

Sentencia C-375/94

EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Competencias del Ejecutivo

El art. 215 de la Constitución Política claramente determina que hecha la declaración de emergencia “podrá el presidente dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”, lo cual es indicativo de que, con el propósito señalado, es titular de unos poderes jurídicos excepcionales que lo habilitan para ejercer competencias del legislativo e incluso atribuciones que están asignadas a otros organismos, como es el caso de las atinentes a la regulación y manejo del crédito que corresponden al Banco de la República. En la solución de la crisis que origina el estado de emergencia, el Gobierno tiene plena autonomía y goza de un repertorio de facultades tendientes precisamente a restablecer la normalidad alterada y sería un contrasentido el que pudiera asumir competencias del legislador, pero no de otras autoridades, pues ello implicaría que aquél tuviese que compartir con éstas su competencia, privativa y excluyente, en cuanto al manejo de la situación de emergencia. Si bien es de competencia del Congreso de la República, disponer con arreglo a la ley de presupuesto, los gastos de la administración para una vigencia fiscal esta competencia la puede ejercer el Gobierno cuando se afrontan circunstancias graves que afectan el orden económico, social y ecológico, a causa del acaecimiento de un fenómeno natural del cual deviene una desgracia o infortunio que alcanza a sectores significativos de la comunidad.

AUXILIOS O DONACIONES-Damnificados

A juicio de la Corte, un auxilio de la naturaleza indicada en favor de víctimas, plenamente identificadas y sin recursos o con escasos recursos económicos para subvenir a sus necesidades y para reparar así sea en parte los perjuicios recibidos, con motivo de la calamidad pública de que dan cuenta los antecedentes es constitucional, mirado como una excepción al art. 355 en referencia, con base en las siguientes consideraciones: - Los fines altruistas a los cuales se dirigen las medidas contenidas en el decreto 1265 de 1994 encuentran soporte, en principio, en los postulados del preámbulo de la Carta, 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 nuevo orden constitucional.

La subrogación por la Nación en el pago de unas obligaciones de que son titulares las víctimas de una calamidad pública, como la que nos ocupa, responde a una misión propia de la función gubernamental en el Estado Social de Derecho.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Es constitucional la normatividad que en desarrollo del principio de la solidaridad y del derecho a la igualdad tienda, como acontece con la preceptiva que se examina, a poner en funcionamiento mecanismos que busquen atenuar o reparar los males que ha sufrido, en lo económico, familiar y social, la población asentada en el territorio afectado por la ocurrencia de los mencionados fenómenos naturales.

MEDIO AMBIENTE SANO-Preservación y restauración/CONSTITUCION ECOLOGICA

Se justifica también la constitucionalidad de las normas examinadas desde el punto de vista ambiental, bajo el entendido de que le corresponde al Estado no sólo la obligación de preservar y restaurar los recursos naturales y el ambiente, sino prevenir las consecuencias ambientales de las contingencias del mundo físico, y proveer lo indispensable para reparar los daños que las eventualidades de la naturaleza indicada pudieren ocasionar. La Constitución de 1991 contiene un variado número de preceptos en materia ambiental que la han identificado como una Constitución ecológica.

PRESUPUESTO NACIONAL-Modificación

Ha expresado la Corte que dentro del Estado de Conmoción Interior es posible que el Gobierno pueda a través de decretos modificar el presupuesto. Igual competencia puede ejercer dentro del Estado de Guerra Exterior y, con mayor razón, cuando se trata del Estado de Emergencia, el cual, por su misma naturaleza, exige fundamentalmente medidas de tipo económico y la asunción de cargas económicas que afectan el presupuesto.

EMERGENCIA ECONOMICA Y SOCIAL-Conexidad/AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición

En la forma como aparecen redactadas las disposiciones del decreto 1265 de 1994, las medidas que allí se adoptan en materia de gasto público, implican el otorgamiento de un auxilio prohibido por la Constitución, pues se impone a los establecimientos bancarios oficiales la obligación de castigar las deudas de los productores privados ubicados en las

zonas afectadas por el sismo e igualmente a la Nación la obligación de asumirlas como un gasto público, sin que se pueda identificar en concreto si todos ellos son víctimas de la catástrofe y se encuentran en las precarias condiciones económicas y sociales a que antes se hizo alusión. En tal virtud, no se presenta la conexidad requerida por el art. 215 de la Constitución en el sentido de que las medidas adoptadas deben tener una relación causal con los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia, aparte de que se establece una discriminación, prohibida por el art. 13 de la Constitución Política, entre quienes tienen obligaciones crediticias con bancos oficiales y con bancos privados, pues a estos últimos no los cobija la medida.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE No. R.E. 064

TEMA:

Revisión decreto 1265 de junio 21 de 1994. "Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre los créditos en la zona de desastre de los Departamentos de Cauca y del Huila".

