado de emergencia económica, ecológica y social, debe señalar la Corte que en su conjunto se aprecia prima facie que la serie de medidas que se adoptan por el Gobierno por medio del Decreto Legislativo 350 de 1999, tiene una relación directa con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 y la situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 195 de 1999, como puede leerse en la extensa motivación expuesta por el Gobierno, la cual a su vez se funda en las causas invocadas para la declaratoria del estado de excepción.

Conexidad que se configura efectivamente en este caso, por cuanto el conjunto de instrumentos contenidos en el presente decreto, tanto de carácter tributario, para estimular la recuperación económica de la zona mediante beneficios tributarios y arancelarios, como para adoptar mecanismos que faciliten la reconstrucción de la infraestructura hospitalaria, educativa y aeronáutica en la región, al igual que el otorgamiento de subsidios para el pago de servicios públicos domiciliarios y para la construcción, reconstrucción y rehabilitación de la vivienda de interés social, así como las medidas educativas, productivas, ambientales, etc., están destinadas de manera directa a conjurar la situación de emergencia económica, ecológica y social generada con ocasión del sismo que produjo la destrucción de una gran parte de los municipios del eje cafetero y la muerte de un gran número de personas.

En general, para la Corporación, las medidas adoptadas por el decreto legislativo que se examina, se orientan esencialmente a atender de manera rápida y eficiente la situación de crisis producida por el terremoto que afectó la integridad física y material de los habitantes del denominado Eje Cafetero, que es precisamente el motivo por el cual el Presidente de la República con la firma de sus ministros, hizo uso del estado excepcional de la emergencia económica, ecológica y social en determinados municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

Ahora bien, el análisis material que procederá a efectuar esta Corporación, de conformidad con la reiterada jurisprudencia constitucional y al tenor del mandato constitucional contenido en el artículo 215 superior, se sujetará a determinar si ya de manera específica, los distintos preceptos que integran el Decreto Legislativos 350 de 1999, están destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y por lo mismo, se ajustan al ordenamiento constitucional.

### 5.3.2 El contenido material de las normas sujetas a revisión constitucional

Para un mejor orden y claridad en el análisis de las materias reguladas por el Decreto en revisión, la Sala ha dividido dicho estudio por capítulos, dada la identidad de los temas regulados en éstos, así como su especificidad.

#### a) Disposiciones en materia tributaria y de ingresos de las entidades territoriales

En primer lugar, hay que precisar que las normas que hacen parte del Capítulo I del Decreto 350 de 1999, artículos 1o. al 10, se ocupan del tema tributario, en particular, de la concesión de un tratamiento impositivo más favorable para quienes desarrollen actividades y colaboren con la reactivación de la economía de la región de la zona cafetera, afectada por el terremoto. En esta medida, algunas de ellas modifican y otras aclaran las disposiciones que sobre la misma materia había expedido el legislador de excepción en el Decreto 258 de 1999.

Debe destacar la Corte que si la razón fundamental para declarar el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social por razón de grave calamidad pública, fue la catástrofe natural ocurrida en la zona del eje cafetero el día 25 de enero de 1999, que causó un gran número de muertos y heridos, y que produjo igualmente una considerable destrucción de inmuebles, viviendas, locales comerciales y edificios públicos, así como afectó el suministro de agua potable y los alimentos de la zona (cuya motivación fue considerada y declarada conforme al ordenamiento superior por la Corte Constitucional mediante sentencia C-216 de abril 14 de 1999, MP. Dr. Antonio Barrera Carbonell)-, es indudable e indiscutible que se hacía necesario e imprescindible adoptar medidas urgentes e inmediatas con el propósito de estimular la recuperación económica de la zona, por lo que la adopción de medidas tributarias para ampliar el alcance de las exenciones otorgadas a las personas que se establezcan en la zona afectada y para quienes reactiven a la mayor brevedad su actividad económica, así como incorporar a las personas naturales como destinatarias de los beneficios consagrados en el impuesto de renta, y establecer beneficios tributarios y arancelarios para quienes adquieran nuevos bienes de capital, maquinaria y equipo para desarrollar actividades productoras de renta en la zona, razones por las cuales, las disposiciones de este Capítulo no sólo guardan estrecha relación de conexidad con las motivaciones que llevaron al Gobierno Nacional a declarar la emergencia por calamidad pública, sino que además, constituyen un medio idóneo que puede válidamente adoptar el Ejecutivo en desarrollo de las atribuciones constitucionales de carácter excepcional.

En consecuencia, estima la Corporación que la adopción de disposiciones tributarias, como las contenidas en el Capítulo I del Decreto 350 de 1999, tienen y guardan una relación directa y específica con la motivación del Decreto 195 del 29 de enero de 1999, en la medida en que se constituyen en mecanismos idóneos para enfrentar la calamidad pública y el impacto económico ocasionados por el sismo del 25 de enero del mismo año.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta Política, durante el Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social, el Gobierno está facultado de manera expresa para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, mediante los cuales puede en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Razón por la cual, el Ejecutivo al dictar

las medidas contenidas en los preceptos que se examinan, hizo uso de las competencias impositivas a él atribuidas como legislador extraordinario durante el estado de excepción aludido. En concordancia con este precepto, el artículo 345 del estatuto superior preceptúa que en “tiempo de paz” no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, lo que quiere decir que en épocas de anormalidad, de alteración grave del orden público social, económico y ecológico, dicha prohibición no se aplica, como así lo ha reconocido en diversas ocasiones esta Corporación. A continuación, se cita una parte del último fallo sobre el tema :

Así mismo, los beneficios, exenciones y privilegios tributarios consagrados en las normas del Capítulo I no lesionan los principios constitucionales aplicables, como quiera que no desconocen los principios de equidad, la progresividad y la irretroactividad que la Constitución exige del sistema tribuario (artículo 363 CP.), además de que responden a un criterio de justicia material que obedece a las situaciones originadas por la tragedia y que colocan a un determinado grupo de población en circunstancias de debilidad manifiesta, que requiere del Estado la adopción de medidas especiales que los equilibre frente al resto de la población.

E igualmente, cabe agregar que las medidas que se examinan, contenidas en el Capítulo Primero del decreto en revisión, son de carácter excepcional y restrictivo, por cuanto su vigencia está limitada en los términos del artículo 215 constitucional a la zona que resultó afectada por el sismo, la cual resulta favorecida con los beneficios concedidos por estos preceptos.

Observaciones preliminares en relación con los artículos 1o., 2o. y 3o. del Decreto 350 de 1999

Antes de proceder al examen de los artículos 1o., 2o., y 3o. del decreto objeto de revisión, debe señalar la Corporación que teniendo en cuenta que estos preceptos se refieren a una exención parcial que en materia tributaria - impuesto de renta y complementarios - reconoce el Estado a ciertas personas naturales y jurídicas, no estima la Corte que en principio vulneren el ordenamiento superior, por cuanto como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corporación, las exenciones deben responder a criterios objetivos de equidad y justicia, por lo que la decisión del legislador ordinario o extraordinario de establecerlas debe estar motivada en la idea de equilibrar las cargas tributarias entre los distintos sujetos pasivos, permitiendo que los principios de equidad y justicia tributaria se conjuguen de manera eficaz. Esa motivación la expuso el legislador de excepción tanto en el decreto 195/99 declaratorio de la emergencia, como en el 258/99 por el cual se crearon tales exenciones, teniendo como fundamento para ello la situación de debilidad manifiesta en que fueron colocadas las personas naturales y jurídicas afectadas por el terremoto que justifica de manera suficiente tales exenciones.

Adicionalmente, cabe agregar que el legislador de excepción estimó que una de las maneras de enfrentar los problemas económicos y sociales generados como consecuencia del desastre natural ocurrido en la zona de la región cafetera, la constituía el establecimiento de exenciones que promovieran la inversión en los municipios afectados, con la finalidad de restablecer la normalidad que existía antes de presentarse el sismo. En consecuencia, los

distintos beneficios tributarios consagrados en estas disposiciones, responden a causas objetivas que sustentan su existencia y aplicación, por lo que encuadran debidamente dentro del ordenamiento superior.

#### Análisis del Artículo 1o. Extensión exención para las PYMES

El artículo 1º del Decreto 350 de 1999 modifica el párrafo 1o. del artículo 7o. del Decreto 258 de 1999, el cual establecía que :

(...)

“Párrafo 1o. En el caso de las actividades comerciales, estarán exentas, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles producidos en los municipios contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999, que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de esos municipios”. (se resalta el término modificado)

Encuentra la Corte que la disposición que se examina fue eliminado de la disposición transcrita el término “producidos”, de manera que a partir de la expedición del Decreto 350 de 1999, estarán exentas del impuesto a la renta, las personas jurídicas que se califiquen como pequeñas y medianas empresas, PYMES, que a partir de la vigencia del Decreto 258 de 1999 y a más tardar el 30 de junio del año 2000 se constituyan en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, cuyo objeto social sea desarrollar actividades comerciales, siempre y cuando se refieran a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en dichos entes territoriales.

Esta modificación a juicio de la Corporación, en nada contraría la Constitución, por cuanto el legislador de excepción está habilitado para expedir normas destinadas a conjurar la crisis o calamidad generada como consecuencia de un hecho grave como un terremoto. Dichas disposiciones, en todo caso, deben ajustarse al ordenamiento superior, en orden a garantizar su efectividad, y en consecuencia, los derechos de todas las personas. Por ende, al producirse la modificación incorporada en el precepto sub examine, se busca garantizar el principio de igualdad, ya que el párrafo del artículo 7º del Decreto 258/99, excluía de manera injustificada e irrazonable de la exención del impuesto de renta a las actividades comerciales referidas a bienes corporales muebles producidos en otros municipios no contemplados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Ahora, a partir de la vigencia del decreto 350, corregida la desigualdad existente, se establece que sin importar el origen de los bienes corporales muebles, la exención en las actividades comerciales tendrá lugar siempre y cuando se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto. Obsérvese que el propósito de la exención creada por el Decreto 258 de 1999 era incentivar entre otras, las actividades comerciales de pequeñas y medianas industrias que expendan productos en la zona del desastre, para que así promover el desarrollo social y garantizar el acceso de la población afectada a productos de especial importancia y de primera necesidad. Por lo tanto, el artículo 1o. no tiene ningún reparto de orden constitucional.

#### Análisis del artículo 2o. Ampliación de las exenciones a empresas preexistentes

El artículo 2º del Decreto 350 de 1999 modifica el primer inciso del artículo 8º del decreto 258 de 1999, y dispone que:

“Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas personas jurídicas o naturales que para el 25 de enero de 1999 se encontraban domiciliadas o localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, siempre y cuando, en el caso de las personas jurídicas, éstas se encuentren constituidas jurídicamente en dicha zona, y adicionalmente ellas y las personas naturales 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 efectos de lo aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades”. (se resaltan las expresiones adicionada y modificada)

El inciso primero del artículo 8º del Decreto 258 de 1999, disponía lo siguiente:

“Exención para empresas preexistentes en la zona afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores será igualmente aplicable exclusivamente para el año fiscal de 1999, a aquellas empresas que sean personas jurídicas, que para el 25 de enero de 1999 se encontraban constituidas jurídicamente y localizadas físicamente en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, 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 efectos de lo aquí previsto, el contribuyente deberá informar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de su jurisdicción, la fecha de reiniciación de actividades.” (se resalta la expresión adicionada y la eliminada en el Decreto 350/99)

La norma sub examine introdujo entonces, las siguientes modificaciones: se incluyeron como beneficiarias de las exenciones establecidas en los artículos 6º y 7º del Decreto 258 de 1999 además de las personas jurídicas, a las personas naturales ; así mismo, en el caso de las personas jurídicas, se suprimió la exigencia de que éstas tengan que estar “localizadas físicamente” en los municipios afectados, de manera que solo se requiere su “constitución” jurídica en esa zona y la reanudación de sus actividades a más tardar el 31 de diciembre de 1999.

En tal virtud, estima la Corte que el legislador extraordinario subsanó una clara y manifiesta violación al derecho a la igualdad, ya que el artículo 8o. del Decreto 258 de 1999 consagraba una discriminación frente a las personas naturales, por cuanto, como ya se anotó, la norma establecía originalmente, que lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. ibídem sólo era aplicable a “aquellas empresas que sean personas jurídicas”, excluyendo sin justificación objetiva y razonable a las personas naturales igualmente afectadas.

Por lo tanto, esta modificación en cuanto garantiza la vigencia del ordenamiento constitucional en materia del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Carta Política), al establecer exenciones tributarias tanto para las personas jurídicas como las naturales que se vieron afectadas por la tragedia en la misma medida en su actividad comercial, será

declarada exequible.

### Análisis del artículo 3o. Exención para actividades comerciales

El artículo 3o. del Decreto 350 de 1999 adiciona al artículo 8º del Decreto 258 de 1999, un párrafo en virtud del cual el beneficio a que se refiere este precepto, cuya cuantía dependerá de si se trata de pequeñas o medianas empresas, se otorgará igualmente a las personas que desarrollaban actividades comerciales de manera previa al terremoto, siempre y cuando se refieran éstas a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el terremoto.

En orden a determinar la constitucionalidad de este artículo, es necesario hacer las siguientes precisiones.

En primer lugar, el artículo 8º del Decreto 258 de 1999, al cual se adiciona al párrafo que se revisa, amplía la exención consagrada en los artículos 6o. y 7o. ibídem del impuesto a la 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 preceptos, no sólo a las personas jurídicas y naturales que se califiquen como pequeñas y medianas industrias, que se constituyan y localicen a partir de la fecha de la vigencia de dicho decreto en la jurisdicción de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, sino ahora, a partir de la vigencia del Decreto 350 de 1999, a aquellas personas jurídicas y naturales que para el 25 de enero de 1999 desarrollaban actividades comerciales referidas a bienes corporales muebles que se expendan al detal y su entrega física se produzca en la jurisdicción de los municipios afectados por el sismo.

Es preciso advertir, que el párrafo guarda concordancia con el artículo 1o. de este decreto que modificó el párrafo 1o. del artículo 7o. del Decreto 258 de 1999. Pero además, dentro de las atribuciones de que está investido el Gobierno Nacional durante el desarrollo del estado de emergencia, puede expedir normas destinadas a conjurar la situación que generó la crisis o a prevenir la extensión de sus efectos. Pues bien, en aras de garantizar el desarrollo social y la reconstrucción del eje cafetero, era necesario, como así lo estimó el Ejecutivo al expedir la disposición que se revisa, incentivar, promover y estimular a las personas que venían desarrollando actividades comerciales, referidas a bienes corporales muebles antes de que ocurriera el desastre natural, y que se vieron afectadas por éste, a través de instrumentos como la exención del pago de impuesto de renta y complementarios, durante un período de tiempo limitado en los términos del artículo 215 de la Carta Fundamental.

Medida esta que se encuentra en completa concordancia con el artículo 13 de la Carta Política, que dispone que el Estado debe proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, como lo son en este caso las personas naturales y jurídicas que venían desarrollando dichas actividades en la zona del eje cafetero cuando se produjo el sismo y que requieren entonces del Estado, medidas propicias, adecuadas, prontas y urgentes para lograr su recuperación económica, la cual no sólo incide directamente en ella, sino que indirectamente compromete

el bienestar y el interés general de la población cafetera.

Además, el objetivo de la norma es, de una u otra forma, promover la productividad en la zona devastada por el terremoto, y lograr así el mejoramiento, o por lo menos, el restablecimiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por consiguiente, se declarará exequible el artículo 3o. del Decreto 350 de 1999.

Análisis del artículo 4o. Valor comercial transacciones

Este precepto dispone que las transacciones que realicen las personas que gocen de los beneficios a que aluden los artículos 6o., 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999, con personas que le estén vinculadas económicamente, deberán realizarse a valores comerciales, por lo que si se realizan por un valor menor, para efectos tributarios, se entenderá que se efectuó por los valores comerciales mencionados.

Para la Corte, este artículo se limita a hacer una precisión en cuanto se refiere a los beneficios tributarios establecidos en los artículos 6o. 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999. El asegurar un valor oficial para las transacciones que realicen las personas favorecidas con tales exenciones, se garantiza el cumplimiento de las finalidades sociales y esenciales del Estado, y en desarrollo de ellas, el pago de los tributos de conformidad con la actividad que efectúan, que en el caso de los artículos citados, tiene naturaleza comercial. Con ello igualmente, se le brinda claridad a los contribuyentes - en este caso, quienes desarrollan la actividad comercial -, sobre el valor que debe tenerse en cuenta tributariamente, al momento de llevar a cabo sus transacciones.

