

Sentencia No. C-407/95

INICIATIVA LEGISLATIVA-Término en que se reasume/INICIATIVA LEGISLATIVA-Naturaleza

LINEA DE CREDITO ESPECIAL-Competencia para su creación

Dependiendo de la causa del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá contemplar la creación de una línea de crédito especial con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La exequibilidad de la medida adoptada dependerá de su relación directa y específica con dicho estado y de que no se trate del establecimiento en el Banco de la República de un cupo de crédito en favor de los particulares. Como quiera que también con miras a solucionar la emergencia el Constituyente ha dotado al Congreso de expresa competencia para derogar, modificar o adicionar los decretos dictados por el Gobierno, si median las condiciones mencionadas, la consagración legal de un mecanismo financiero específicamente dirigido a remediar las causas o efectos inmediatos del hecho que la causó, puede encontrar sustento constitucional.

VICTIMAS/DAMNIFICADOS

Las personas y familias que sufren el impacto negativo de un hecho social grave (v.g.r. terrorismo) o de un fenómeno incontrolable de la naturaleza, tienen el carácter de víctimas o damnificados. La condición de debilidad manifiesta que exhiben estas personas y comunidades, ha sido tomada en consideración en la historia reciente del País.

FACULTADES EXCEPCIONALES-Situaciones de emergencia

Las facultades excepcionales del Gobierno y del Congreso para sortear situaciones de emergencia, los habilitan para adoptar mecanismos transitorios y especiales de asistencia crediticia a las víctimas, siempre que tengan relación directa y específica con el Estado de emergencia. No se pretende convertir a estos órganos en autoridades monetarias y crediticias, sino capacitar al Estado para que en circunstancias excepcionales puedan brindar protección efectiva a las personas y comunidades afectadas y, de este modo, conjurar la

crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### PROYECTO DE LEY TRIBUTARIA-Iniciación/FUNCION LEGISLATIVA-Desarrollo

El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis.

#### PROYECTO DE LEY-Vicio subsanable

En aplicación a lo dispuesto en el último inciso del artículo 167 de la C.P., dado que el vicio indicado existe y es subsanable, se enviará el proyecto a la Cámara de Representantes, para que en ésta dentro de los treinta (30) días siguientes se surta el segundo debate.

Ref: O.P. 007

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Septiembre once (11) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Aprobado por Acta N° 38

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente José Gregorio Hernández Galindo y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez

Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión de la constitucionalidad de las normas objetadas del Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara "Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante decreto N° 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones"

I. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara

Por la cual se modifica el Decreto N° 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia económica declarada mediante Decreto N° 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Artículo Primero. Modifíquese el artículo 1° del decreto N° 1264 del 21 de junio de 1994, el cual quedará así:

Las exenciones de impuestos que se establecen en el presente Decreto tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2003.

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

CAUCA:

CALDONO, INZA, JAMBALO, TORIBIO, CALOTO, TOTORO, SILVIA, PAEZ, SANTANDER DE

QUILICHAO, POPAYAN, MIRANDA, MORALES, PADILLA, PURACE, TAMBO, TIMBIO Y SUAREZ.

HUILA:

LA PLATA, PAICOL, YAGUARA, NATAGA, IQUIRA, TESALIA, NEIVA, AIPE, CAMPOALEGRE, GIGANTE, HOBO, RIVERA Y VILLAVIEJA.

PARAGRAFO: El Gobierno Nacional podrá ampliar a otros municipios los beneficios de las exenciones que por medio de esta Ley se dispone.

ARTICULO SEGUNDO. Modifíquese el artículo 2° del Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, el cual quedará así:

Estarán exentas del impuesto de renta y complementarios las nuevas empresas agrícolas, ganaderas, microempresas, establecimientos comerciales, industriales, turísticos, las compañías exportadoras y mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, que se instalen efectivamente en la zona afectada por el sismo y avalancha del Río Paez, y aquellas preexistentes al 21 de junio de 1994 que demuestren fehacientemente incrementos sustanciales en la generación de empleo, siempre que estén localizadas en los municipios señalados en el artículo 1° del presente Decreto.

La cuantía de la exención regirá durante diez (10) años de acuerdo a los siguientes porcentajes y períodos: el cien por ciento (100%) para las empresas preestablecidas o nuevas que se establezcan entre el 21 de junio de 1994 y el 20 de junio de 1999; el cincuenta por ciento (50%) para las que se instalen entre el 21 de junio de 1999 y el 20 de junio del año 2001, y el veinticinco por ciento (25%) para las que se establezcan entre el 21 de junio del año 2001 y el 20 de junio del año 2003.

Gozarán del mismo beneficio las unidades económicas productivas precisadas en el inciso primero de este artículo que, preexistiendo al fenómeno natural y por causa de éste, hayan disminuido sus ingresos reales en un mínimo de cuarenta por ciento (40%), según certificación expedida por la Corporación Nasa Kiwe, o por los Ministerios de Desarrollo Económico, Agricultura o Minas y Energía.

PARAGRAFO 1°. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que hubiesen efectuado inversiones en la zona afectada, tendrán derecho a solicitar la exención

en los porcentajes y períodos determinados en este artículo.

PARAGRAFO 2°. Cuando se trate de nuevas empresas de tardío rendimiento, durante el período improductivo y hasta el 31 de diciembre de año 2003, se les reconocerá un crédito fiscal equivalente al quince por ciento (15%) de la inversión realizada en dicho período. Para tal efecto se deberá acompañar la respectiva certificación del Ministerio de Agricultura si se trata de empresas agrícolas o ganaderas, del Ministerio de Minas y Energía si se trata de empresas mineras que no se relacionen con la exploración o explotación de hidrocarburos, o del Ministerio de Desarrollo Económico si se trata de empresas comerciales, industriales y turísticas.