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Aprobada en Santafé de Bogotá D.C., a los veinticinco (25) días de mes de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

En cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo del art. 215 de la Constitución Política, esta Corte recibió para su revisión constitucional copia auténtica del decreto 1265 del 21 de junio de 1994, expedido por el Gobierno Nacional, cuyo texto se incorpora como anexo a la presente sentencia.

II. TEXTO DEL DECRETO

El texto del decreto que se revisa es el siguiente:

DECRETO 1265

DE 21 JUNIO 1994

Por el cual se dictan disposiciones especiales sobre los créditos en la zona de desastre de los Departamentos del Cauca y del Huila.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215, en concordancia con el artículo 66 de la Constitución Política, y en desarrollo del Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia por razones de grave calamidad pública, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1178 de 1994 se declaró el Estado de Emergencia por el término de quince (15) días calendario con el fin de conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida por razones de la calamidad pública que se presentó en varios municipios de los Departamentos de Huila y Cauca;

Que como consecuencia de esta calamidad pública, se afectó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del país;

Que se hace necesario dictar disposiciones especiales sobre los créditos en la zona de desastre de los Departamentos del Cauca y del Huila con el fin de facilitar su rehabilitación económica y social;

Que para tal efecto se hace indispensable adoptar medidas que permitan extinguir las obligaciones con establecimientos bancarios públicos por capital, intereses y gastos a cargo de los damnificados, con el fin de brindarles el apoyo que requieren, así como para contribuir a la reconstrucción y rehabilitación de la zona.

DECRETA:

ARTICULO 1o. Autorízase a los establecimientos bancarios oficiales que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario a castigar las deudas por capital, intereses y gastos existentes al 6 de junio de 1994, a cargo de los productores privados en las zonas

afectadas en los Departamentos del Huila y Cauca por el sismo ocurrido en la fecha citada.

ARTICULO 2o. El castigo de la cartera por capital, intereses y gastos, procederá, para los propósitos del presente decreto, en el valor de la pérdida en la producción, capacidad actual y futura de pago y siempre que, adicionalmente, las garantías hubieren sufrido pérdidas acreditadas o deterioros sustanciales.

ARTICULO 3o. Las obligaciones castigadas con ocasión de la aplicación del presente decreto, serán reembolsados por la Nación con cargo al presupuesto nacional y con sujeción a las respectivas apropiaciones presupuestales.

ARTICULO 4o. Con el reembolso a los establecimientos bancarios de los recursos en la forma expuesta en el artículo precedente, los establecimientos bancarios cancelarán los pasivos a cargo de los productores damnificados.

ARTICULO 5o. Los productores a quienes se les aplique la anterior medida no quedarán inhabilitados para la obtención de crédito y por lo tanto podrán acceder a nuevos créditos, en las condiciones generales de los demás particulares.

ARTICULO 6o. Entiéndese que la Zona afectada por el fenómeno natural es la comprendida dentro de la jurisdicción territorial de los Municipios de los Departamentos de Cauca y Huila, así:

CAUCA:

CALDONO INZA JAMBALO

TORIBIO CALOTO TOTORO

SILVIA PAEZ SANTADER DE QUILICHAO

HUILA:

LA PLATA PAICOL YAGUARA IQUIRA TESALIA NATAGA

ARTICULO 7o. La determinación de las pérdidas incurridas, totales o parciales, serán certificadas en el sitio por la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y

zonas aledañas NASA, KI'WE, conjuntamente con un delegado de la Caja Agraria y el representante de la UMATA o un delegado de la Secretaría de Agricultura del respectivo Departamento.

ARTICULO 8o. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con lo dispuesto en este decreto y en ejercicio de sus funciones, establecerá los términos y procedimientos necesarios para la aplicación de esta norma.