Examen de los artículos 5o. a 10 del Decreto 350 de 1999

Estas disposiciones, a juicio de la Corte, tienen una clara finalidad de apoyo y asistencia a las personas naturales y jurídicas afectadas por la calamidad que motivó la declaratoria de emergencia, de manera que contribuyan a la reactivación económica y social de los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, los cuales sufrieron con mayor rigor los efectos del fenómeno natural, así como constituyen un instrumento para restablecer la normalidad y atacar la calamidad, mediante las exenciones y los beneficios tributarios contenidos en sus disposiciones, que indiscutiblemente, como ya se anotó, guardan conexidad con los requerimientos que plantean los habitantes de estas poblaciones.

Ha reiterado la jurisprudencia constitucional la competencia del Gobierno, durante la vigencia de la emergencia económica, para crear o modificar tributos, y en consecuencia, para reconocer exenciones y otros beneficios. Por consiguiente, en relación con el derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas cancelado por la adquisición de bienes de capital (artículo 5º sub examine), con los presupuestos allí enunciados, no encuentra la Corporación tacha de inconstitucionalidad, especialmente, en cuanto es evidente la finalidad de la medida en aras de la reactivación económica y social de la zona afectada, por lo cual la devolución del impuesto sobre las ventas se constituye en una medida de apoyo financiero importante para las personas afectadas con el sismo.

En efecto, el artículo 5º del decreto en revisión dispone que por los años de 1999 y 2000, las personas ubicadas en los municipios afectados por el terremoto que adquieran bienes de capital, consistentes en maquinaria y equipo, tendrán derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas que hubieren cancelado por dichos bienes, siempre y cuando los mismos se destinen a su actividad productora de renta como activo fijo durante el período de depreciación del bien, y dentro de la citada jurisdicción.

En consecuencia, resulta acorde con los preceptos constitucionales modificar los impuestos vigentes a través de mecanismos como la devolución de lo pagado en situación de excepción, a personas que se encuentran en circunstancias de mayor fragilidad generada por el impacto económico desfavorable del terremoto; además el término de vigencia del beneficio tributario se ajusta al mandato constitucional, en cuanto establece que las medidas de ese género dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal del año siguiente a la declaración del estado de emergencia.

Por consiguiente, este beneficio tributario consagrado en el artículo 5º del Decreto 350/99 responde a causas objetivas que sustentan desde el punto de vista constitucional, su existencia y aplicación. En tal virtud, será declarado exequible.

Iguals consideraciones deben predicarse del artículo 6o., según el cual, previo el cumplimiento de lo dispuesto en los tratados internacionales, por los años 1999 y 2000 se aplicará una franquicia arancelaria a los bienes de capital no producidos en Colombia, importados por personas ubicadas en los municipios afectados por el sismo, siempre y cuando dichos bienes se destinen exclusivamente a ser utilizados en su actividad productora de renta durante el período de la depreciación del bien.

Dichos beneficios están dirigidos no sólo a satisfacer algunas de las finalidades que el Estado tiene al intervenir en la economía, pues con ella busca de una u otra forma promover la productividad y la competitividad en la zona afectada por el desastre natural y lograr el restablecimiento y mejoría de la calidad de vida de los habitantes de esa zona, sino en especial, a crear las condiciones propicias para el desarrollo económico y social de esta región y la reconstrucción de la misma, mediante unos alivios y beneficios de carácter arancelarios respecto de bienes cuya importación es necesaria para alcanzar esas finalidades.

En consecuencia, atendiendo a las condiciones de los municipios afectados, por ser uno de los sectores agroindustriales más representativos de la región y del mismo país, el legislador de excepción puede válidamente permitir la libre importación - con franquicia arancelaria -, de bienes de capital no producidos en Colombia, destinados a lograr la reactivación de las actividades productoras de renta en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

Por lo tanto, en cuanto esta medida responde a las necesidades de reactivación y desarrollo económico de la zona, y encuadra dentro de las condiciones excepcionales de la región, no desconoce el ordenamiento constitucional. Será entonces, declarado exequible.

Tampoco el precepto contenido en el artículo 7o. del Decreto 350 de 1999 desconoce el ordenamiento constitucional, en cuanto fija los requisitos previos para la viabilidad de los

beneficios consagrados en los artículos 5o. y 6o. ya examinados, como lo es la constitución de una póliza que asegure el pago de los tributos en el caso de no cumplirse con las condiciones previstas para acceder al beneficio. Además, de prever como efecto del no cumplimiento a acreditación de dichos requisitos, la pérdida de los beneficios, se establece que la persona será sujeto de las sanciones legales (las previstas en el artículo 670 del E.T.) y de responsabilidad penal por alterar información o los estados financieros. En el caso de bienes importados, los bienes o la mercancía será considerada de contrabando. A este respecto, es de anotar que todo derecho y beneficio conlleva para acceder a él un deber, por lo que el requisito fijado en la norma de constituir la póliza se constituye en un deber legítimo para acceder al beneficio reconocido en las disposiciones aludidas, así como, el incumplimiento de los deberes tributarios cuando no se puede acceder los indicados beneficios de excepción justifica de manera plena la imposición de sanciones y la existencia de las consiguientes responsabilidades.

Se trata entonces, de una norma de carácter procedimental o formal, que desarrolla los preceptos mencionados, y cuya finalidad es fijar las condiciones para acceder a los beneficios tributarios, y las sanciones que se desprenden de su desconocimiento. En tal virtud, siendo desarrollo de las facultades del Gobierno para conjurar la situación que produjo la crisis, y no contrariando disposición alguna de la Constitución, será declarado exequible.

Por su parte, el artículo 8o. dispone que hasta el 31 de diciembre del año 2000, los contratos de arrendamiento financiero o leasing que se celebren en los municipios afectados por el terremoto, que tengan por objeto maquinaria o equipo que se ubique físicamente en ellos durante la vigencia del contrato, se regirán para efectos contables y tributarios por las reglas aplicables al arrendamiento operativo (art. 127-1 del Estatuto Tributario), en consecuencia, el locatario registrará como un gasto deducible, la totalidad del canon de arrendamiento causado, sin que deba registrar en su activo o pasivo suma alguna por el bien tomado en leasing.

Al igual que ocurre con las normas hasta ahora analizadas, se encuentra que esta disposición no contraría el ordenamiento constitucional. Como se expresó con anterioridad, se trata de normas cuya finalidad y justificación es la recuperación y el desarrollo social y económico de los entes territoriales afectados por el desastre natural, por lo que para garantizar su efectividad, demanda de disposiciones que como la presente, con vigencia definida y temporal en el tiempo (artículo 215 CP.) - hasta el 31 de diciembre de la siguiente vigencia fiscal -, están orientadas a apoyar con un tratamiento preferencial para ciertas actividades que de suyo contribuyen a alcanzar el mencionado objetivo y por ende, al no desconocer el ordenamiento constitucional, el artículo 8o. del Decreto 350 de 1999 será declarado exequible.

Ahora bien, el artículo 9º del decreto en revisión señala que lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 258 de 1999 no se aplicará a la contribución prevista en el Decreto 2331 de 1998, la cual se causará en los términos previstos en éste.

El artículo 4º del Decreto 258 de 1999 consagra una exención de toda clase de impuestos, tasas o contribuciones de carácter nacional, para las donaciones provenientes del exterior, en dinero o en especie con destino exclusivo a la recuperación de la actividad productiva, al

fortalecimiento institucional y financiero, a la atención de las necesidades básicas de las personas afectadas y a lograr la reconstrucción, desarrollo y rehabilitación de los municipios afectados por el terremoto, finalidades que están previstas en el inciso primero del artículo 1o. del mismo Decreto. Dicha exención, determina la norma en estudio, no se aplicará a la contribución prevista en el Decreto 2331 de 1998. Cabe observar, que esta exención se refiere únicamente a las donaciones que se efectúen durante el año de 1999.

Quiere decir lo anterior, que el legislador extraordinario habilitado constitucionalmente para ello, dada la situación en que se encuentran los habitantes de las poblaciones afectadas por el desastre natural, y la necesidad de establecer políticas crediticias, fiscales y tributarias, entre otras, para lograr la recuperación y el desarrollo económico y social de la región, ha determinado excluir del pago de la contribución del denominado impuesto del dos por mil creado por el Decreto 2331 de 1999, las donaciones del exterior, en dinero o en especie, siempre y cuando estén destinadas de manera exclusiva a los fines previstos en el artículo 4º del decreto 258 de 1999. Se trata en ambos casos, de normas de carácter legal dictadas por el Gobierno en su condición de legislador extraordinario, con su mismo rango y jerarquía, por lo que pueden ser reformadas o modificadas, como sucede en este caso, para lograr la finalidad perseguida. Por consiguiente, el artículo 9º se declarará inexecutable.

Finalmente, el artículo 10 del Decreto 350 de 1999 dispone que para efectos de lo preceptuado en el artículo 22 del Decreto 258 de 1999, en orden a determinar el monto de la compensación que la Nación reconocerá a los departamentos en los cuales se encuentren los municipios a los que se refieren los decretos 195 y 223 de 1999 - que corresponderá a la diferencia entre los ingresos tributarios en términos constantes recaudados en 1998 y los que se recauden en los años 1999 y 2000 -, se incluirán dentro de los ingresos que se toman como base del cálculo, aquellos provenientes de los monopolios de licores. Así mismo, el artículo 23 del decreto en mención establece unas condiciones que deben cumplir los departamentos para ser beneficiarios de esa compensación.

Como se ha señalado repetidamente, el legislador extraordinario está facultado para expedir medidas destinadas a conjurar la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, aún de carácter tributario, que en este caso, están dirigidas a lograr la reactivación y la recuperación económica y social de los municipios del eje cafetero afectados por la calamidad pública.

Es indudable que el mayor apoyo que para los fiscos departamentales implica la ampliación de la base del computo para efectos de la compensación con las rentas derivadas de ese monopolio, favorece a los fiscos de los departamentos afectados con la tragedia, lo que los permitirá contar con ingresos adicionales para atender el funcionamiento la administración en medio de la reconstrucción y recuperación de la región, lo que permite concluir que no contradice la Carta Política.

De otra parte, señala el inciso segundo del artículo 10 del Decreto 350 de 1999, que los municipios que reciban compensaciones en desarrollo del artículo 21 del Decreto 258 de 1999, deberán transferir las sumas a su cargo por impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales.

El artículo 1º de la Constitución reconoce el principio de la autonomía de las entidades

territoriales, el cual es reiterado por el artículo 287 de la Constitución, según el cual las entidades territoriales gozan de una amplia libertad para la gestión de sus intereses, y en consecuencia, tienen derecho a administrar los recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por su parte, de conformidad con el artículo 317 de la Carta Política, sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble y agrega, que la ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Ahora bien, el artículo 21 del Decreto 258 de 1999 establece que durante los años 1999 y 2000, la Nación compensará a los municipios referidos en 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 efectivamente en los años 1999 y 2000. A lo anterior se adiciona con lo preceptuado en el aparte final del artículo 10 del Decreto en revisión, al disponer que los municipios que reciban la compensación de que trata el citado artículo 21, deberán transferir las sumas a su cargo por impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales.

Sin embargo, podría pensarse que el legislador extraordinario al ordenar esa transferencia, está desconociendo el principio constitucional que reconoce a los municipios como entidades territoriales, autonomía para establecer sus tributos, así como la competencia exclusiva para gravar la propiedad inmueble. Sin embargo, esto no es así en la medida en que la disposición se limita a reiterar la obligación constitucional consagrada por el artículo 317 de la Carta, a cargo de los municipios y no toca para nada los aspectos que le competen a estos entes territoriales.

Es evidente que el legislador extraordinario está habilitado por la Constitución para disponer temporalmente, la transferencia de las sumas a su cargo de los municipios afectados por concepto de impuesto predial a las corporaciones autónomas regionales, entidades que tienen a su cargo entre sus principales funciones el manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales y que en el caso del terremoto acaecido en la zona cafetera, son las indicadas para atender los daños ecológicos causados por ese fenómeno. Es obvio que tal transferencia debe hacerse en los porcentajes establecidos por la ley y de acuerdo con los planes de desarrollo de los respectivos municipios, tal y como lo ordena el estatuto superior. En consecuencia, el artículo 21 será declarado exequible.

#### b) Disposiciones para promover la construcción y la reconstrucción

El Capítulo II del Decreto 350 de 1999 establece una serie de disposiciones encaminadas a promover la construcción, reconstrucción y reparación de bienes inmuebles, e infraestructura hospitalaria, educativa y aeronáutica de la zona del eje cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

A juicio de la Corte, es indudable que en su conjunto estas disposiciones guardan una relación directa de conexidad con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, por cuanto están destinadas a conjurar la crisis que en materia de vivienda y de infraestructura de esos sectores generó la destrucción repentina o el deterioro

grave de esas edificaciones, mediante su reconstrucción y recuperación de esos servicios. Para ello, se otorgan subsidios, créditos, líneas de redescuento y otros instrumentos de apoyo financiero a través de un fondo fiduciario creado para tales fines.

Las normas del Capítulo II viene a complementar los instrumentos creados por los Decretos Legislativos 196 y 197 de 1999, adoptados al amparo de la emergencia económica declarada mediante el Decreto 195 de 1999, con el fin de lograr una pronta y eficaz recuperación de la zona afectada por el desastre natural.

En principio, la Corte no encuentra reparo desde el punto de vista constitucional respecto de esas disposiciones, ya que además de tener una indudable relación con las causas que originaron la declaración de emergencia, también resultan conducentes y convenientes para lograr el cumplimiento de dos de los fines esenciales del Estado, cual es de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, muchos de ellos afectados con la tragedia, propósito que se concreta en reparar hasta donde sea ello posible los efectos nocivos del terremoto ocurrido en el eje cafetero, mediante instrumentos como los previstos en este Capítulo que sin lugar a dudas, facilitarán y promoverán la reconstrucción de la región. Todo ello precedido de la solidaridad, principio fundante del estado social de derecho consagrado en nuestra Constitución.

Análisis en concreto de los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 17 y 20 del Decreto 350 de 1999

Debe anotarse de manera previa, que los artículos 12, 18 y 19 ameritan un análisis separado dentro del conjunto de disposiciones contenidas en el capítulo II del Decreto 350 de 1999, razón por la cual, en este aparte se analizarán las demás disposiciones para luego ocuparse de manera específica a esas norma.

El artículo 11 del Decreto 350 de 1999 estimula el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles a través de la creación de un fondo fiduciario constituido con recursos del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, para lo cual podrá realizar entre otras actividades, el otorgamiento de créditos, garantías o subsidios adicionales que faciliten a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles afectados, urbanos o rurales, el acceso a la financiación para la construcción, reconstrucción y rehabilitación de estos.

En igual sentido, el artículo 13 ibídem autoriza al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, para establecer una línea de redescuento de créditos otorgados por los establecimientos de crédito a constructores, para financiar proyectos de vivienda de interés social que se desarrollen en la zona afectada por el desastre natural.

En el mismo orden, el artículo 14 del decreto en revisión, determina que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá constituir un patrimonio autónomo que tendrá como propósito otorgar créditos destinados a la reconstrucción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios afectados por el terremoto. Este precepto asigna así mismo a ese Fondo, la definición de los términos y condiciones de tales créditos.

Por su parte, y en relación con el mencionado patrimonios autónomo, el artículo 15 preceptúa que concluidas las obras de reconstrucción o reparación de los inmuebles de que trata el artículo 14, dicho patrimonio autónomo podrá enajenar a título oneroso o entregar

en administración a los establecimientos de crédito, la cartera constituida por los préstamos otorgados para tal propósito. Cuando estos reciban la cartera, los deudores de los préstamos individuales cedidos o recibidos en administración tendrán derecho a que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cancele a las entidades adquirentes, la diferencia de tasa de interés de que tratan el numeral 2 del literal a) y el literal b) del artículo 1º del Decreto 196 de 1999.

De igual manera, el artículo 16 del Decreto 350 de 1999 autoriza al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, para celebrar contratos de crédito con los Fondos de Garantías de la región afectada, con el fin de facilitar que éstos puedan otorgar garantías a los créditos para capital de trabajo que se otorguen a los afectados por el terremoto. El artículo 17 ibídem, ordena a esos fondos, cuando les corresponda atender las necesidades de la pequeña y mediana industria, dar especial prioridad a las solicitudes de los pequeños comerciantes damnificados por el terremoto, en la ejecución de sus presupuestos.

Finalmente, el artículo 20 del mismo decreto en revisión determina que por el término de un año, los recursos del Instituto de Fomento Industrial debería invertir en “Títulos de Desarrollo Agropecuario”, serán destinados para abrir una línea de redescuento o crédito para la financiación de capital de trabajo en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999.