ARTICULO 9o. Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. 21 de junio de 1994

(siguen firmas)

III. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso y solicitó la declaratoria de exequibilidad del decreto materia de revisión, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Luego de sintetizar la parte considerativa y dispositiva del referido decreto, y de afirmar la competencia de la Corte para conocer de su revisión, analiza los aspectos formales del decreto y concluye que se han cumplido, en su integridad, los requisitos exigidos por el art. 215 de la Constitución Política para su expedición regular.

En cuanto a los aspectos de fondo del decreto, el ciudadano interveniente invocando la sentencia C-004 del 7 de mayo de 1992, de la cual fue ponente el Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, y que trata de la revisión constitucional del decreto 333 del 24 de febrero de 1992, expresa que el pronunciamiento de la Corte debe comprender el aspecto material o contenido mismo del decreto que se somete a su examen.

“En desarrollo de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política se han expedido varias leyes de fomento agrícola (cuotas parafiscales) así como la relativa al seguro agropecuario (Ley 61 de 1993). Sin duda que dicha normatividad no es lo suficientemente idónea para reproducir

el sistema campesino en la zona o para que dicha población realice lo que conoce de tiempo atrás en otra región. Por eso la especial protección que debe prodigar el Estado a la agricultura redundante, especialmente, en el manejo crediticio”.

“Debe decirse que, constatada la situación fáctica de la catástrofe, una de las medidas más adecuadas y razonables era la solución de los créditos que preexistían. La pérdida de las cosechas hacía imposible su reconocimiento por parte de la población indígena, la cual no sólo no tiene el fruto del trabajo de sol a sol junto a la tierra sino que adolecen de un espacio para habitar y cultivar. Gran cantidad de ellos han sido trasladados a la espera de conseguir nuevas tierras que le permitan su subsistencia”.

(....)

“Podía igualmente el Gobierno, en ejercicio de las facultades de excepción, disponer de las pérdidas incurridas por los establecimientos de crédito oficiales como consecuencia de la cartera perdida fueran asumidas por el Presupuesto General, puesto que, al tratarse de entidades oficiales, no se incurría en la prohibición del artículo 355 constitucional y por tener los decretos fuerza de ley, podían disponer gastos públicos (art. 346, inciso 2o C.P.).

Finalmente el interviniente, invocando los artículos 7°, 8°, 79 y 80 de la Constitución Política, encuentra legítimas las medidas adoptadas en atención a que la tragedia no solamente afecta económicamente a sus víctimas, sino que tiene una amplia repercusión en lo que concierne con el ámbito cultural y ambiental de las comunidades indígenas asentadas en la zona.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE GOBIERNO.

A través del ciudadano Eduardo Humberto Gómez Giraldo, el Ministerio de Gobierno expuso su criterio sobre la constitucionalidad del decreto 1265 de 1994, y se refiere en detalle a la paralización de la producción agrícola en la zona del desastre y a las medidas crediticias contenidas en el referido decreto, así:

“En concreto, el Decreto 1265 de 1994, cuya constitucionalidad se estudia, tuvo en cuenta de manera particular el derecho constitucional consagrado en el artículo 65 de la C.P., en cuanto protege de manera especial la producción de alimentos, y el previsto en el artículo 66

que le impone al Estado la obligación de dictar disposiciones crediticias en materia agropecuaria”.

“El Gobierno considera de mayor importancia la protección de las personas que por su condición económica, frente al desastre, se encontraban en circunstancias de debilidad manifiesta. Desaparecidos en la mayoría de los casos los medios de subsistencia de los productores, con ocasión del desastre natural, éstos carecieron del sustrato material con qué atender sus obligaciones crediticias. De no haberse dictado el Decreto que nos ocupa, la extensión del daño sería aún mayor, porque a más de las pérdidas materiales actuales, en el futuro deberían responder por las deudas (capital e intereses) adquiridas con la banca oficial bajo el supuesto de que con sus medios de producción podían satisfacer esas obligaciones y, se verían abocados a incumplir sus obligaciones crediticias, y de esta manera su situación sería más gravosa”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante el oficio No. 467 del 28 de julio de 1994, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor en esta clase de procesos, en los siguientes términos:

- Se refiere en primer término el Procurador a la jurisprudencia de esta Corte a propósito de la revisión del decreto legislativo 333 de febrero 24 de 1992, dictado con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Nacional, en el sentido de que el control de la Corte cuando se trata de la revisión constitucional de decretos expedidos dentro de los estados de excepción es de naturaleza integral, esto es, respecto de la forma y del fondo.
- Acto seguido el Procurador analiza el aspecto formal del decreto sometido a examen y conceptúa que se ajusta a la Constitución.
- En relación con la conexidad entre la declaratoria del estado de emergencia y el aludido decreto, y los aspectos sustanciales de éste se pronunció de la siguiente manera:

“El ejercicio por el Gobierno de la facultad extraordinaria de dictar decretos con fuerza de ley, para enfrentar una grave calamidad pública a términos del artículo 215 superior, exige, además, para su validez constitucional la conexidad entre las medidas que se adopten y los factores que dieron origen a su declaratoria, como que tales medidas deben estar destinadas

exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, de tal manera, que aquellos decretos ajenos al control de la crisis, o los que se refieren a materiales carentes de la relación directa y específica con ella, se reputan contrarios a la Constitución”.

“Fue un hecho notorio y por demás evidente que el sismo acaecido el 6 de junio de 1994 y las avalanchas y desbordamientos de ríos que se produjeron como consecuencia del mismo, en los departamentos del Cauca y el Huila, con resultados de pérdidas humanas y materiales, constituye una grave calamidad pública que afecta necesariamente el desarrollo de la actividad económica y social en dichas zonas, lo que pudiere tomarse desde el punto de vista de la conexidad como causa para la declaratoria del estado de emergencia”.

“La regulación del crédito agropecuario para la zona afectada por el sismo, determinada por la respectiva jurisdicción de los municipios de los departamentos del Cauca y Huila, señalados por el artículo 60 de la normatividad de excepción en estudio, guarda el debido vínculo de conexidad exigido por la Carta, en cuanto está destinada exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, al permitir la reactivación económica y social de las áreas deprimidas por el fenómeno natural”.

“En el propósito enunciado, el legislador extraordinario, con invocación de la preceptiva del artículo 66 de la Constitución Política, que da cuenta de una habilitación para que el Estado en materia crediticia pueda reglamentar condiciones especiales del crédito agropecuario, autoriza a los establecimientos bancarios que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario (art. 217 del Estatuto Orgánico Financiero) a castigar las deudas por capital, intereses y gastos a cargo de los damnificados, existentes al 6 de junio de 1994, lo que hace que las preceptivas del Decreto bajo examen sean conformes al Ordenamiento Superior, en especial a los mandatos del artículo 215 constitucional”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Es competente la Corte para conocer de la revisión constitucional del decreto 1265 de 1994 de conformidad con los artículos 215 parágrafo y 241-7 de la Constitución Política.

2. Constitucionalidad formal y límite temporal para la expedición del Decreto 1265 de 1994.

El Decreto 1265 de 1994, es constitucional desde el punto de vista formal, es decir, no adolece de vicios de procedimiento en su expedición que afecten su validez, por cuanto:

- Se expidió por el Presidente de la República, de acuerdo con las competencias que le fueron asignadas por el artículo 215 de la Constitución Nacional.
- De conformidad con el artículo 215 inciso 1º de la Carta, se firmó por el Presidente de la República y todos los Ministros; anotándose que, para la fecha de la firma del decreto, el Secretario General del Ministerio de Salud y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, se encontraban encargados, en su orden, de los Ministerios de Salud y Comercio Exterior.
- Se expidió el 21 de junio de 1994, esto es, dentro del término de vigencia del Decreto 1178 de junio 9 de 1994, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia por el término de quince (15) días.

3. Preceptiva del Decreto 1265 de 1994.

Del contenido normativo del Decreto 1265 de 1994, se establece en síntesis, lo siguiente:

- Que los establecimientos bancarios oficiales que se encuentran integrados al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario quedan autorizados para castigar las deudas por capital, intereses y gastos existentes a 6 de junio de 1994, que tuvieren los productores privados en las zonas afectadas en los departamentos del Huila y Cauca, por el valor de las pérdidas originadas por el sismo ocurrido en la fecha mencionada y que afectó a los municipios de Caldono, Inzá, Jambaló, Toribío, Caloto, Totoró, Silvia, Páez, Santander de Quilichao, en el Cauca, y La Plata, Paicol, Yaguará, Iquirá, Tesalia y Nátaga, en el Huila.
- Que dichas obligaciones serán asumidas por la Nación con cargo al Presupuesto Nacional y con sujeción a las respectivas apropiaciones presupuestales.
- Y que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario será la encargada de establecer los aspectos técnicos y operativos necesarios para la aplicación de las disposiciones a que alude el mencionado decreto.

4. Examen de la constitucionalidad material del decreto 1265 de 1994.

Esta Corporación en varias sentencias ha afirmado que su competencia en materia de control constitucional de los decretos dictados dentro de los estados de excepción debe ser integral y no parcial o limitada a uno sólo de los aspectos de la institución, cual es la mera cuestión procedural o formal, como quiera que la defensa de la supremacía de la Carta Política atribuida a esta Corte, no se contrae a una parte de ésta sino a la totalidad de su preceptiva.

4.1. La declaración del estado de emergencia económica.

El Decreto 1265 de 1994 fue dictado no sólo con fundamento en el artículo 215 de la C.N., sino en el decreto 1178 de 1994, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, el cual fue declarado constitucional por esta Corte según sentencia No. C-366/94 del 18 de agosto de 1994 .

- En dicha sentencia se hizo un análisis probatorio de los presupuestos materiales de la declaratoria de emergencia, en los siguientes términos:

“Ahora bien, de las pruebas allegadas en este proceso, y en particular del informe presentado por Ingeominas, resulta claro que efectivamente el 6 de junio, a las 15,47 horas, ocurrió un sismo superficial de intensidad 6.4 en la escala de Richter, siendo su epicentro en el municipio de Páez en el Departamento del Cauca. En horas y días posteriores se presentaron numerosas réplicas, de variada intensidad, en esa misma área geográfica”.

“Igualmente es claro que, debido a las características morfológicas de la zona y a los promedios altos de lluvias con anterioridad al sismo, éste se acompañó de desbordamientos de ríos y avalanchas, en particular en las cuencas de los ríos Páez, Negro, Narváez, Moras, Ullucos y Símbola, con muy graves consecuencias en términos de pérdidas de vidas, número de personas damnificadas y destrucción de infraestructura económica y vial. Así, los diversos informes coinciden en señalar que se vieron afectados más de treinta municipios en estos dos departamentos. El informe de la Cruz Roja indica que hubo 34 poblaciones afectadas, de las cuales cuatro fueron totalmente arrasadas y cinco deben reubicarse por razones de seguridad, y señala que fueron particularmente afectados los municipios de Santander de Quilichao, Inzá, Belalcázar (Páez), Silvia, Caldono, Jambaló, Toribío en el departamento de Cauca, así como los municipios de La Plata, Paicol, Tesalia, Iquira y Yaguará en el departamento del Huila. Según la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de

Desastres, los reportes de las Fiscalías del Cauca y Huila señalan que hubo 148 muertos, 508 desaparecidos y 207 heridos, mientras que los afectados atendidos por los organismos de socorro en albergues y campamentos son de cerca de 30.000 personas. Igualmente, los daños en infraestructura fueron considerables como lo demuestran los informes del Ministerio de Gobierno, del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y de las Gobernaciones de Cauca y Huila. Así, fueron destruidos seis puentes vehiculares, seis acueductos, más de veinte escuelas, más de 1.500 casas mientras que otras tres mil quedaron gravemente averiadas.”

“Todo ello obviamente alteró de manera dramática las condiciones normales de la vida social y económica en la región. Además, es necesario tener en cuenta que la mayoría de las personas afectadas son indígenas y que su atención se dificultó considerablemente, no sólo por la destrucción misma de la infraestructura vial sino por las condiciones topográficas de la zona”.

“Finalmente, también considera la Corte que la gravedad del hecho efectivamente desbordó la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar los desastres naturales. En efecto, si bien Colombia cuenta con una legislación prolífica y sofisticada en materia de prevención y atención de desastres, lo cierto es que las entidades que esta normatividad prevé -en particular aquellas que integran el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres regulado por la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989- no tuvieron la capacidad de responder a la crisis, como lo reconocen los propios informes de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y de la Gobernación del Cauca. Varios elementos parecen explicar esa incapacidad. De un lado, la propia magnitud del desastre. De otro lado, la complejidad misma de la zona, no sólo por sus dificultades geográficas sino también por la extensa dimensión del área afectada y la destrucción de las vías. En tercer término, la presencia de una población mayoritariamente indígena que obligaba a la adopción de acciones excepcionales que no eran posibles por medio del sistema ordinario, teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades. Finalmente, a ello hay que agregar las propias dificultades que tuvo el sistema para responder, las cuáles parecieron deberse no sólo a la estructura esencialmente descentralizada del mismo sino a problemas administrativos internos.”