En relación con la constitucionalidad de estos preceptos, que establecen una serie de instrumentos financieros de los cuales puede disponer el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, estima la Corte que, como se anotó en precedencia, encuadran perfectamente en el ordenamiento superior, en la medida en que no sólo guardan la conexidad directa y específica con las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, exigida por la Carta Política para las medidas que adopte el Gobierno, sino que además se constituyen en mecanismos adecuados e idóneos para superar y conjurar la crisis causada por la calamidad pública, así como para lograr la rehabilitación y reconstrucción de la zona.

No cabe duda para la Corte, que la población de los municipios afectados por el sismo que sufrieron la pérdida, destrucción o deterioro de sus bienes inmuebles, así como de la infraestructura de los servicios públicos, se encuentra dentro de las condiciones previstas en el inciso final del artículo 13 constitucional, de debilidad manifiesta, que requiere de una protección y apoyo especial por parte del Estado, dada la difícil situación económica y social en que se encuentran como consecuencia de la tragedia en la que, o perdieron sus bienes por su destrucción, o estos se encuentran gravemente afectados.

De otra parte, con ocasión del examen del Decreto Legislativo 196 de 1999, mediante el cual el Gobierno creó una serie de beneficios y crédito subsidiados para los propietarios y poseedores de bienes afectados por el sismo, esta Corporación hizo una precisión en relación con un punto específico que es pertinente recordar :

“La Corte Constitucional reiteradamente ha señalado que la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares con cargo al erario, tiene, entre otras excepciones, las ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas

de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de un estado de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquiera otra consideración y éste se articula a través de los subsidios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a circunstancias externas que, de una u otra manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son de la generalidad de los ciudadanos.” 2

En consecuencia, concluye la Corte que se ajusta al ordenamiento constitucional la normatividad de este Capítulo en los preceptos que ahora se analizan, que en desarrollo de los principios constitucionales de la solidaridad y de la prevalencia del interés general, y de los derechos fundamentales a la igualdad y al mínimo vital, están dirigidos a poner en funcionamiento instrumentos como el otorgamiento de subsidios, créditos y apertura de líneas de redescuento para la financiación de capital de trabajo, así como para ejecutar obras de construcción, reconstrucción o rehabilitación de los inmuebles afectados por el terremoto, y la financiación de proyectos de interés social, para buscar y lograr así la reconstrucción económica y social de la población y de sus bienes ubicados en los municipios señalados en los Decretos 195 y 223 de 1999, afectados por la tragedia.

Adicionalmente, es preciso manifestar, que desaparecidos o disminuidos en gran parte los medios de subsistencia de los damnificados por el desastre natural, estos carecen del sustento material con el cual atender sus obligaciones crediticias, así como obtener nuevos créditos para financiar la reparación de los inmuebles afectados, por lo cual es indispensable expedir disposiciones como las que se analizan, dirigidas a facilitar el acceso, otorgamiento y concesión a las personas colocadas en circunstancias de evidente fragilidad generada por el sismo, de créditos y subsidios en condiciones favorables que permitan a los beneficiarios de estos, reconstruir o rehabilitar sus inmuebles.

Todas estas medidas, a juicio de la Corporación, permitirán y estimularán la iniciación y el desarrollo de manera ágil y oportuna de la reconstrucción y construcción masiva de vivienda de interés social, así como de bienes inmuebles en general e infraestructura, a través de los mecanismos contenidos en las disposiciones que se examinan, los cuales permitirán canalizar la liquidez que requieran los establecimientos de crédito para el otorgamiento de los préstamos y créditos que tengan tal finalidad y así aliviar algunos de los efectos nocivos que tuvo para esa comunidad la ocurrencia del sismo.

Por su parte, el estímulo mediante el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, con el propósito de incentivar a la mayor brevedad la realización de proyectos necesarios para atender la reconstrucción y el desarrollo económico y social de la zona afectada, cumple las finalidades esenciales del Estado, y en consecuencia, se ajustan a los mandatos superiores.

No cabe duda que estas finalidades se lograrán cumplir eficazmente y a cabalidad a través de un esfuerzo y un trabajo coordinado entre diversas entidades como el Fondo de Garantías, el Fondo Fiduciario (de que trata el artículo 11) y el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero, ya que una acción conjunta de estas facilitará a los damnificados por el terremoto el acceso a los créditos y a los subsidios, ya que mejorará sus condiciones de elegibilidad como deudores.

Igualmente, mediante la constitución de un patrimonio autónomo, a través del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, que tendrá por objeto otorgar créditos destinados a la reconstrucción o reparación de inmuebles, se cumplirán las finalidades a cargo del Estado, de proteger y promover condiciones en favor de aquel sector de población colocada en situación de inferioridad o debilidad económica, como resultado del fenómeno natural.

De igual forma, estas disposiciones están acordes con el mandato constitucional contenido en el artículo 334, que preceptúa que el Estado intervendrá en los servicios públicos, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades ; como también, su intervención para asegurar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes y servicios, y para promover la productividad y el desarrollo armónico de las regiones.

A lo anterior se agrega la disposición del artículo 335 superior que asigna al Estado la obligación de promover la democratización del crédito y por consiguiente, de hacer efectivo su acceso a todas las personas, en especial, de conformidad con el artículo 13 superior, a aquellas que por la condición económica en que se encuentran a raíz del terremoto, pueden quedar excluidas definitivamente de él por no tener los medios para garantizar su capacidad de pago, así como la promoción de mecanismos adecuados de financiación para la adquisición de vivienda, la cual redundará en garantizar una vida digna para estas personas.

Ahora bien, en relación con el artículo 14, deben hacerse algunas consideraciones especiales. De conformidad con el parágrafo 2o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993 - Estatuto de contratación estatal - se autoriza a las entidades estatales para constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, para el desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones o cuando se trate de recursos destinados al pago de pasivos laborales. En el primer caso, se refieren a operaciones de capitalización con ventas de activos, titularización y operaciones de similar naturaleza relacionadas con crédito público externo o interno.

En el caso concreto del patrimonio autónomo que se permite crear al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, la norma de excepción asigna su manejo a un Consejo de Administración integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado y el Presidente del Consejo Directivo de ese Fondo o su delegado.

De un lado, surge la inquietud acerca de si ese Consejo no estará invadiendo la órbita de competencia que en materia crediticia le confiere la Constitución al Banco de la República, cuando el inciso tercero de la norma en revisión le asigna además de la determinación de los aspectos necesarios para el cumplimiento del objeto de dicho patrimonio autónomo, la definición de los términos y condiciones de los créditos destinados a la reconstrucción y reparación de los inmuebles ubicados en los municipios afectados.

Al respecto, basta recordar que ya esta Corporación en reciente fallo, se pronunció acerca de la constitucionalidad de idénticas facultades que en el Decreto Legislativo 2331 de 1998 se otorgaron al Fondo de Garantías Financieras para definir los términos y condiciones de los

créditos que se otorgaran para enfrentar la emergencia económica y social declarada el pasado mes de noviembre. Sobre el particular, afirmó :

“La Corte considera que el legislador, en particular el extraordinario, dadas las causas de la crisis, tiene facultades para asignar a una determinada entidad estatal -en este caso el Fondo de Garantías- la responsabilidad de disponer una línea de crédito con fines determinados en las mismas normas extraordinarias. También le es posible al legislador dejar en cabeza de la Junta Directiva del Fondo la determinación de las condiciones en que habrán de concretarse los préstamos -monto, plazos y tasa de interés-, ya que ellas no se fijan por vía general, para toda la economía -lo que correspondería a la Junta Directiva del Banco de la República- sino para los efectos exclusivos y específicos de la línea de crédito en cuestión.<sup>3</sup> (negrillas fuera de texto).

Es claro que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero es una entidad estatal (art. 1o., Decreto Legislativo 197/99), así como el Consejo de Administración del patrimonio autónomo autorizado por el artículo 14, no sólo por su conformación (Ministro de Hacienda, Director de Planeación y Presidente del Consejo Directivo del Fondo), sino por la naturaleza de los recursos y finalidad para la que fue creado. Por lo tanto, bien puede el legislador de excepción asignar a ese Consejo, la labor de disponer a través del patrimonio autónomo de una línea de crédito destinado a la construcción o reparación de los inmuebles ubicados en los municipios de la zona del desastre y consecuentemente, fijar los términos y condiciones de crédito, tales como montos, plazos, tasas de interés y garantías, pero únicamente para el objeto exclusivo y específicos de la línea de crédito en mención.

De otra parte, cabe precisar que tratándose de recursos públicos, el hecho de que en la legislación de emergencia se haya previsto para las operaciones que realice el Fondo un régimen de contratación privada, no significa que se haya prescindido del control fiscal en cabeza de la Contraloría General de la República del manejo del patrimonio autónomo por parte del Consejo de Administración , en los términos de la Constitución y de la ley. En esos términos, no encuentra la Corte que el artículo 14 del Decreto 350 de 1999 contradiga la Constitución.

En consecuencia, serán declarados exequibles los artículos 11, 13, 15, 16, 17 y 20 del Decreto Legislativo 350 de 1999 y el artículo 14, en los términos anteriormente expuestos. esta sentencia.

#### Análisis en concreto del artículo 12

Este precepto establece las funciones del Consejo de Administración del Fondo Fiduciario de que trata el artículo 11 del Decreto 350 de 1999; dentro de ellas, consagra la de fijar condiciones de elegibilidad de las operaciones que pueden realizarse con cargo al Fondo, teniendo en cuenta el interés expresado por los damnificados; establecer las condiciones de los créditos, las garantías y los subsidios adicionales; adoptar los procedimientos para la adquisición de terrenos y realización de obras de urbanismo, adecuación y división; definir los mecanismos para acreditar la calidad de beneficiarios de los apoyos, y determinar los demás aspectos necesarios para el desarrollo del Fondo.

La Corte encuentra que la constitucionalidad de esta disposición es incuestionable, dado su

objeto y la manera como la facultad del legislador de excepción resulta en ella desarrollada.

En efecto, el Gobierno está autorizado por el ordenamiento superior para señalar las funciones de los órganos creados con el objeto de conjurar la situación de crisis generada por la calamidad pública, en este caso el Consejo de Administración del Fondo Fiduciario creado por el artículo 11 ibídem, máxime cuando el mismo tiene como finalidad principal el otorgamiento de subsidios a la demanda de inmuebles, propósito que guarda a cabalidad la conexidad exigida por la Constitución, con los hechos que motivaron la declaratoria de la emergencia, cual es la reconstrucción y el desarrollo económico y social del eje cafetero.

De otro lado, hay que observar que las facultades de reglamentación conferidas al Consejo de Administración ese Fondo en los literales a) y b) del artículo deben estar en consonancia con las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 196 de 1999 - ya revisado por la Corporación en sentencia C-217/99 -.

Por lo expuesto, la Corte declarará exequible el artículo 12 del Decreto 350 de 1999.

Análisis del artículo 18 del Decreto 350 de 1999

El texto del artículo 18 del Decreto 350 de 1999, es el siguiente:

“Artículo 18. El artículo 30 del Decreto 258 de 1999, quedará así:

El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero creado por el Decreto 197 de 1999, se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto la financiación y realización de todas 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 del 25 de enero de 1999. Los contratos de asesoría técnica y consultoría que celebre el Fondo, directamente o a través de entidades fiduciarias, no estarán sujetos a impuesto sobre las ventas. En las fechas que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Fondo comunicará a dicho Ministerio el valor correspondiente al impuesto sobre el valor agregado a cargo del Fondo, con el fin de que se incluyan recursos correspondientes al monto de dicho impuesto en el proyecto de presupuesto”.

El artículo 30 del Decreto 258 de 1999, establecía lo siguiente:

“El Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero creado por el Decreto 197 de 1999, se denominará en adelante Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero y tendrá por objeto 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 del 25 de enero de 1999 y no causarán impuesto sobre las ventas las donaciones que dicho Fondo reciba”.

Como puede observarse, la norma que se revisa introdujo las siguientes modificaciones y adiciones:

Primera.- Suprimió la exención del impuesto sobre las ventas, las donaciones que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero reciba y la establece para los

contratos de asesoría técnica y consultoría que celebra el Fondo, directamente o través de entidades fiduciarias.

Esta modificación a juicio de la Corte en nada contraría la Constitución, pues el legislador extraordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Carta Política, tiene la facultad transitoria, de establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En este último caso, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal.

Por consiguiente, de una parte, el legislador excepcional está habilitado constitucionalmente, durante la vigencia del estado de excepción, para modificar, derogar o adicionar los decretos expedidos en desarrollo de ella. Por lo tanto, cuando el Decreto 350 modifica parcialmente el Decreto 258, no quebranta el ordenamiento superior. De otra parte, cuando el Gobierno en la norma que se revisa, modifica el tributo sobre las ventas estableciendo una exención para dichos contratos, lo hace en desarrollo del artículo 215 constitucional. Cabe reiterar, que dicha atribución se ajusta al ordenamiento superior con la limitación señalada en cuanto a la vigencia temporal de la medida

Segunda.- Se adiciona el artículo 30 del Decreto 258 de 1999, en cuanto dispone que en las fechas que señale el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Fondo comunicará a dicho Ministerio, el valor correspondiente al impuesto sobre el valor agregado a cargo del Fondo, con el fin de que se incluyan recursos correspondientes al monto de dicho impuesto en el proyecto de presupuesto.

Respecto a esta adición al artículo 30 del Decreto 258 de 1999, estima la Corte que no quebranta el ordenamiento superior, por cuanto se trata de hacer efectivo el mandato constitucional en materia presupuestal, que exige incluir dentro del proyecto de presupuesto los recursos correspondientes al impuesto sobre el valor agregado, en este caso el que está a cargo del Fondo para la Reconstrucción.

Dicha adición tiene como finalidad dar estricto cumplimiento al mandato consignado en el artículo 347 de la Constitución, según el cual el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y uno de tales gastos corresponderá a aquel relacionado con los recursos que deberá apropiar el Gobierno para atender el impuesto sobre el valor agregado, a cargo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero. Por lo tanto, el artículo 18 del Decreto 350 de 199, será declarado exequible.

#### Análisis del artículo 19 del Decreto 350 de 1999

El artículo 19 del decreto preceptúa que la opción prevista en el literal a) del párrafo 4 del artículo 1º del Decreto 196 de 1999, modificado por el artículo 27 del Decreto 258 del mismo año, corresponderá ejercerla al deudor y su decisión será obligatoria para el acreedor.

El párrafo 4º del artículo 1º del Decreto 196 de 1999 fue modificado por el artículo 27 del Decreto 258 de 1999, con el siguiente texto:

“En todo caso, cuando los inmuebles se encontraban asegurados contra terremoto en el

momento del siniestro se procederá así:

“El titular de un 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 evento en el cual el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontraba gravado con hipoteca se aplicarán las siguientes reglas:

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; (...).”

La adición que introduce el artículo 19 del Decreto 350 de 1999 bajo examen, determina el sujeto habilitado para ejercer la opción relativa a bienes asegurados gravados con hipoteca (el deudor), que en caso de que así lo decida , obliga al acreedor

En efecto, de una lectura atenta de las normas, es claro que estas disponen que para que el titular de un bien asegurado que no se encontraba gravado con hipoteca al momento de suceder el sismo, tenga derecho a los créditos de que trata el Decreto 196/99, el inmueble afectado debía encontrarse asegurado contra terremoto en el momento del siniestro. Por el contrario, en el evento que el bien asegurado en la fecha del terremoto se encontrara gravado con hipoteca, la norma señala unas reglas en virtud de las cuales el deudor podrá, o bien exigir que el valor indemnizable se impute al pago del crédito garantizado hasta el monto del crédito en dicha fecha, o en el supuesto en que se otorgue un crédito en desarrollo de este precepto, corresponderá a la entidad financiera que otorga el crédito nuevo cobrar el valor indemnizable de acuerdo con la ley y el contrato.

No observa la Corte en el caso de la norma que se examina vulneración alguna del ordenamiento constitucional, por cuanto de una parte, los derechos adquiridos del asegurador quedan protegidos, en la medida en que los beneficios que allí se otorgan a los bienes inmuebles afectados por el terremoto, debían estar asegurados al momento de ocurrir el siniestro, y de la otra parte, la opción en cuanto al reclamo o exigencia del valor indemnizable corresponderá ejercerla al deudor, decisión que al ser obligatoria para el acreedor, no modifica ni altera los principios rectores del contrato de seguros. La finalidad de esta disposición es garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y los fines del Estado, en una relación surgida en virtud del contrato de seguros, en la que una de las partes, el asegurado, ha sido colocado con ocasión de presentarse el siniestro, en circunstancias de debilidad manifiesta, que exige del Estado adoptar medidas para lograr su protección efectiva. En consecuencia, la norma será declarada exequible.

Análisis del artículo 21 del Decreto 350 de 1999

Esta disposición señala que los contratos que celebre la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil para la reconstrucción y puesta en funcionamiento del Aeropuerto El Edén de la ciudad de Armenia, se regirán por el derecho privado, sin perjuicio de que pueda incluir las cláusulas excepcionales previstas por la Ley 80 de 1993, evento en el cual las mismas se

regirán por lo dispuesto en dicha ley.

A juicio de la Corte, no se encuentra que esta regla de excepción contradiga el ordenamiento superior, pues es evidente que la celebración de los contratos indispensables para la reconstrucción del Aeropuerto El Edén de Armenia, parcialmente destruido como consecuencia del terremoto y de cuyo funcionamiento normal dependen muchas de las actividades de esta zona del país, requería de la agilización en los trámites para restablecer cuanto antes la normalidad de esta vía de comunicación tan importante.

En efecto, como lo ha reconocido esta Corporación en situaciones similares<sup>4</sup>, el régimen de la contratación administrativa regulado por la ley (art. 150, último inciso, CP.), bien puede ser modificado por el legislador extraordinario, autorizado constitucionalmente para ello, por razones de grave calamidad pública que alteren el orden público económico, con el fin de solucionar con prontitud, eficacia y agilidad los problemas generados por la catástrofe. Eso sí, como se exige para todas las medidas de excepción que se adopten por el Gobierno para hacer frente a la crisis, debe tener relación directa y específica con la situación que se busca conjurar.

En el caso concreto, es indudable que la reconstrucción del Aeropuerto de Armenia parcialmente destruido como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero, amerita que el legislador extraordinario, adopte las medidas que le permitan cumplir de manera pronta con la puesta en funcionamiento de dicho aeropuerto, indispensable para impulsar la recuperación económica de uno de los principales polos de desarrollo del país, alterada por la catástrofe. Demostrada la conexidad de la norma de excepción con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en esa región, será declarada la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 350 de 1999.

#### Disposiciones en materia de servicios públicos

El Capítulo III del Decreto 350 de 1999, establece dos disposiciones destinadas a beneficiar a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios en la zona afectada por la calamidad causada por el terremoto ocurrido el pasado 25 de enero, en la medida que se establecen algunas facilidades para el pago de los servicios atrasados o futuros cuando el bien inmueble haya sido destruido total o parcialmente, así como la condonación de obligaciones correspondientes a facturaciones anteriores al sismo.

En efecto, el artículo 22 del decreto en revisión, dispone que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, podrá otorgar, en coordinación con la comisión de regulación respectiva, subsidios por un período máximo de 8 meses y hasta por un monto equivalente al valor del cargo fijo o el consumo mínimo más un 25% e incluir los cargos de reconexión o traslado, para el pago de servicios públicos domiciliarios a los usuarios cuyo inmueble haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto, y que por ello hayan tenido que desocuparlos, así como a las personas de los estratos 1 al 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados, pero que no hayan tenido que desocuparlos.

A juicio de la Corte, los subsidios consagrados en este artículo no riñen con preceptos ni con principios constitucionales; por el contrario, los desarrolla, en particular, en cuanto hace al mandato contenido en el artículo 368, según el cual la Nación, los departamentos, los

distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades. E igualmente, dicho precepto constituye desarrollo de los principios constitucionales del estado social de derecho y de la solidaridad entre los miembros de la sociedad, respecto de los usuarios que sufrieron los graves efectos del terremoto y que por la misma razón, se encuentran en una situación que les impide asumir los costos que demandan servicios, por demás indispensables.

Ahora bien, con mayor razón el legislador extraordinario, durante la vigencia del estado de emergencia declarado como consecuencia de una grave calamidad pública, como la ocurrida el pasado 25 de enero de 1999, y con el objeto de conjurar la crisis generada por el terremoto y de impedir la extensión de sus efectos, puede adoptar disposiciones como la que se examina, cuya finalidad es tratar de aliviar, mediante el otorgamiento de subsidios, la crisis que por el deterioro de su patrimonio han sufrido los usuarios de los servicios públicos domiciliarios de los municipios afectados por el sismo, que les impide por la falta de recursos, cumplir con las obligaciones y pagos derivados de los consumos realizados antes del desastre, así como los correspondientes al consumo generado durante los meses inmediatamente siguientes al terremoto. En consecuencia, se ajusta a los principios constitucionales y a los fines del Estado, que el Gobierno haya adoptado estas medidas en materia de subsidios.

En cuanto al establecimiento en época de normalidad, de subsidios en materia de servicios públicos, señaló la Corte Constitucional en sentencia No. C-566 de 1995 (MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), lo siguiente:

“El artículo 368 de la C.P., debe analizarse en el contexto del Estado social de derecho, del cual es pieza fundamental. En esta forma de Estado, es deber del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos a “todos” los habitantes del territorio, para lo cual la anotada política de subsidios prevista en la Constitución, es uno de los principales instrumentos dirigidos a buscar que la igualdad sea real y efectiva y se evite que, con ocasión de su organización y puesta en marcha, se genere discriminación y marginalidad. Es evidente que el Legislador dio cumplimiento al mandato de igualdad en los servicios públicos domiciliarios al autorizar la concesión de subsidios para las personas de menores ingresos. La limitación de su monto, empero, requiere de un análisis más detenido, pues este extremo tiene que ver con el grado de cumplimiento de dicho principio.

(...)

Si bien el Legislador autorizó la concesión de un subsidio sólo parcial en favor de las personas de menores ingresos destinado a pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, ello no comporta violación alguna de la Constitución Política ni vulnera los principios de igualdad ni de la cláusula del Estado social de derecho, los que han sido observados por la ley dentro de las posibilidades materiales y legales existentes y en el marco de los principios de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y redistribución del ingreso. Desde el punto de vista jurídico, el subsidio parcial es fruto de un legítimo juicio de ponderación realizado por el Legislador entre principios concurrentes. Ante

la imposibilidad de elevar a un grado absoluto la vigencia efectiva de un solo principio prescindiendo de los demás, se optó por una aproximación de equilibrio que lleva sólo hasta cierto grado su aplicación simultánea”.

Finalmente, es preciso advertir que para acceder al subsidio, el legislador extraordinario señala unos requisitos indispensables, como lo son que el inmueble del usuario del servicio público haya sido destruido o gravemente afectado por el terremoto por lo que haya tenido que desocuparlos, y que igualmente, se trate de personas de los estratos 1 a 4 y cuyos inmuebles figuren en el censo por haber sido afectados pero que no hayan tenido que desocuparlos. En todo caso, el subsidio está limitado al lapso de 8 meses y por el porcentaje que señala la norma, de manera que durante ese tiempo se le permita al usuario recuperarse económicamente y volver a asumir el pago del servicio.

Sobre el particular, la Corte siguiendo su jurisprudencia contenida en la sentencia C-086 de 1998 (MP, Dr. Jorge Arango Mejía), estima que no se vulnera la Constitución cuando el Estado, en desarrollo de lo previsto por el artículo 13 superior, busca realizar la igualdad real y efectiva, promoviendo las condiciones de equilibrio requeridas por grupos discriminados o marginados, y protegiendo especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, como lo son los usuarios de servicios públicos domiciliarios afectados como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 en la región del eje cafetero, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta. Por ello, el artículo 22 confiere un tratamiento diferencial, objetiva y razonablemente justificado, para aquel sector de población usuaria de servicios públicos que habitan el eje cafetero en la zona afectada por el sismo, perteneciente a los estratos 1 a 4.

Con fundamento en lo expuesto, el artículo 22 del Decreto Legislativo 350 de 1990 será declarado exequible.

Por su parte, el artículo 23 del Decreto bajo examen, señala que las empresas de servicios públicos domiciliarios y los operadores de telecomunicaciones, podrán castigar las obligaciones correspondientes al último período de facturación anterior del 25 de enero de 1999, a cargo de los usuarios afectados por el terremoto, en los municipios donde este causó devastación. Adicionalmente, precisa que ello no constituirá violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la Ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado por las autoridades competentes como práctica restrictiva de la competencia o conducta de competencia desleal.

Similares argumentos de carácter constitucional a los expuestos respecto del artículo anterior deben efectuarse en esta oportunidad, pues aunque no se trata de un subsidio, si consagra un beneficio o favorecimiento para los usuarios de servicios públicos domiciliarios y operadores de telecomunicaciones afectados por el terremoto, que como lo señala de manera expresa la norma, no constituirá una violación al principio de insuficiencia financiera establecido en la ley 142 de 1994, ni podrá ser considerado como práctica restrictiva de la competencia o competencia desleal, toda vez que se trata de una norma de excepción para mitigar los efectos producidos por la catástrofe que tiene por lo mismo, una relación directa con las causas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada en esa zona del país. Por consiguiente, la norma será declarada exequible.

## Disposiciones sobre subsidio de Vivienda

El Capítulo IV del Decreto 350 de 1999, consagra una serie de disposiciones sobre subsidios de vivienda, cuya finalidad es el alivio a la carga a la que se vieron sometidas las personas y familias afectadas por el sismo del pasado 25 de enero del presente año. Para justificar las normas contenidas en este capítulo, expresó el Gobierno Nacional que el terremoto afectó en forma grave numerosas viviendas de la zona, por lo que se hacía necesario expedir normas encaminadas a facilitar el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social, que permita a los beneficiarios de los mismos la reconstrucción y rehabilitación de sus inmuebles, siendo entonces necesario, igualmente, establecer disposiciones que permitan a las Cajas de Compensación Familiar destinar recursos a la aplicación del subsidio de vivienda de interés social, con el fin de lograr una mejor y más eficiente atención a los trabajadores beneficiarios y a las personas a su cargo, así como a la población no afiliada afectada por el terremoto. El contenido normativo de estas disposiciones, se examinará a continuación.

El artículo 24 determina que las Cajas de Compensación Familiar destinarán el diez por ciento (10%) de las apropiaciones mensuales correspondientes a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona del desastre, prioritariamente, para quienes en el momento de la ocurrencia del mismo, tenían la calidad de afiliados a estas Cajas, y en segundo término, para la población no afiliada.

Agrega el párrafo, que las Cajas de Compensación Familiar destinarán adicionalmente para la población no afiliada, los dineros del FOVIS que a la fecha de la expedición del presente decreto, se encuentren destinados a atender la segunda y tercera prioridad y que no estén comprometidos; es decir, aquellos que no han cumplido el trámite de adjudicación y los que hayan sido adjudicados a hogares que desistieron del mismo, o que no los utilizaron dentro del plazo que les fue conferido para tal efecto.

Por su parte, el artículo 25 señala que de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, el tipo y valor de la solución de vivienda de interés social y las necesidades de mejoramiento, la cuantía del subsidio familiar de vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a los recursos indicados en el artículo anterior de este decreto será hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El artículo 26 determina que las Cajas de Compensación Familiar, podrán con los recursos a que se refiere el artículo 24 de este decreto y los que obtengan de otras fuentes, desarrollar proyectos integrales de vivienda de interés social directamente, o mediante convenios con entidades públicas, privadas u otras Cajas.

A su vez, el artículo 27 preceptúa que para efectos de la asignación de subsidios de mejoramiento a los beneficiarios que cumplan las condiciones establecidas en este decreto, las Cajas de Compensación Familiar prestarán directamente la asistencia técnica, establecerán los controles y harán el seguimiento para la aplicación del citado subsidio. Añade el párrafo, que para la aplicación del presente artículo se tendrán en cuenta las actividades encaminadas a restablecer las condiciones normales de la vivienda, superando los daños graves causados por el terremoto.

De otro lado, el artículo 28 establece que los proyectos presentados por las Cajas de

Compensación Familiar deberán ajustarse a las políticas señaladas por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, cuya aprobación corresponderá a la Superintendencia de Subsidio Familiar, la cual deberá pronunciarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.

Ahora bien, el artículo 29 determina que las Cajas de Compensación Familiar administrarán los recursos de que trata el artículo 24 de este decreto y su seguimiento y control lo efectuará la Superintendencia del Subsidio Familiar de conformidad con las normas vigentes.

El artículo 30 señala que para acceder al subsidio familiar de vivienda, se deberá cumplir con las siguientes condiciones: conformar un hogar en los términos establecidos en las normas de subsidio de vivienda familiar; ninguno de los miembros del hogar podrá ser propietario de una solución de vivienda, excepto de la vivienda afectada por el desastre; los ingresos totales del hogar no podrán ser superiores a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de asignación, y en el evento de adquisición de vivienda, deberá acreditarse la fuente de financiación del resto del valor de la solución de vivienda. En todo caso, señala la norma, los auxilios, subsidios o beneficios que se otorguen para financiar vivienda no podrán exceder del cien por ciento del valor de compra del inmueble.

Finalmente, el artículo 31 determina que las soluciones de vivienda a las cuales se podrá aplicar el subsidio de vivienda de que tratan los artículos anteriores de este decreto, no podrán superar el valor equivalente a ciento treinta y cinco (135) salarios mínimos legales mensuales vigentes, debiendo aplicarse preferiblemente a vivienda cuyo valor no supere el valor equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En cuanto a la constitucionalidad de estos preceptos, debe reiterar la Corporación, en primer lugar, los argumentos esgrimidos, respecto a los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios. Como ya se anotó, el legislador extraordinario está habilitado por el ordenamiento superior, artículo 368, dada la situación de emergencia que produjo una grave calamidad pública, para otorgar subsidios a aquel sector de la población que por sus condiciones económicas o sociales se hayan en inferioridad, lo cual se encuentra en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1o. y 13 de la Constitución.

Sobre la viabilidad constitucional del otorgamiento de subsidios, la jurisprudencia constitucional<sup>5</sup> ha aceptado que con fundamento en los principios de solidaridad y redistribución del ingreso, así como la promoción a cargo del Estado para que la igualdad sea real y efectiva, en particular, en materia de vivienda de interés social (art. 51, CP), se justifica de manera suficiente que el legislador establezca apoyos económicos que permitan a las personas de escasos recursos acceder a esa vivienda.

Ahora bien, no cabe duda para la Corte, la relación de conexidad entre estas disposiciones y el decreto por el cual se declaró la emergencia económica, ecológica y social por grave calamidad pública, por cuanto guardan estrecha y específica relación de causalidad con la motivación del mismo. Como se expresó en uno de los considerandos del decreto 195 de 1999, “millares de viviendas, oficinas, locales (...) se encuentran completamente destruidos y así mismo muchos otros no son habitables por cuanto amenazan ruina, razón por la cual la población de la zona se ha visto obligada a vivir a la intemperie, con grave riesgo,

particularmente para las personas en situación de debilidad, como los ancianos y los niños”.

En cuanto a la destinación de un porcentaje de las apropiaciones mensuales de las Cajas de Compensación Familiar, a programas de vivienda durante los años 1999 y 2000 para atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona del desastre, e igualmente el señalamiento de la cuantía del subsidio familiar de vivienda, encuadran perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, pues hace efectivos los postulados constitucionales de la dignidad humana, del Estado social de derecho, de la solidaridad, de la vivienda digna, e igualmente garantiza el fin del Estado de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales.

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado :

“Los recursos que administran las cajas de compensación familiar no pertenecen a ellas sino que corresponden a un interés legítimo de los trabajadores, lo cual implica que es éste último sector -el del trabajo- el sujeto pasivo de la contribución y, a la vez, el sector beneficiario del producto de la misma, en cuanto son los trabajadores los favorecidos por el régimen de subsidios

No es una característica de la parafiscalidad la de que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes reciban los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados. La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado. La contribución parafiscal que establece el precepto demandado no se queda en el reducido ámbito de los trabajadores que cotizan a las cajas de compensación familiar sino que se proyecta hacia los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, incluídos trabajadores independientes y no cotizantes en dichas entidades, pero ello no vicia de inconstitucionalidad el precepto. Por el contrario, se realiza por esa vía el principio general de solidaridad”.<sup>6</sup>

En efecto, de conformidad con el artículo 51 de la Constitución, todos los colombianos, pero especialmente aquellos en situaciones de debilidad y desprotección, tienen derecho a una vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda. Todo lo cual tiene plena realización en las normas contenidas en el presente capítulo.

Y es que la dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre: implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio familiar digno e idóneo para favorecer su libre desarrollo de la personalidad y las condiciones de intimidad y comodidad que requiere el entorno hogareño. Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra, sin duda gozar de una vivienda digna que permita garantizar en condiciones adecuadas y normales, el ejercicio entre otros derechos fundamentales como la vida y la salud.

A este respecto, tuvo oportunidad de pronunciarse la Corte en su Sala Plena mediante la

sentencia C-575 de 1992 (MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero), cuando señaló:

“... así lo entendió también el legislador cuando creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. En efecto, dispone el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 3ª de 1991:

“Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.”

En el artículo 2° literal “c” de esta misma Ley se ubica a las Cajas de Compensación Familiar como haciendo parte del subsistema de financiación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Se advierte en consecuencia que la satisfacción de las necesidades de vivienda en Colombia es una prioridad constitucional y legal, para lo cual se ha diseñado un sistema racional que vincula a las Cajas de Compensación Familiar”.