4.2. Naturaleza de las medidas adoptadas en el decreto que se revisa.

Del contenido preceptivo del decreto 1265 de 1994, se observa que no se está regulando propiamente un manejo del crédito agropecuario, sino que la Nación asume, es decir, se subroga en las obligaciones que por capital, intereses y gastos existentes al 6 de junio de 1994, tienen los productores privados de las zonas afectadas en los Departamentos del Cauca y del Huila por el fenómeno natural a que aluden los antecedentes. El valor de dichas obligaciones serán reembolsadas por la Nación a los establecimientos bancarios oficiales a que alude el decreto, con cargo al presupuesto nacional y con sujeción a las respectivas apropiaciones presupuestales. En otros términos, se trata en el presente caso de un problema de gasto público y no de regulación del crédito agropecuario.

En el evento de que se tratare de medidas encaminadas a regular el crédito agropecuario, que son de competencia del Banco de la República en condiciones de normalidad y no del legislador, según quedó definido por esta Corte en la Sentencia C-021/94, cabría preguntarse, si dentro del estado de emergencia el ejecutivo puede asumir tanto competencias de la Rama Legislativa, como de otras autoridades u organismos.

La respuesta es afirmativa, pues el art. 215 de la Constitución Política claramente determina que hecha la declaración de emergencia “podrá el presidente dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”, lo cual es indicativo de que, con el propósito señalado, es titular de unos poderes jurídicos excepcionales que lo habilitan para ejercer competencias del legislativo e incluso atribuciones que están asignadas a otros organismos, como es el caso de las atinentes a la regulación y manejo del crédito que corresponden al Banco de la República. En la solución de la crisis que origina el estado de emergencia, el Gobierno tiene plena autonomía y goza de un repertorio de facultades tendientes precisamente a restablecer la normalidad alterada y sería un contrasentido el que pudiera asumir competencias del legislador, pero no de otras autoridades, pues ello implicaría que aquél tuviese que compartir con éstas su competencia, privativa y excluyente, en cuanto al manejo de la situación de emergencia.

4.3. La prohibición de auxilios y las medidas del decreto en beneficio de los damnificados de los Departamentos del Cauca y del Huila.

El art. 355 de la Constitución Política, expresa lo siguiente:

“Ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en

favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés pública acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

No le cabe duda a la Corte que las normas del decreto que se revisa, en cuanto autorizan a los establecimientos bancarios oficiales que hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario para castigar las deudas por capital e intereses y gastos existentes al 6 de junio de 1994, a cargo de los productores privados en las zonas afectadas por la referida catástrofe natural y ordena su reembolso por la Nación con cargo al presupuesto nacional, implica un auxilio en favor de los destinatarios de la medida que lo son, de modo general, dichos productores.

A juicio de la Corte, un auxilio de la naturaleza indicada en favor de víctimas, plenamente identificadas y sin recursos o con escasos recursos económicos para subvenir a sus necesidades y para reparar así sea en parte los perjuicios recibidos, con motivo de la calamidad pública de que dan cuenta los antecedentes es constitucional, mirado como una excepción al art. 355 en referencia, con base en las siguientes consideraciones:

- Los fines altruistas a los cuales se dirigen las medidas contenidas en el decreto 1265 de 1994 encuentran soporte, en principio, en los postulados del preámbulo de la Carta, 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 nuevo orden constitucional.

La subrogación por la Nación en el pago de unas obligaciones de que son titulares las víctimas de una calamidad pública, como la que nos ocupa, responde a una misión propia de la función gubernamental en el Estado Social de Derecho, pues por este medio, se busca recuperar la producción agrícola y pecuaria seriamente afectada por los fenómenos naturales que produjeron la destrucción de la infraestructura física, económica y social de la zona.

- Los damnificados de la aludida calamidad pública, se ubican dentro de las clases de

personas que según la norma del artículo 13 de la Carta Política merecen especial protección estatal, dada la precaria condición económica y física en que se encuentran y que las colocan en situación de debilidad manifiesta. En consecuencia, es constitucional la normatividad que en desarrollo del principio de la solidaridad y del derecho a la igualdad tienda, como acontece con la preceptiva que se examina, a poner en funcionamiento mecanismos que busquen atenuar o reparar los males que ha sufrido, en lo económico, familiar y social, la población asentada en el territorio afectado por la ocurrencia de los mencionados fenómenos naturales.