Ahora bien, respecto a la naturaleza y al papel de las Cajas de Compensación Familiar en materia del otorgamiento de subsidios familiares de vivienda, tema sobre el cual se desarrollan los preceptos contenidos en las normas de excepción en estudio, expresó la Corporación en la misma sentencia:

“La Ley 21 de 1982 definió el subsidio familiar como una prestación social de obligatorio pago a través de las Cajas de Compensación Familiar, por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente.

El fundamento del subsidio familiar no es otro que el de la democracia participativa que informa el Estado social de derecho. En este sentido se destaca la estrecha vinculación de doble vía entre el Estado y la sociedad, materializada en este caso en el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución, que dice:

“El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

(...)

De esta evolución normativa se concluye sin dificultad que ha habido cuatro transformaciones significativas en la historia de las Cajas:

Primero, el subsidio familiar pasó de ser una ayuda voluntaria a una obligación institucional.

Segundo, las Cajas pasaron de ser simples intermediarios entre los empleadores y los trabajadores a ser un redistribuidor regular de los recursos.

Y cuarto, de una cobertura limitada a los trabajadores de los empleadores que cotizaban a

las Cajas se pasó a una universalización de los servicios para toda la sociedad”.

En consecuencia, cuando los artículos 24 a 31 del Decreto 350 de 1999 entran a regular la destinación de un porcentaje de los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, está desarrollando el mandato contenido en el artículo 333 de la Carta, que permite limitar la iniciativa privada con base en la prevalencia del interés general, así como los principios constitucionales, y el mismo derecho a la igualdad de que trata el artículo 13 superior.

Además, el legislador extraordinario durante la vigencia de los estados de excepción, goza de la facultad para proveer sobre estas materias, siempre y cuando como lo está en el presente caso, estén dirigidas a conjurar la situación de crisis ocasionada por el terremoto, y en este sentido se encuentran plenamente conforme con las disposiciones constitucionales, según se anotó.

Así mismo, la Corte observa que los recursos del subsidio familiar que se destinen a atender las necesidades de vivienda de los pobladores de la zona de desastre, tanto para afiliados como no afiliados a las Cajas de Compensación Familiar de la región - posibilidad ésta última, también avalada por la Corte en cuanto su constitucionalidad - cumplen una finalidad social y se dirigen a garantizar la dignidad de las personas, el mínimo vital, su libre desarrollo, y en particular, el derecho a vivir en condiciones dignas. No cabe duda que la labor de las Cajas y los subsidios que se otorgarán, está llamados a contribuir eficazmente en la labor de reconstruir los inmuebles afectados por el desastre natural, y en consecuencia, a procurar la garantía y efectividad de los derechos de sus moradores.

Finalmente, es necesario advertir que las normas sub examine prevén una serie de instrumentos y mecanismos para garantizar la coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas que cumplen funciones similares a las que le corresponden a las Cajas de Compensación Familiar, siempre bajo la órbita, dirección y coordinación del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero en relación con los proyectos que presenten con base en las disposiciones del decreto 350. Con ello, se logra dar efectividad y vigencia a la norma constitucional -artículo 210-, según la cual las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Por todo lo expuesto, la Corte declarará exequibles los artículos 24 a 31 del Decreto Legislativo 350 de 1999.

#### Disposiciones en materia Educativa

En el Capítulo V del Decreto 350 de 1999, se expiden una serie de disposiciones destinadas a superar la crisis que en el sector educativo produjo el terremoto del 25 de enero de 1999, cuya justificación fue expuesta por el Gobierno, en la medida que se presentó como necesario, efectuar modificaciones al calendario académico establecido para la educación básica y media, debido a la destrucción de los inmuebles en la región del eje cafetero que ocasionó la interrupción del servicio educativo, así como por la necesidad de adoptar mecanismos que permitieran a las instituciones de educación formal, evaluar el cumplimiento de los educandos que provengan de la zona de desastre y de esta forma,

facilitar la continuación de los estudios. Pero además, dichas medidas pretenden que, con el fin de lograr en el menor plazo el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas, teniendo en cuenta las condiciones de la zona, se permita la adopción de un plan especial con la participación de los diversos integrantes de la comunidad educativa, que beneficien a los estudiantes en general.

Las disposiciones contenidas en el presente capítulo guardan conexidad con las motivaciones que llevaron a la declaratoria de la emergencia económica, al igual que con las consideraciones del decreto 350, por cuanto están dirigidas a conjurar, en una de sus manifestaciones, la calamidad producida por el terremoto, que afectó el curso normal de la prestación del servicio de educación, tanto por las lesiones y afecciones que sufrió la población estudiantil del eje cafetero como consecuencia del sismo, como por la destrucción y ruina en que quedaron algunos establecimientos educativos, actividad que se vio interrumpida, con grave amenaza para la prestación del servicio público esencial de la educación (motivación segunda al decreto 195 de 1999). Razón por la cual, se hacía indispensable adoptar medidas para garantizar la prestación efectiva del derecho fundamental a la educación reconocido por el artículo 67 de la Constitución.

Es así como, el legislador extraordinario autorizó en el artículo 32 del decreto en revisión, que los establecimientos educativos de los municipios afectados por el sismo podrán reducir el calendario académico para el año lectivo de 1999, siempre y cuando se garantice que el educando alcance los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional.

Por su parte, el artículo 33 del decreto en revisión dispone que sin perjuicio de la autonomía escolar, las instituciones de educación formal deberán evaluar el cumplimiento de los logros de los educandos provenientes de la zona de desastre que aspiren a continuar en ellos sus estudios y que carezcan del certificado de estudios respectivo, quienes, sin exigencia de documento distinto al resultante de dicha evaluación, serán incorporados al grado que corresponda según el plan de estudios.

Ahora bien, el artículo 34 determina que los municipios afectados por el sismo, integrarán un área educativa especial para el desarrollo de un subsistema educativo que garantice que la prestación del servicio educativo responda a las necesidades de dicha zona, todo sobre la base del diseño de un Plan de Acción con identificación de alternativas, programas y proyectos, incluyendo útiles y textos que garanticen el restablecimiento integral del servicio educativo y la reconstrucción de las comunidades educativas, e incorporen mecanismos especiales de coordinación, gobierno y participación ciudadana.

Del contenido material de los preceptos que se examinan, observa la Corte que no se deduce inconstitucionalidad alguna. En efecto, dichas normas están encaminadas, como lo señaló el Gobierno al justificar la expedición de estas disposiciones, a garantizar la eficacia en la prestación del servicio público de la educación reconocido como una de las finalidades sociales del Estado por el artículo 366 de la Carta Política y la continuidad y el acceso mismo al derecho fundamental, al tenor del artículo 67 superior, evitando de esa manera, tanto la paralización de una actividad considerada como esencial por la misma Constitución, como posiblemente la deserción estudiantil. Según este precepto, la educación es un derecho de la

persona y un servicio público que tiene una función social, por lo que cuando se vea amenazado, como lo está en la zona del eje cafetero como consecuencia del terremoto, el Estado debe adoptar todas las medidas a su alcance, aún las de excepción que lo autorizan a ello, en orden a garantizar su prestación eficiente y efectiva.

En consecuencia, disposiciones como la posibilidad de reducción del calendario educativo para que los estudiantes puedan culminar cabalmente su actividad académica y formativa, siempre y cuando alcancen los logros establecidos en el plan de estudios del proyecto educativo institucional; la incorporación de los educandos provenientes de la zona de desastre al grado que corresponda según el plan de estudios en instituciones de educación formal, sin desconocimiento de la autonomía escolar, y la integración de un área educativa especial para el desarrollo de un subsistema educativo, se constituyen en medidas razonables, necesarias y efectivas para garantizar el derecho a la educación de la población estudiantil de la zona del eje cafetero, colocada en situación de dificultad notoria para acceder a ese servicio.

Por consiguiente, estima la Corte que de manera evidente los artículos 32 a 34 del Decreto 350 de 1999, expedidos por el legislador excepcional, habilitado constitucionalmente para ello, desarrollan los mandatos superiores, según los cuales corresponde al Estado regular la educación, con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación de los educandos, garantizando además, el adecuado cubrimiento del servicio y las condiciones necesarias para el acceso y permanencia de los menores al sistema educativo, más aún, cuando se trata de una situación de excepción como la generada por el sismo.

Por lo tanto, los artículos 32, 33 y 34 examinados serán declarados exequibles.

#### Disposiciones en materia Ambiental

El Capítulo VI del Decreto 350 de 1999, artículos 35 a 46, contiene un conjunto de normas relacionadas con el ambiente y las medidas y planes a adoptar en orden a garantizar su protección y defensa frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el terremoto del 25 de enero de 1999.

Estos preceptos fueron justificados por el Gobierno Nacional con fundamento en los siguientes hechos y objetivos: i) Factores de deterioro ambiental, que afectan de manera grave la salud, calidad de vida y el desarrollo de las actividades productivas de la zona y que por lo tanto requieren esfuerzos para mitigar los efectos ambientales adversos y evitar su extensión o intensificación; ii) Coordinación en las estrategias, programas y acciones a cargo de las entidades ambientales para hacer frente a la situación de emergencia; iii) Preservación del ambiente y del desarrollo sostenible en las obras de reconstrucción y reactivación en la zona ; iv) Mecanismos de excepción que permitan la realización oportuna de los proyectos que demanda la recuperación de la región ; v) Compensación de la pérdida de ingresos de las autoridades ambientales, para que puedan cumplir sus funciones y atender las necesidades de los habitantes de la región.

En forma preliminar al examen de constitucionalidad de los artículos que hacen parte de este capítulo, es pertinente manifestar que está demostrado que la calamidad pública causada

como consecuencia del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999 en la zona del eje cafetero, alteró en forma grave e inminente el medio ambiente y los recursos naturales de esa región, por lo que sin lugar a dudas era indispensable adoptar a la mayor brevedad, como lo hizo el Gobierno Nacional en el decreto sometido a revisión, medidas y soluciones destinadas a superar de manera oportuna la crisis ambiental producida, a impedir la extensión de los efectos generados por el sismo y a prevenir la ocurrencia de nuevos factores de deterioro.

De esa manera, es evidente que estas disposiciones ambientales se explican a cabalidad en el contexto de la emergencia y guardan relación directa, específica y conexas con el decreto declaratorio del estado de excepción, y en particular, con las causas de la crisis, pues como ya se anotó, ocurrido el sismo se produjo una notable alteración del entorno físico de los municipios localizados en la zona del eje cafetero, y una gran destrucción y afectación a los recursos naturales renovables que condujeron al Gobierno a declarar, además de la emergencia económica y social, la emergencia ecológica.

Por ello, el legislador de excepción partió en el artículo 35 que se revisa, de la elaboración de un Plan de Acción Ambiental por parte de entidades del orden nacional, regional y local dentro de los dos meses siguientes a la publicación del decreto, para hacer frente a los factores de deterioro y riesgo ambiental originados por el terremoto y garantizar así, la incorporación de la dimensión ambiental en las actividades de reconstrucción, recuperación y reactivación de los sectores productivos de los municipios afectados por el desastre, para impulsar su desarrollo sostenible. Para una mayor efectividad, se dispuso igualmente, que las entidades del Sistema Nacional Ambiental, prestarán asesoría y asistencia técnica en la elaboración y puesta en marcha de dicho Plan. Cabe agregar que en el párrafo 2 de este precepto, se establecen los criterios que entre otros, deberán ser tenidos en cuenta para la formulación del citado plan.

Con estas medidas es claro que se pretende reparar los efectos nocivos del desastre natural ocurrido en la región cafetera, que tienen relación con el servicio público esencial de saneamiento ambiental, reconocido expresamente por el artículo 366 como objetivo fundamental de la actividad del Estado, por lo cual está obligado a preservar y restaurar los recursos naturales y el ambiente y a proveer lo indispensable para reparar los daños que las eventualidades de la naturaleza pudieren ocasionar.

A juicio de la Corte, el precepto sub examine se ajusta a la Constitución en la medida que a través de la elaboración de un plan de acción ambiental, se logrará mitigar los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo, prevenir y controlar los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción, el manejo integral de residuos y escombros, objetivos que encuadran perfectamente dentro de los postulados constitucionales de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8º); garantizar la efectividad de los derechos: a la salud y al saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (artículo 49); a gozar de un ambiente sano, siendo deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente (artículo 79); a que el Estado planifique el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (artículo 80).

Y es que el derecho al ambiente sano se concibe como un conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica e individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo integral en el medio social. En este sentido, el ambiente sano es un derecho indispensable para la supervivencia de la especie humana. Por consiguiente, el Estado debe garantizar el derecho a gozar de un ambiente sano y adoptar las medidas encaminadas a obtener el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general, a fin de evitar que se causen daños irreparables a la persona y a la comunidad presente y futura, más aún en situaciones críticas como la que existe en la región del eje cafetero como consecuencia del sismo. En tal virtud, se declarará exequible el artículo 35.

Ahora bien, el artículo 36 del Decreto 350 de 1999 exime del requisito de licencia ambiental, los proyectos, obras o actividades de rehabilitación, reconstrucción y reposición en los sectores de transporte, infraestructura, eléctrico, servicios y productivo, así como las obras geotécnicas encaminadas a la prevención y mitigación de desastres en los municipios afectados por el sismo.

No obstante lo anterior, la disposición señala que para la ejecución de tales proyectos, obras y actividades se requerirá de la obtención previa de los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales expedidos por la Corporación Autónoma Regional competente.

A primera vista, puede parecer contradictorio, que para enfrentar una situación de deterioro ambiental y afectación de los recursos naturales, como la que se produjo en la zona cafetera con la ocurrencia del sismo del pasado 25 de enero, se decida eliminar precisamente, un requisito tan importante para toda obra de reconstrucción o construcción, en cuanto permite analizar si dichas obras no ponen en un peligro mayor una zona ya de por sí gravemente afectada, como también el acatamiento de las directrices que toda actividad debe cumplir para asegurar el desarrollo sostenible.

Sin embargo, ello no es así, en la medida en que al examinar de manera sistemática las normas de este capítulo, es fácil concluir que el legislador de excepción no suprimió un requisito importante del control ambiental previo de los proyectos que se emprendan en la zona, sino que reemplazó de manera transitoria (por espacio de dos años) la licencia ambiental ordinaria de proceso más lento y complicado, con otros requerimientos especiales más ágiles que, dentro del Plan de Acción Ambiental, permitirán la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, por parte de las autoridades ambientales, así como la garantía de un desarrollo sostenible al tenor de lo consagrado por el artículo 80 del ordenamiento superior.

Como lo reconoció esta Corte en la sentencia C-328 de 1995, (MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), la protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares. En virtud de expreso mandato constitucional y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que el legislador no puede desconocer aún en épocas de excepción. El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento,

denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. De esa forma, solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

En efecto, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 36 que se examina, subsiste la exigencia de la obtención previa a la ejecución de esas obras y proyectos, de los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales a cargo de la corporación autónoma regional competente. Así mismo, el artículo 37 del decreto en revisión, ordena que esos proyectos, obras o actividades tienen que incorporar la variable ambiental en las fases de factibilidad, diseño y ejecución de acuerdo con los lineamientos y parámetros establecidos en las Guías de Manejo Ambiental, que para tal propósito expidan las autoridades ambientales.

Se observa además que, los planes de acción y de gestión ambiental regional de tales corporaciones, de conformidad con el parágrafo 3 del artículo 35 ya analizado, deben ser revisados y ajustados a las necesidades de la emergencia, en especial, a las previsiones contenidas en el Plan de Acción Ambiental ya mencionado. Entre los criterios que obligatoriamente debe tener en cuenta este Plan, se destacan : i) Prevención, mitigación y control de los impactos ambientales generados por el proceso de reconstrucción ; ii) Mitigación de los efectos del deterioro ambiental derivados del sismo y prevención de su extensión ; iii) Manejo integral de residuos y escombros ; iv) Prevención de la contaminación y mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos mediante estrategias para una producción más limpia ; v) Recuperación de cuencas hidrográficas y de áreas amenazadas o en proceso de degradación ; vi) Promoción de modelos de desarrollo urbano sostenible.

A lo anterior, se agrega la agilidad que el artículo 38 le imprime a las licencias ambientales de competencia de las corporaciones autónomas regionales, las cuales deben pronunciarse acerca de aquellas en un término máximo de tres meses, con lo cual se reduce en más de seis meses el trámite ordinario previsto por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, sin detrimento del ejercicio de los derechos y mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental.