- Por otra parte, el decreto objeto de revisión es igualmente constitucional, y además conveniente, en razón de que su propósito es el de reparar los efectos nocivos de fenómenos naturales que de alguna manera tienen vinculación con el derecho a gozar de un ambiente sano, pues los recursos naturales no solamente pueden producir efectos benéficos sino también efectos nocivos (huracanes, terremotos, incendios, desbordamientos de aguas y lodos represados, etc). Por consiguiente, se justifica también la constitucionalidad de las normas examinadas desde el punto de vista ambiental, bajo el entendido de que le corresponde al Estado no sólo la obligación de preservar y restaurar los recursos naturales y el ambiente, sino prevenir las consecuencias ambientales de las contingencias del mundo físico, y proveer lo indispensable para reparar los daños que las eventualidades de la naturaleza indicada pudieren ocasionar.

La Constitución de 1991 contiene un variado número de preceptos en materia ambiental que la han identificado como una Constitución ecológica. Por lo tanto, si la preservación y restauración de los recursos naturales y la garantía que el Estado ofrece a todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, constituye un cometido esencial de naturaleza constitucional, las calamidades ambientales que son el resultado de fenómenos naturales aislados o asociados estos con los efectos nocivos de dichos recursos naturales, deben merecer especial atención del Estado no sólo para prevenir las consecuencias funestas de estas en la población, sino para reparar, así sea parcialmente, los daños que ellas ocasionen. Igualmente, la responsabilidad que puede asumir el Estado cuando se presenta una calamidad de la naturaleza reseñada no es la prevista en el art. 90 de la Constitución Política “por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”, sino la responsabilidad social basada en la idea de justicia y en el deber de solidaridad y en la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho (preámbulo,

arts. 10. y 20. C.P.).

En cuanto a la afectación presupuestal que de manera directa y expresa se hace a través del artículo 3º del decreto 1265 de 1994, la Sala considera que si bien es de competencia del Congreso de la República, disponer con arreglo a la ley de presupuesto, los gastos de la administración para una vigencia fiscal esta competencia la puede ejercer el Gobierno cuando se afrontan circunstancias graves que afectan el orden económico, social y ecológico, a causa del acaecimiento de un fenómeno natural del cual deviene una desgracia o infortunio que alcanza a sectores significativos de la comunidad² .

Ha expresado la Corte que dentro del Estado de Conmoción Interior es posible que el Gobierno pueda a través de decretos modificar el presupuesto. Igual competencia puede ejercer dentro del Estado de Guerra Exterior y, con mayor razón, cuando se trata del Estado de Emergencia, el cual, por su misma naturaleza, exige fundamentalmente medidas de tipo económico y la asunción de cargas económicas que afectan el presupuesto.

4.4. Falta de conexidad entre la declaratoria de emergencia y las medidas contenidas en el decreto 1265.

En la forma como aparecen redactadas las disposiciones del decreto 1265 de 1994, las medidas que allí se adoptan en materia de gasto público, implican el otorgamiento de un auxilio prohibido por la Constitución, pues se impone a los establecimientos bancarios oficiales la obligación de castigar las deudas de los productores privados ubicados en las zonas afectadas por el sismo e igualmente a la Nación la obligación de asumirlas como un gasto público, sin que se pueda identificar en concreto si todos ellos son víctimas de la catástrofe y se encuentran en las precarias condiciones económicas y sociales a que antes se hizo alusión. En tal virtud, no se presenta la conexidad requerida por el art. 215 de la Constitución en el sentido de que las medidas adoptadas deben tener una relación causal con los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia, aparte de que se establece una discriminación, prohibida por el art. 13 de la Constitución Política, entre quienes tienen obligaciones crediticias con bancos oficiales y con bancos privados, pues a estos últimos no los cobija la medida.

Por la razones expuestas y dada la unidad material de las disposiciones del referido decreto, será declarado inexistente.

IX. DECISION.

Según lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto 1265 del 21 de junio de 1994 “por medio del cual se dictan disposiciones especiales sobre los créditos en la zona de desastre de los Departamentos del Cauca y del Huila”

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Alejandro Martinez Caballero

2 Así lo consideró esta Corporación en la sentencia C-447 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, al señalar que “nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de ésta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis.”