De otra parte, el artículo 39 aclara que esos permisos y licencias especiales no rigen para las áreas del Sistema de Parques nacionales Naturales, resguardos indígenas, reservas forestales, páramos y demás áreas naturales protegidas, así como las áreas estratégicas determinadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, las cuales deben someterse a la regulación ordinaria de la Ley 99 de 1993. De igual manera, es evidente la razonabilidad del término de dos años fijado por esta norma para las licencias y permisos especiales, en la medida que el ámbito de reconstrucción implica numerosas obras que deben proyectarse y ejecutarse, por demás acorde con una de las finalidades señaladas por el Gobierno al declarar la emergencia económica, social y ecológica en la zona cafetera.

Nótese, adicionalmente, que está prevista (arts. 40, 41 y 42) la asistencia técnica de las autoridades ambientales y especializadas como el IDEAM e INGEOMINAS, requerida por el

Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, que permita “garantizar la incorporación de la dimensión ambiental, la mitigación de riesgos y la prevención de desastres, en el diseño y ejecución de los proyectos” en esa región, así como la “incorporación de los determinantes y criterios ambientales” en los planes de ordenamiento territorial.

En ese orden, concluye la Corte, que el objetivo de estas normas de excepción de imprimirle celeridad a la realización de las obras y proyectos destinados a la reconstrucción y el desarrollo de la zona afectada por el terremoto, tiene relación directa con la situación de emergencia que se busca conjurar, sin que con ello se sacrifiquen las finalidades perseguidas por los artículos 78 a 80 de la Constitución, de garantizar la protección y efectividad del derecho a un ambiente sano y el adecuado manejo de los recursos naturales en la región afectada por el sismo, las cuales se aseguran con la adopción de instrumentos como los que se prevén en los artículos 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 42 del Decreto 350 de 1999, normas que así entendidas, no riñen con los postulados constitucionales, razones por las cuales, serán declaradas exequibles. No obstante, respecto del artículo 38, la exequibilidad debe ser parcial, por las razones que se exponen a continuación.

La jurisprudencia constitucional, ha dicho de un lado, que las peticiones deben ser resueltas positiva o negativamente, pero con un contenido material que permita satisfacer la pretensión del solicitante, y del otro, que el núcleo esencial de este derecho es la pronta resolución, la cual se ha entendido, por regla general, debe darse dentro de los términos fijados en el artículo 60. del Código Contencioso Administrativo (15 días hábiles a partir de la presentación del escrito o de la manifestación verbal), a menos que el legislador fije un término mayor o diferente. Obviamente, siempre y cuando dicho término no vulnere ese núcleo esencial. En el caso de la norma que se examina, dada la complejidad y la importancia que demanda la decisión de si debe o no expedirse la licencia ambiental, se ha considerado como término razonable el de tres meses, el que para la Corte no quebranta los derechos fundamentales ni los principios constitucionales.

Sin embargo, la última parte de esta norma que establece un silencio administrativo positivo, en favor de quienes presentan la solicitud de licencia ambiental ante las corporaciones autónomas regionales, presenta problemas de inconstitucionalidad. En principio, pudiera pensarse que esta institución estaría acorde con la finalidad de agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia, más claro aún, tratándose de una situación de emergencia. El silencio administrativo positivo constituye sin duda, además de una garantía para los particulares para una pronta resolución de sus peticiones y reclamos ante las autoridades, una verdadera sanción para la administración morosa. No obstante, la norma autoriza emprender una obra sin que se haya pronunciado de fondo la correspondiente autoridad ambiental, con lo cual estarían en conflicto la eficacia y celeridad de la administración y la prontitud que exige la ejecución de los proyectos de reconstrucción en la zona cafetera, con la protección del ambiente y de los recursos naturales de la misma.

A juicio de la Corte, la frase “Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva” consignada en el artículo 38 debe ser declarada inexecutable, con fundamento en las mismas consideraciones expuestas por la Corte en la sentencia C-328 de 1995 (MP. Dr. Eduardo

Cifuentes Muñoz), al declarar la inconstitucionalidad parcial del artículo 4º de la Ley 105 de 1993, que en esta oportunidad se prohijan.

Dijo la Corporación en esa ocasión:

“El artículo impugnado al establecer un procedimiento específico para la obtención automática de la licencia ambiental ante la omisión de las autoridades competentes, introduce una indebida alteridad dentro de Estado, que desvirtúa la filosofía de los deberes estatales y subvierte la lógica y el funcionamiento del control previo sobre los proyectos de construcción de obras públicas.

La protección del ambiente sano y de los recursos naturales es un deber del Estado y de los particulares (C.P. arts. 8, 58 y 95). En virtud de expreso mandato constitucional (C.P. arts. 49, 79, 80 y 334) y de compromisos internacionales contraídos por Colombia (Convención sobre Diversidad Biológica, artículo 14), al Estado corresponde cumplir una serie de deberes específicos en materia ambiental, que ninguna ley, por importante que parezca, puede desconocer.

(...)

Cabe preguntarse si la Ley puede relevar al Estado de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, como sanción a la actuación omisiva de la autoridad pública. La respuesta es a todas luces negativa.

A juicio de la Corte, no se compadece con el deber de protección ambiental que, por el deficiente funcionamiento de la administración, el mismo Estado, por vía de la ley, pueda obviar o prescindir del cumplimiento de expresos mandatos constitucionales y de compromisos internacionales. La aplicación del silencio administrativo positivo a la hipótesis establecida en la norma, le resta todo sentido a las observaciones e indicaciones de la autoridad ambiental previas a la elaboración del estudio de impacto ambiental, ya que de no producirse un pronunciamiento oficial dentro de los sesenta días calendario fijados en la ley, se entiende otorgada la respectiva licencia ambiental, sin necesidad de una evaluación de los factores de riesgo ambiental derivados del proyecto, o de los planes diseñados para contrarrestarlos.

...

El silencio administrativo positivo en materia de la construcción de obras públicas, acarrea como consecuencia que la norma que impone al Estado el deber de prevenir y controlar el deterioro ambiental, pierda efectividad. La entidad promotora o constructora podría desatender las directrices trazadas por la autoridad ambiental, potenciar los riesgos de impacto negativo sobre el ecosistema o presentar planes de manejo ambiental inadecuados o insuficientes, sin que el Estado, debido a la sanción por su ineficacia (silencio administrativo positivo), pueda ejercer sus deberes constitucionales” (negrillas fuera de texto).

En conclusión, el mecanismo del silencio administrativo positivo diseñado por el legislador para asegurar la continuidad del progreso y el acceso de todos a los beneficios del desarrollo,

debilita en este caso particular el carácter imperativo de los deberes del Estado de proteger el ambiente sano y los recursos naturales (C.P. arts. 78, 79 y 80). Pero además, resulta paradójico para la Corte, que la ineficacia del Estado, consistente en la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental, termine sancionada con mayor ineficacia, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental, por lo que la aplicación del silencio administrativo positivo en estas condiciones, es inexequible, al desconocer los mandatos de los artículos 2, 8o., 79 y 80 de la Carta Política.

Por lo anterior, se declarará exequible el artículo 38 del Decreto 350 de 1993, salvo la expresión “Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva”, la cual se declarará inexequible.

#### Análisis de los artículos 43, 44 y 45 del Decreto 350 de 1999

El artículo 43 establece que durante el término de un año se eximirá del pago de tasas retributivas ambientales, en los municipios afectados por el terremoto.

El artículo 44 dispone que dentro del Plan de Acción Ambiental, se formularán programas para el fomento, establecimiento y mantenimiento de las plantaciones del bambú, guadua y desarrollo de núcleos forestales en los municipios afectados por el desastre. Para ello, los beneficios tributarios consagrados en los artículos 6o, 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999 se aplicarán también a las personas que desarrollan actividades de reforestación, incluyendo el bambú, guadua, en las condiciones y términos que dichas disposiciones establecen.

En relación con estos preceptos, existe identidad en la medida en que conceden beneficios de diversa índole, como la exención del pago de tasas retributivas ambientales en los municipios afectados por el sismo, los consagrados en los artículos 6o. a 8o. del Decreto 258/99 a quienes desarrollen actividades de reforestación en la zona, y la exención a las Corporaciones Autónomas Regionales de Quindío y Risaralda del pago de los aportes al Fondo de Compensación Ambiental por tres años, además de la compensación que a estas se reconoce por concepto de participación en el impuesto predial en los términos del artículo 45 ibídem.

A juicio de la Corte, estos beneficios, compensaciones y exenciones guardan una relación de conexidad directa con las motivaciones alegadas por el Gobierno en el decreto declaratorio de la emergencia económica, en cuanto están dirigidas a crear estímulos o prerrogativas tanto particulares, como para entidades públicas - corporaciones autónomas regionales, entre ellas - en materia ambiental, de manera que se pueda favorecer la reconstrucción de la zona del eje cafetero afectada por la calamidad pública que produjo el desastre natural, de manera más grave en esos departamentos. Beneficios estos que no vulneran el ordenamiento superior y que constituyen cabal desarrollo de la atribución del Gobierno para dictar normas de excepción frente a aquellas circunstancias que generan una emergencia económica, ecológica o social como la ocurrida el pasado 25 de enero de 1999 y que justifican la adopción de disposiciones dirigidas a enfrentar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Cabe agregar, que los recursos del Fondo de Compensación Ambiental, según lo regula el

artículo 24 de la Ley 344 de 1996, están destinados a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible.

De otro lado, es preciso advertir que la referencia que hace el artículo 44 a los beneficios consagrados en los artículos 6o., 7o. y 8o. del Decreto 258 de 1999, deberán extenderse en los términos y de conformidad con las modificaciones que a estos preceptos le fueron efectuadas por el Decreto 350 de 1999.

Por lo expuesto, al no encontrar que ninguna de estas disposiciones contraría el ordenamiento constitucional, se declarará la exequibilidad de los artículos 43, 44 y 45 del Decreto 350 de 1999

Finalmente, el artículo 46 establece que, con el objeto de facilitar la coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a partir de la expedición del presente decreto, el Ministerio del Medio Ambiente formará parte del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades y del Comité Técnico Nacional; así mismo, los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales serán miembros de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres.

Estima la Sala, que si bien el legislador extraordinario en desarrollo de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, está habilitado para introducir cambios a la estructura de la administración nacional, en la medida en que esta modificación sea necesaria para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y tenga relación directa y específica con el estado de emergencia, no se encuentra que en el caso del artículo 46 se cumplan tales condiciones.

En efecto, esta regulación se refiere a una norma de coordinación y articulación del Sistema Nacional Ambiental en general, pues si bien se observa, la determinación acerca de la participación del Ministerio del Medio Ambiente en el Comité Nacional para la Prevención de Desastres, en la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades y del Comité Técnico Nacional además de su generalidad, es de carácter permanente, así como la de los Directores de las corporaciones autónomas regionales como miembros de los comités regionales para la prevención de atención y desastres.

Aunque puede parecer conveniente y adecuado que ese Ministerio y autoridades ambientales regionales hagan parte de tales organismos, esta es una decisión que compete al legislador ordinario y sólo sería viable para el legislador de excepción, en el evento de que tal medida tuviera la conexidad que exige la Carta Política con el estado de emergencia declarado por el Gobierno. No puede el legislador extraordinario, so pretexto de la adopción de medidas para enfrentar la crisis, adoptar normas generales que modifiquen con vocación de permanencia las normatividad ordinaria, sin que tengan relación con las causas que dieron lugar a la declaración de un estado de excepción.

Para la Corte, la innovación introducida a la conformación de esos organismos por el artículo 46 del Decreto 350 de 1999, no tiene relación directa y específica con la calamidad ocurrida en la zona del eje cafetero, pues es evidente que el Sistema Nacional Ambiental se refiere a

todo el territorio nacional y no únicamente a la zona del desastre, como también, que las funciones que desarrollan esos comités y juntas tienen un radio de acción nacional y se refieren a políticas generales ambientales y de prevención de desastres en todo el país, por lo que la participación del Ministerio y de las corporaciones iría más allá de la simple toma de medidas para atender la emergencia ecológica en la región cafetera delimitada por los Decretos 195 y 223 de 1999. Por consiguiente, la norma en mención será declarada inexecutable.

#### Disposiciones en materia de arrendamiento

El Capítulo VII del Decreto en revisión consagra dos normas destinadas a proteger los derechos de los arrendatarios, ya que es lógico que como consecuencia del terremoto, el valor económico y comercial de los inmuebles destinados a vivienda urbana no pudo haberse incrementado, por lo que es necesario expedir disposiciones encaminadas a evitar abusos al pactar los cánones de arrendamiento, así como el precio de compra o venta de los inmuebles destinados a vivienda urbana.

De una parte, el artículo 47 dispone que durante los años 1999 y 2000, el precio de los arrendamientos de los inmuebles urbanos ubicados en los municipios afectados por el sismo, y a los cuales no se aplique el artículo 518 del Código de Comercio, no podrá exceder del uno por ciento del valor comercial, el cual a su turno no podrá ser superior a dos veces el avalúo catastral. Los inmuebles destinados a vivienda urbana continuarán sujetos a la Ley 56 de 1985.

Por su parte, de conformidad con el artículo 48, las personas naturales o jurídicas que el 25 de enero de 1999 tuvieran la calidad de arrendatarios de inmuebles ubicados en la jurisdicción de los municipios a que aluden los decretos 195 y 223 de 1999, que hayan sido afectados en su estructura por el terremoto impidiendo su ocupación, tendrán derecho a que una vez reconstruidos o reparados, se les prefiera como arrendatarios en las mismas condiciones ofrecidas por cualquier otra persona. En el caso de establecimientos de comercio, dicha preferencia se dará independientemente del tiempo de ocupación.

Este derecho, dispone el legislador extraordinario, existirá durante los años 1999 y 2000, siempre y cuando el propietario o poseedor no lo requiera para su propia habitación o en el caso de locales comerciales, para un establecimiento suyo destinado a una empresa sustancialmente distinta a la que tuviere el arrendatario.

En primer lugar, es del caso señalar, que estas normas son constitucionales por cuanto durante el estado de emergencia el Gobierno Nacional puede expedir normas con fuerza de ley, con el objeto de ofrecer soluciones inmediatas a la situación de anormalidad producida como consecuencia del terremoto del 25 de enero de 1999, siempre y cuando guarden relación directa, exclusiva y específica con los motivos de perturbación que se precisa remover.

Ello ocurre en el presente caso, pues a juicio de la Corte resulta indispensable adoptar medidas, que como las contenidas en las normas que se examinan, están dirigidas a favorecer a los arrendatarios de bienes inmuebles urbanos ubicados en los municipios afectados por el sismo, mediante la congelación de los precios de arrendamiento hasta el

año 2000 inclusive, de manera que se evite el abuso y especulación tanto en los precios como en las condiciones pactadas en los contratos, teniendo en cuenta el aumento desbordado que se presentará desde el momento mismo de la tragedia, de vivienda. De esa manera, la fijación de un tope y el derecho de preferencia de quien venía siendo arrendatario a que una vez se repare el inmueble, tenga prelación y se les prefiera en las mismas condiciones ofrecidas por otras personas, se convierte en instrumentos idóneos para proteger los derechos de las personas y para que el Estado logre cumplir su finalidad constitucional de garantizar un orden justo y la prosperidad general.

Además de lo anterior y como se expresó al momento de examinar la constitucionalidad de las disposiciones relativas a la vivienda, todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y a que el Estado garantice la efectividad de este derecho. Lo cual se logra, en situaciones excepcionales como las ocurridas en la región del eje cafetero, mediante la adopción de medidas encaminadas a proteger el derecho a una vivienda digna de aquellas personas que al momento de ocurrir la catástrofe natural, gozaban en su calidad de arrendatarios de aquella, pero que por las circunstancias presentadas, pueden verse expuestas por la escasez de inmuebles en los municipios que sufrieron las consecuencias del sismo, a que se abuse en el valor de los cánones y se pueda incurrir en prácticas fraudulentas y especulativas, en desmedro de los derechos de las personas y de sus familias que se encuentren en situación de mayor fragilidad y desprotección manifiesta. Razón por la cual, el Estado está habilitado constitucionalmente para hacer efectiva y promover una igualdad material, que reconozca un tratamiento diferencial para quienes por su condición de inferioridad o debilidad, requieren un apoyo especial, como la que se consagra en las normas que se examinan, por lo que concluye esta Corporación, los artículos 47 y 48 no transgreden el ordenamiento superior.

#### Disposiciones para promover el Empleo y la Reactivación

En el Capítulo VIII del Decreto 350 de 1999 - artículos 49 a 53 -, se establecieron normas encaminadas a promover y a reactivar el empleo en la zona afectada por el terremoto del pasado 25 de enero de 1999, a través de mecanismos como el otorgamiento de permisos especiales a los propietarios de vehículos de servicio escolar y público de transporte, así como la autorización para adelantar proyectos viales de especial trascendencia.

En este sentido, expresó el Gobierno al motivar el presente decreto en lo relacionado con la reactivación del empleo, que era necesario para promover la reconstrucción de la zona afectada, incentivar el desarrollo, estimular la recuperación del sistema económico de la zona y la generación de empleo, destinar recursos para las actividades de concesión, construcción, rehabilitación, conservación y mantenimiento de los corredores viales en la mencionada zona.

Igualmente, se tuvo en cuenta que como consecuencia del terremoto varias personas que venían prestando el servicio público de taxi en vehículos de su propiedad y el servicio escolar en vehículos particulares en los municipios afectados se han visto obligadas a trasladarse a otras ciudades del país, se hace indispensable facultar a las autoridades metropolitanas, distritales y/o municipales para otorgar permisos especiales y transitorios que permitan a las mencionadas personas prestar dicho servicio público con los vehículos provenientes de la

zona del terremoto.

A juicio de la Corporación, las normas allí contenidas tienen conexidad con la finalidad y motivación expresada por el Gobierno en el decreto por el cual se declaró la emergencia económica, ecológica y social en la zona del Eje Cafetero, consistente en alcanzar la rehabilitación de los municipios afectados por el terremoto, tanto en cuanto hace a la reconstrucción y construcción de viviendas, edificaciones, y otros, como en la generación de nuevos empleos. Pero además, indudablemente, dicha normatividad es necesaria, proporcional y materialmente acorde con el ordenamiento constitucional.

Es incuestionable que con la destrucción de inmuebles, viviendas, oficinas, locales comerciales y edificios públicos, se interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, se afectaron vías de comunicación y se perjudicó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional, todo lo cual implica como efecto directo, la desaparición no sólo de mano de obra, sino en particular, de las fuentes generadoras de empleo, elemento fundamental para lograr el tan anhelado desarrollo, y la recuperación de la región cafetera alterada por el sismo.

Por ende, la expedición de normas que reactiven el empleo, como las que se examinan, se constituye en una medida sin duda esencial y necesaria para empezar el proceso de reconstrucción de estas poblaciones, por lo que en principio no desconocen, sino que por el contrario garantizan, la efectividad de los mandatos constitucionales.

En relación con estos preceptos y siguiendo las consideraciones que se dejaron consignadas con anterioridad, estima la Corte que no quebrantan el ordenamiento superior, puesto que constituyen medidas que el Gobierno está habilitado a expedir durante el estado de emergencia con el objeto de enfrentar la crisis surgida con ocasión del desastre natural, dada su relación directa con los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia. Pero además, son disposiciones que permiten crear fuentes de empleo, con lo cual se colabora de manera importante en lograr la recuperación y el desarrollo de la región. En este sentido, le dan efectividad a los fines del Estado (CP. art. 2º) y al derecho al trabajo de los propietarios de taxis y vehículos escolares afectados en el ejercicio de su derecho como consecuencia del terremoto. Por lo tanto, los artículos 49 a 51 del Decreto 350 de 1999 serán declarados exequibles. Sin embargo, sobre el artículo 51 debe hacerse una consideración aparte.

Dentro de los requisitos que establece esta disposición para la obtención del permiso especial transitorio a los propietarios de vehículos taxi y de vehículos particulares que venían prestando el servicio escolar, se exige la presentación de fotocopia autenticada de la tarjeta de operación, del seguro obligatorio y de la licencia de tránsito y en el caso del transporte escolar, además, del permiso otorgado por la autoridad de transporte y tránsito vigente para 1997 o 1998.

Resulta desproporcionado y violatorio del principio de buena fe, que en las circunstancias existentes en la zona desastre, de suyo críticas para la mayor parte de la población y oficinas públicas, se exija la presentación de un documento autenticado que dificulta la consecución del permiso especial para la operación de esos vehículos, en momentos en que se requiere restablecer de manera lo más pronta posible, la prestación de ese servicio y el apoyo a la actividad de esos propietarios. Es evidente, que la destrucción ocasionada por el sismo, hace

probable que estas personas no tengan en su poder el original del documento requerido para la diligencia de autenticación.

Más aún, mientras en la legislación ordinaria (Decreto 2150 de 1995, art. 1o.) está prohibida la exigencia de autenticación de documentos por parte de las entidades que integran la administración pública, no se entiende como en situaciones como las que se viven en la región cafetera como consecuencia del terremoto, sea más gravoso el trámite de un permiso transitorio, cuando de lo que se trata es de facilitar con normas de excepción, la reactivación de las actividades en las poblaciones afectadas. En época de normalidad, resulta excesivo y violatorio del principio de buena fe, exigir la autenticación de documentos originales y así lo entendió el Gobierno cuando en desarrollo de facultades extraordinarias, suprimió ese requisito ; en tiempo de crisis como el que existe en los municipios de la región cafetera, el requerimiento de esa autenticación para las fotocopias es igualmente desproporcionado, pues coloca a las personas que necesitan operar esos vehículos y que sólo poseen la fotocopia de tales documentos, en la imposibilidad de obtener el permiso especial de circulación para prestar dicho servicio.

Con ocasión del examen de constitucionalidad de la citada disposición, dijo la Corte :

“La supresión de los trámites y requisitos aludidos en los preceptos objeto de demanda, en vez de violar disposición alguna de la Carta, dan desarrollo cabal a uno de sus postulados básicos. Atentan contra la Constitución y lesionan los derechos de los gobernados las conductas renuentes de los servidores públicos que, desconociendo las prohibiciones en vigor, siguen exigiendo documentos originales autenticados o reconocidos notarial o judicialmente, o declaraciones extrajudicial, para lo relativo al trámite de los asuntos a su cargo. La primera y más grave falta disciplinaria de cualquier funcionario consiste en violar la Constitución y, por ello, tanto los superiores jerárquicos como el Ministerio Público están obligados a aplicar con drasticidad y prontitud las sanciones de esa índole que merecen los infractores, sin perjuicio de las penales que tengan origen en la posible comisión del delito de prevaricato.”<sup>7</sup>

Nótese además, que se trata de un permiso transitorio que se establece como medida de excepción para enfrentar una de las consecuencias producidas por el fenómeno sísmico, por demás acorde con los motivos de la declaración de emergencia, que no se puede hacer nugatoria con la exigencia adicional de una autenticación.

Ahora bien, en caso de que las autoridades duden de la autenticidad de la fotocopia que se presenta, corresponderá a ellas ejercer las respectivas acciones, sin que so pretexto de una posible adulteración, pueda rechazarse el documento.

Por tal motivo, el artículo 51 del Decreto 350 de 199 será declarado exequible, salvo la expresión “autenticada” contenida en los dos literales b) de esta disposición, las cuales se declararán inexecutable.

De otro lado, en desarrollo de la misma finalidad de reactivar el empleo, los artículos 52 y 53 del decreto que se revisa, le otorgan prioridad dentro del plan de inversiones del Instituto Nacional de Vías, a los proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de las vías Ibagué-Armenia, Calarcá-La Paila, Pereira-La Paila. Para el desarrollo y ejecución

de tales proyectos debidamente estructurados, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social de la Región del Eje Cafetero destinará cincuenta mil (50.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal de 1999 y cien mil (100.000) millones de pesos durante la vigencia fiscal del año 2000.

En primer lugar, se debe reiterar la relación de conexidad que existe entre estas disposiciones y las motivaciones expuestas por el Gobierno al declarar el estado de emergencia, según las cuales “el 25 de enero de 1999 se produjo un terremoto”, que “produjo una considerable destrucción de inmuebles, se interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, se afectaron las vías de comunicación y se perjudicó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional”. Razón por la cual, la adopción de medidas dirigidas a desarrollar y ejecutar proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y operación de proyectos viales en la zona afectada por el sismo, como las contenidas en el artículo 52, y que se financiarán con recursos del Fondo creado para el desarrollo social y la reconstrucción del eje cafetero, guardan relación directa con los fundamentos de la declaratoria de la emergencia, por lo que por este aspecto no son inconstitucionales.

Además, los proyectos viales enunciados en las normas que se examinan, corresponden a territorios de la geografía nacional ubicados en la zona del eje cafetero afectados seriamente por el desastre natural, por lo que guardan, no obstante el valor de su inversión, una relación de proporcionalidad y necesidad, que no los hace ni ajenos a las motivaciones que llevaron a la declaratoria de la emergencia, ni vulneratorios de la Constitución.

Además de lo anterior, el desarrollo y puesta en marcha de estos proyectos viales va a permitir enfrentar eficazmente la emergencia generada por el terremoto, tanto en cuanto se trata de habilitar de nuevo las vías de comunicación afectadas, las cuales son esenciales para el desarrollo de la actividad económica y social en la zona, sino también en el hecho de la construcción, rehabilitación y operación de los proyectos viales mencionados en el artículo 52 va a generar un buen número de empleos, todo lo cual sin duda alguna contribuirá a la reconstrucción y el desarrollo social de la región del eje cafetero y a permitirle a los habitantes de esta zona la satisfacción de sus necesidades básicas y las de sus familias, que o perdieron todo o gran parte de su patrimonio y bienes por el desastre, como finalidad esencial del Estado (artículo 2º CP.).

Finalmente, cabe observar que si bien los proyectos viales aludidos en el artículo 52 del decreto en revisión, ya habían sido objeto de estudio y examen de viabilidad desde antes de la expedición del decreto declaratorio de la emergencia económica, su ejecución, pero ante todo, la asignación como proyecto prioritario dentro del plan de inversiones del Instituto Nacional de Vías, no lo hace inconstitucional, ya que por el contrario, el desarrollo de esos proyectos contribuirá eficazmente a garantizar los fines del Estado y los derechos fundamentales de habitantes de la región amenazados por los hechos generadores del desastre.

Por lo tanto, no encontrándose reparo alguno de constitucionalidad en relación con estos preceptos, serán declarados exequibles.

Disposiciones en materia de crédito público

En cuanto se refiere a las normas sobre crédito público contenidas en el Capítulo IX del decreto materia de revisión, el Gobierno justifica su expedición en que es necesario precisar las condiciones en que la Nación puede otorgar garantías a las operaciones de crédito, con el fin de asegurar que las mismas estén destinadas a apoyar la reconstrucción de la zona.

Para tal efecto, dispone el artículo 54 del Decreto 350 de 1999 que, con destino a los programas de reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de los municipios afectados por el terremoto, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá realizar operaciones de crédito público, de manejo de deuda y conexas y de tesorería, las cuales se sujetarán al régimen previsto para este tipo de operaciones.

Estima la Corporación que este precepto no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto dada la situación de emergencia presentada con ocasión del terremoto que produjo la destrucción de vidas humanas y de bienes corporales y materiales, se hace indispensable dotar de recursos de crédito al Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero creado para tal fin. Como se ha dejado expuesto, el Gobierno está facultado durante el estado de emergencia económica, en su calidad de legislador extraordinario, para adoptar todas aquellas medidas necesarias destinadas a conjurar la situación de crisis y a impedir la extensión de sus efectos. La puesta en marcha de los proyectos de reconstrucción y construcción de viviendas, locales y servicios públicos, entre otros, indispensables para garantizar la vida de la población que sufrió las graves consecuencias del sismo, en condiciones dignas y justas, como se indicó en los considerandos del decreto declaratorio de la emergencia - No. 195 de 1999 -, exige necesariamente la adopción de disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, transferencia de bienes, endeudamiento para lograr el apoyo financiero a esos proyectos, recursos sin los cuales no sería posible impulsar la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales indispensables para conjurar la crisis y la posible ampliación de sus efectos.

Como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, el objeto de las medidas que el Presidente de la República adopte durante dicho estado excepcional, está rigurosamente circunscrito por la Constitución y la ley estatutaria a la remoción de las causas generadoras de aquél, en cuanto no puedan ser superadas mediante el uso de los procedimientos ordinarios. Entonces deben guardar una relación directa, exclusiva y específica con la motivación del acto mediante el cual el Jefe del Estado asumió poderes de excepción.

En el caso particular, no sólo la norma materia de examen no vulnera precepto alguno de la Constitución, sino que guarda conexidad directa con la situación que produjo la declaratoria de la emergencia, tal como se indicó en precedencia. Por lo tanto, el artículo 54 será declarado exequible.

Por su parte, el artículo 55 establece que las garantías que se otorguen en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 9o. del Decreto 196 de 1999 y 29 del Decreto 258 de 1999, sólo podrán otorgarse para operaciones de crédito público que se contraten a partir de la vigencia del presente decreto y no para las que resulten de operaciones asimiladas o de manejo de deuda, o de aquellas que inicialmente fueron contraídas sin su garantía.

Agrega el precepto que para el otorgamiento de la garantía de la Nación, las entidades

deberán constituir contragarantías adecuadas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, para que la Nación otorgue su garantía de pago a operaciones de crédito público interno y externo en los términos del presente artículo, será necesario que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero imparta su aprobación a la obra o proyecto que se ejecutará con los recursos provenientes de la operación de crédito público que se garantice.

Estimó el Gobierno al expedir esta norma, que era necesario modificar las disposiciones anteriores dictadas en los decretos 196 y 258 de 1999, en aras de exigir para el otorgamiento de operaciones asimiladas a crédito público de manejo de deuda y de tesorería, el aval del Fondo en mención, respecto a la obra o proyecto a ejecutar. Inicialmente, el decreto 196/99 (art. 9o.) había autorizado a la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público para celebrar y garantizar operaciones de crédito público interno y externo, como también para renegociar y reorientar los créditos vigentes, en la cuantía requerida para conjurar la crisis, sin más requisitos que el perfeccionamiento de la firma de las partes y la publicación del respectivo contrato. Posteriormente, el decreto 258/99 (art. 29), eximió a estas operaciones de la constitución de contragarantías. Sin embargo, con el fin de garantizar la operación, sino también, que la obra o proyecto esté destinada a la construcción o reconstrucción de la zona del eje cafetero afectada por el terremoto, se modificaron y derogaron esas normas, en desarrollo de la facultad que le compete al legislador extraordinario, todo lo cual hace que exista la conexidad necesaria entre la norma legal y la motivación del decreto por el cual se declaró la emergencia. En consecuencia, esta disposición es constitucional.

#### Disposiciones en materia de Salud

El Capítulo X del Decreto 350 de 1999 establece una serie de disposiciones cuyo objeto es adoptar medidas prontas, efectivas y urgentes para garantizar la salud de la población del eje cafetero afectada por el desastre.

Según el artículo 56 del decreto en revisión, en razón a la afectación que sufrieron todos los municipios del Quindío y con el fin de recuperar a la mayor brevedad la operación eficiente del sistema de salud y la cobertura de la población que quedó desprotegida, el Gobernador podrá aplicar en su integridad la Ley 100 de 1993 en lo que se refiere al régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud, sin que haya lugar a la aplicación de la transición prevista en dicha ley ni en la Ley 344 de 1996.

Agrega la norma, que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en las condiciones que convenga con ese departamento, podrá apoyar financieramente dicho proceso, cofinanciando con los recursos de que disponga la entidad territorial, que se transformen de subsidio de oferta a subsidio a la demanda, la población subsidiada que no esté cubierta con los recursos que debe proveer el Fondo de Solidaridad y Garantía de acuerdo con las reglas aplicables en el resto del país. Como parte de dicho proceso, el Fondo podrá apoyar la reestructuración de los hospitales y centros de salud de la región afectada. Una vez reestructurados dichos hospitales y centros de salud, los mismos sólo se financiarán con la venta de sus servicios como lo establece la Ley 100 de 1993.

Es pertinente manifestar, que el gobierno justificó la expedición de esta norma en la

necesidad de adoptar instrumentos adicionales que permitan asegurar que se mantenga el normal funcionamiento del sistema de salud en las condiciones previstas en la ley 100 de 1993, no obstante los hechos acaecidos. Así mismo, y con el propósito de lograr cubrir la población desprotegida en esa región, prever mecanismos que permitan aplicar a la mayor brevedad el régimen subsidiado de la ley 100 de 1993, que en muchas regiones del país no funciona a cabalidad.

Esto, en razón a que por el amplio número de muertos y heridos y por la gran cantidad de población que perdió la totalidad de sus bienes, pertenencias y medios de subsistencia, se hace necesario darle efectividad al régimen subsidiado en salud, en orden a garantizar tanto el derecho a la salud de los habitantes de los municipios afectados por el terremoto, como la prestación eficiente y universal del servicio público de salud. Esto, obviamente, siempre y cuando se trate de población que no tenga recursos con los cuales atender sus necesidades en salud, evento en el cual podrán obtener la protección a través del régimen contributivo.

Adicionalmente, conviene señalar que la cofinanciación prevista en el inciso segundo del artículo 56 permitirá disponer de recursos para apoyar financieramente el proceso de recuperación de la región, en cuanto se refiere a la población no cubierta con recursos que debe proveer el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga. Pero además, el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo del Eje Cafetero podrá apoyar la reconstrucción de hospitales y centros de salud de la zona, lo cual coadyuva la garantía al derecho a la salud de toda la población, en especial aquella que se encuentre en condiciones de debilidad manifiesta, como lo son los habitantes de la zona del eje cafetero, con ocasión del terremoto del 25 de enero de 1999. Razón por la cual estima la Corte que este precepto es cabal desarrollo de las normas superiores, en situaciones de anormalidad y excepción, como lo es en la que se encuentra la región cafetera.

Cabe destacar que la disposición sub examine le otorga un carácter provisional o transitorio al apoyo para la reestructuración de los hospitales y centros de salud, en orden a no desbordar las facultades constitucionales de que está investido el gobierno durante la emergencia, en la medida en que una vez reestructuradas las entidades de salud se financien con la venta de sus servicios, tal como lo exige la Ley 100 de 1993 y no se cree una situación de excepción permanente que los excluya de esa normatividad. Por lo anterior, la norma será declarada exequible

Ahora bien, según el artículo 57, el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero proporcionará los recursos necesarios para mantener afiliados al régimen contributivo del sistema de seguridad social en salud durante un término de seis meses a las personas que acrediten: a) haber estado afiliados al régimen de seguridad social el 25 de enero de 1999 y haber compensado efectivamente; b) ser residente en los municipios a los cuales se refieren los decretos 195 y 223 de 1999 en la misma fecha, y c) haber perdido la posibilidad de desempeñar su trabajo habitual e el empleo que realizaba con contrato de trabajo. El beneficio se perderá en el momento en que la persona celebre un contrato de trabajo o tome posesión de un cargo público. El valor de la cotización para estas personas se calculará sobre el valor del salario mínimo.

Estima la Corte que esta norma no vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto el

legislador extraordinario, en desarrollo de las atribuciones de que está investido durante la emergencia, tiene plena competencia para adoptar medidas encaminadas a proteger a aquel sector de población, que perteneciendo al régimen contributivo en salud, se vieron seriamente afectados por el terremoto, perdiendo su capacidad económica y laboral, lo que los coloca en una situación que de no adoptarse medidas urgentes e inmediatas como las contenidas en este precepto, pueden verse expuestos a una situación irremediable que atente contra sus derechos fundamentales. En consecuencia, el beneficio de que trata la norma, impone una serie de requisitos razonables, que de manera temporal supeditan a que la persona recupere, por celebrar contrato de trabajo o posesionarse en un cargo público, su capacidad económica, lo cual tiene pleno asidero constitucional, y encuadra dentro de los principios que rigen el sistema integral en salud. Por lo anterior, la norma será declarada exequible.

Ahora bien, el artículo 58 establece que el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, podrá girar directamente a las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen su actividad en municipios afectados por el sismo, los recursos de la subcuenta de solidaridad, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Para estos efectos, las entidades territoriales efectuarán las operaciones presupuestales en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y efectuarán su ejecución sin situación de fondos. De igual manera, se podrá proceder con los recursos de cofinanciación para salud.

Este artículo, que constituye desarrollo de los anteriores, no desconoce precepto alguno de la Constitución; por el contrario, y en aras de garantizar la efectividad del derecho a la salud de la población afectada por el sismo, mediante el adecuado y cabal funcionamiento de las administradoras del régimen subsidiado que desarrollen sus actividades en los municipios de la zona cafetera afectada por el terremoto, establece un giro directo de los recursos a cargo del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, con lo cual se da cabal cumplimiento al principio constitucional de la eficiencia en materia de salud, pues se evitan trámites y procedimientos engorrosos que puedan comprometer la estabilidad del sistema, pero en particular, pone en marcha el plan obligatorio en salud para las personas más necesitadas.

A lo anterior cabe agregar que tampoco se quebranta el ordenamiento constitucional al exigirle a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales en los términos establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto, y efectuar su ejecución sin situación de fondos, por cuanto lo que el precepto hace es asegurar los recursos para el normal funcionamiento del sistema en salud, especialmente del mencionado fondo, en procura de garantizar el derecho a la salud, y en conexidad la vida de la población de esta región afectada por la tragedia. Todo ello, en desarrollo de lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y con fundamento en el principio constitucional de la solidaridad. En consecuencia, el precepto será declarado exequible.

De otro lado, el artículo 59 dispone que, con el fin de obtener recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados, se autoriza la realización de un sorteo extraordinario de lotería durante cada uno de los años 1999 a 2003 inclusive. La empresa "Lotería del Quindío" administrará y realizará los sorteos respectivos, directamente o por contrato realizado con sujeción a la Ley 80 de 1993. El producto del sorteo se repartirá entre los departamentos afectados por el terremoto en proporción al número de afectados que

haya en cada uno, según el censo del Departamento Nacional de Estadística. Estos sorteos estarán sujetos a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Debe destacarse, que el financiamiento de los proyectos a los que se hace referencia en los artículos 56 a 58, no sólo se lograrán garantizar mediante los recursos del Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, sino que es indispensable para consolidar el sistema de seguridad social en salud en los departamentos afectados por el terremoto, el fortalecimiento de las rentas departamentales cedidas, dentro de las cuales se cuentan los ingresos provenientes de loterías para financiar los servicios de salud.

En efecto, con el fin de preservar la prestación del servicio de salud en la zona afectada, estimó necesario el legislador extraordinario establecer nuevas fuentes de recursos, para lo cual consideró procedente autorizar la realización de sorteos extraordinarios en los años 1999 y 2000, con destino a los servicios de salud pública de la zona afectada, lo cual no quebranta el ordenamiento superior.

Considera la Corporación, que dicha autorización cumplirá sin lugar a dudas la finalidad propuesta en el decreto, cual es la de fortalecer los recursos para atender las necesidades de salud en los departamentos afectados por el sismo. Pero además, dicho precepto se ajusta a la Constitución, en cuyo artículo 336 se dispone que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud. Por lo tanto, se declarará la exequibilidad de la norma.

Por su parte, el artículo 60 establece que el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero podrá igualmente otorgar apoyos o subsidios a la tasa de interés de los créditos que se otorguen para financiar la construcción o reconstrucción de hospitales, centros de salud y escuelas en la zona afectada por el terremoto, lo cual para la Corte no es violatorio de la Constitución, por cuanto su finalidad es, mediante los subsidios para las tasas de interés de créditos destinados a la recuperación de la zona afectada, garantizar la prestación efectiva y universal de la salud como derecho y servicio público.

Además, si el artículo 368 autoriza a las distintas entidades territoriales a conceder subsidios en sus presupuestos para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, con mayor razón durante la vigencia de un estado de excepción el legislador extraordinario está habilitado para conceder subsidios en las tasas de interés a créditos destinados exclusivamente a recuperar las zonas que fueron afectadas por el terremoto del 25 de enero de 1999, mediante la financiación de obras como la construcción o reconstrucción de hospitales, centros de salud y escuelas, que en últimas están para el servicio de la comunidad.

En lo que toca directamente con la seguridad social en salud, no se olvide que, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución, entre los fines esenciales del Estado se encuentran los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además de que, según la misma norma, las autoridades - entre ellas el legislador - están obligadas a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

En cuanto a los servicios públicos, uno de ellos de carácter constitucional y esencial como lo

es la salud, son inherentes a la finalidad social del Estado (art. 365 C.P.) y buscan el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366 C.P.).

La Corte entiende que el legislador extraordinario, en uso de sus competencias y de los recursos y mecanismos fiscales a su alcance durante el estado de emergencia, puede otorgar apoyos o subsidios como los que regula el artículo 60 del Decreto 350 de 1999, con el objeto que el sector de la salud afectado por el terremoto, pueda recuperarse mediante la construcción o reconstrucción de la infraestructura necesaria para asegurar su prestación. De esta manera, se busca que mediante la recuperación de estos bienes, toda la población tenga acceso efectivo a los servicios públicos de salud y pueda cubrir sus necesidades básicas, en aplicación del principio de solidaridad que consagra el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución. Por lo tanto, el otorgamiento de subsidios a través de esta norma, a juicio de la Corporación, es un recurso idóneo con que cuenta el Estado para cumplir sus fines sociales en materia del servicio público de salud, en las circunstancias en que se encuentra la región del eje cafetero.

En consecuencia, no se desconoce el ordenamiento constitucional por el hecho de otorgar subsidios como los establecidos en la norma sub examine, que estarán dirigidos a reestablecer en su integridad la prestación universal y eficiente del servicio público de salud. Por consiguiente, la norma será declarada exequible.

De otra parte, según el artículo 61 del decreto 350 de 1999, los contratos que se celebren para ejecutar los recursos que el Fondo de Solidaridad y Garantía- Subcuenta Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito destine para atender los proyectos para hacer frente a la situación de emergencia en los municipios afectados por el terremoto, se celebrarán conforme al derecho privado, sin perjuicio de que en los mismos puedan incluirse cláusulas excepcionales, las cuales se regirán por lo dispuesto por la Ley 80 de 1993.

A juicio de la Corte este precepto no desconoce el ordenamiento constitucional, por cuanto, de una parte, no todos los contratos que celebren entidades públicas, o mediante los cuales se ejecuten recursos públicos, como los del Fondo de Solidaridad y Garantía, están regulados en la ley 80 de contratación administrativa, sino que esta misma ley remite al derecho privado para la celebración de ciertos contratos, sin perjuicio de que en los mismos se incluyan cláusulas excepcionales, las cuales sí se regirán por lo dispuesto en la ley 80 de 1993. Adicionalmente, y estando habilitado legalmente para ello, el legislador extraordinario mediante la autorización en la aplicación del régimen de derecho privado a los contratos que se celebren para ejecutar los citados fondos, le imprime a los mismos una dinámica en la gestión de los recursos, lo que hace posible el cumplimiento de los objetivos definidos en el Decreto 350 de 1999 que permitan asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de salud.

Por consiguiente, bien puede el legislador extraordinario, autorizado constitucionalmente para ello, y por razones de grave calamidad pública que alteraron el orden público económico, ecológico y social para solucionar con prontitud, eficacia y agilidad los problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos perseguidos con la declaratoria de la emergencia económica. En consecuencia, se declarará la exequibilidad del artículo 61.

Finalmente, el artículo 62 establece que el Fondo de Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, así como las entidades públicas que hayan recibido medicamentos y otros bienes perecederos con destino a la atención de la emergencia, podrán enajenarlos o destinarlos a otros fines cuando tales bienes no se requieran para la atención de la misma y estén a punto de llegar a su fecha de vencimiento.

En cuanto a la constitucionalidad de esta norma, no duda en ella la Corte, por cuanto su finalidad es evitar el despilfarro, uso indebido o la pérdida de medicamentos y otros bienes con destino a la atención de la emergencia, que por su carácter perecedero puede perderse cuando existe otro sector de población que requiere de él, y que puede asumir su pago, o a falta de fondos, puede serle entregado con el objeto de garantizar el derecho a la salud, a la dignidad y a la vida de la población que requiera de dicho medicamentos. Esta norma desarrolla el principio constitucional de la solidaridad, puesto que en la medida en que en la zona afectada por el terremoto se hayan recibido en abundancia medicamentos y otros bienes, en lugar de perderlos, se habrán de destinar a otro sector de población que pueda requerir de ellos, logrando adicionalmente, evitar amenazas contra los derechos a la salud y a la vida por conexidad. El artículo 62 se declarará, entonces, exequible.

#### Disposiciones en materia de Justicia y Policía

Según el artículo 63 del decreto en revisión, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, elaborará en un plazo no mayor de 90 días, un programa para contribuir a restablecer el eficaz funcionamiento del aparato estatal de justicia y para facilitar el acceso real a la administración de justicia en los municipios afectados por el sismo del 25 de enero de 1999.

Dicho programa contendrá, entres otros, propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de la paz; acciones para el establecimiento de casas de justicia y la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria.

Dispone igualmente este precepto, que el Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, presentará dentro del mismo plazo previsto en el primer inciso de este artículo, un programa para el desarrollo de la actividad policiva que permita el restablecimiento de las condiciones de convivencia en la zona y que incluya desarrollo de programas en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y las autoridades territoriales para la organización de la policía comunitaria, así como recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía.

A primera vista, se advierte la falta de conexidad de las disposiciones adoptadas por el Gobierno en desarrollo de las facultades de excepción. Si bien, a raíz de la ocurrencia del terremoto el pasado 25 de enero, se presentaron hechos de vandalismo y violencia en la zona del desastre, se trató de hechos aislados para los cuales las autoridades nacionales y locales contaban con las atribuciones que en tiempo ordinario les permiten adoptar las medidas para conservar el orden público y la convivencia ciudadana en las poblaciones en que tuvieron ocurrencia.

Es evidente que un Programa como el que se concibe en la preceptiva que se analiza, es más propio de políticas generales cuya formulación ordinariamente está en cabeza de los correspondientes organismos estatales, a saber : las propuestas para el desarrollo de la jurisdicción de paz, las acciones para el establecimiento de casas de justicia, la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, medidas para la recuperación y modernización de la infraestructura carcelaria, coordinación para la organización de la policía comunitaria, recomendaciones para la actualización de los códigos locales de policía. Todos estos son de asuntos de orden general que por su complejidad no se pueden restringir a la zona del eje cafetero, pues tocan con problemáticas que están presentes en la mayoría de las regiones y poblaciones del país, que no obedecen exclusivamente a la ocurrencia de un desastre como el acaecido en esa región.

Por lo anterior, la falta de relación directa y específica con el estado de emergencia declarado a raíz del sismo del 25 de enero, de la regulación contenida en el artículo 63 del Decreto 350 de 1999, contradice el artículo 215 de la Constitución Política y en consecuencia, esta disposición debe ser declarada inexecutable.

#### Vigencia y derogatorias

El artículo 64 dispone que el presente decreto rige a partir de la fecha de publicación y deroga los artículos 16 y 17 del Decreto 258 de 1999.

Las normas derogadas establecían dos clases de beneficios tributarios : a) Exención de toda clase de impuesto, tasa o contribución, la importación de maquinaria y equipo para la zona cafetera por los años de 1999 y 2000, con las condiciones establecidas en el artículo 16 derogado ; y b) Asimilación de ciertos contratos de arrendamiento financiero o leasing como arrendamiento operativo, para efectos tributarios.

Al respecto, es preciso manifestar que tratándose del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social por grave calamidad pública, las normas que en desarrollo de él se expidan tienen vocación de permanencia en el tiempo (artículo 215 de la CP.). En este caso concreto de la norma en estudio, se trata de la derogatoria de dos artículos del Decreto 258 de 1999, que son del mismo rango normativo y que son incompatibles con algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el presente decreto, cuya finalidad es conjurar los graves efectos, e impedir su extensión, como consecuencia del terremoto del pasado 25 de enero de 1999.

Finalmente, en cuanto hace a la vigencia, estos decretos producen plenos efectos a partir de su inclusión o publicación en el diario oficial, por lo que estima la Corte que el artículo en examen no desconoce norma alguna del ordenamiento constitucional, por lo que deberá ser declarada executable.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **R E S U E L V E :**

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo No. 350 del 25 de febrero de 1999 “por

el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999”, con excepción de las normas a que se refieren los siguientes numerales, respecto de las cuales se declara su inexecutable o exequibilidad en los términos señalados en cada uno de ellos.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 del Decreto Legislativo 350 de 1999, en los términos expuestos de la parte motiva de la presente sentencia.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 36 del Decreto Legislativo 350 de 1999, en los términos de esta sentencia.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 38 del Decreto Legislativo 350 de 1999, salvo la expresión “Vencido este término se entenderá que la decisión es positiva”, la cual se declara INEQUIBLE.

Quinto.- Declarar INEQUIBLE el artículo 46 del Decreto Legislativo 350 de 1999.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 51 del Decreto Legislativo 350 de 1999, salvo la expresión “autenticada” contenida en los dos literales b) de esta disposición, las cuales se declaran INEQUIBLES.

Séptimo.- Declarar INEQUIBLE el artículo 63 del Decreto Legislativo 350 de 1999.

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

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)

1 Sentencia de la Corte Constitucional No. C-136/99, M.P. : Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Sentencia de la Corte Constitucional No. C-217/99, M.P. : Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Sentencia C-136/99, M.P. : Dr. José Gregorio Hernández Galindo

4 Cfr. Ver sentencia de la Corte Constitucional en relación con la revisión constitucional del Decreto 197 de 1999. M.P. : Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo.

5 Sentencia C-086/97, M.P. :Dr. Jorge Arango Mejía

6 Sentencia C-183/97, M.P. : Alejandro Martínez Caballero

7 Sentencia C-340/96, M.P. : Dr. José Gregorio Hernández Galindo