Dicho crédito estará representado en un bono que mantendrá su valor real en los términos que establezca el Gobierno Nacional y sólo podrá utilizarse para pagar impuestos de renta y complementarios a partir de la fecha en que se comience la actividad productiva. Para tal efecto se aplicarán, en lo pertinente, las normas del Estatuto Tributario que regulan el pago del impuesto mediante títulos.

PARAGRAFO 3°. A los intereses que reciban los propietarios de las actividades que adquieran inmuebles en desarrollo del Decreto 1185 de 1994 se les aplicará lo dispuesto en el 2° inciso del artículo 30 de la Ley 9 de 1989.

PARAGRAFO 4°. La exención será aplicable a las nuevas empresas efectivamente constituidas en la zona afectada, a las preexistentes al 21 de junio de 1994 que comprueben aumentos sustanciales en la generación de empleo y a las compañías exportadoras.

ARTICULO TERCERO. Modifíquese el artículo 3° del Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, el cual quedará así: Para los efectos de inciso 1° del artículo 2° del presente decreto, se considera efectivamente establecida una empresa cuando esta, a través de su representante legal, si es persona jurídica, o del empresario, si es persona natural, en memorial dirigido a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales respectiva, manifiesta su intención de acogerse a los beneficios otorgados por este decreto, detallando la actividad económica a la que se dedica, el capital de la empresa, su lugar de ubicación y la sede principal de sus negocios.

Las sociedades comerciales se considerarán establecidas desde la fecha de inscripción de su

acto constitutivo en el Registro Mercantil. Las demás personas jurídicas desde la fecha de su constitución.

PARAGRAFO 1°. Para gozar de la exención no podrá transcurrir un plazo mayor de cinco (5) años entre la fecha del establecimiento de la empresa y el momento en el que empieza la fase productiva.

PARAGRAFO 2°. Cuando se trate de sociedades o entidades asimiladas a éstas deberá remitir, dentro del mismo término previsto en éste artículo, una copia de la escritura o documento de constitución.

PARAGRAFO 3°. El cambio de denominación o propietario de las empresas o establecimientos de comercio no les da el carácter de nuevos a los ya existentes y no tendrán derecho a la exención a que se refiere el artículo 1° del decreto N° 1264 del 21 de junio de 1994.

PARAGRAFO 4°. Para determinar la renta exenta se entiende como ingresos provenientes de una empresa o establecimiento comercial de bienes y servicios de los sectores industrial, agrícola, microempresarial, ganadero, turístico y minero, aquellos originados en la producción, venta y entrega material de bienes dentro o fuera de la zona afectada por la catástrofe.

ARTICULO CUARTO. Modifíquese el artículo 4° del Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, el cual quedará así: Requisitos para cada año que se solicite la exención.

Para que proceda la exención sobre el impuesto de renta y complementarios de que trata el presente decreto, a partir del año gravable de 1994 los contribuyentes deberán enviar a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda a su domicilio o asiento principal de sus negocios, antes del 30 de marzo del año siguiente al gravable, los siguientes documentos e informaciones:

1°. Certificación expedida por el Alcalde respectivo, en la cual conste que la empresa o establecimiento objeto del beneficio se encuentre instalada físicamente en la jurisdicción de uno de los municipios a que se refiere el artículo 1° de éste Decreto.

2°. Certificación del Revisor Fiscal o Contador Público, según corresponda, en la cual conste:

a) Que se trata de una inversión en una nueva empresa establecida en el respectivo municipio entre la fecha en que empezó a regir el presente decreto y el 31 de diciembre del año 2003.

b) La fecha de iniciación del período productivo o de las fases correspondientes a la etapa improductiva.

c) El monto de la inversión efectuada y de la renta exenta determinada de acuerdo con lo establecido en el presente decreto.

3°. Cuando se trata de unidades económicas preexistentes al sismo o avalancha del río Paez, o de empresas o establecimientos que se encuentren en período improductivo o que sean de tardío rendimiento, certificación que determina y precise la fase improductiva o de tardío rendimiento y el año de obtención de utilidades expedida por el Ministerio de Agricultura si se trata de empresas agrícolas o ganaderas, por el Ministerio de Desarrollo Económico si se trata de empresas comerciales, industriales y turísticas o por el Ministerio de Minas y Energía tratándose de actividades mineras.

ARTICULO QUINTO. Cuando se efectúen nuevas inversiones por empresas domiciliadas en el país, el monto del desembolso será deducible de la renta del ente inversionista.

PARAGRAFO. Las utilidades líquidas o ganancias ocasionales obtenidas durante un periodo y las inversiones que una empresa nacional o extranjera realice en los municipios señalados en el artículo 1° de ésta Ley durante los cinco (5) años siguientes a 1994, constituye renta exenta por igual monto al invertido, para el año gravable siguiente.

En caso de que las nuevas empresas establecidas generan pérdidas, la exención se podrá solicitar en los períodos gravables siguientes hasta completar el cien por ciento (100%) del monto invertido.

El inversionista podrá optar por aplicar el valor invertido como un menor valor del impuesto por pagar o como renta exenta. En ningún caso podrá aplicarlo simultáneamente a ambos rubros.

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

ARTICULO SEPTIMO. En cumplimiento de los artículos (13), inciso final, y sesenta y seis (66) de la Constitución Política, el Gobierno Nacional, en un plazo no mayor de noventa (90) días contados a partir de la promulgación de ésta ley, creará una línea especial de crédito subsidiado de fomento para apoyar el establecimiento de nuevas empresas o reinstalar y reactivar unidades económicas productivas preexistentes, en los sectores primario, secundario y terciario, en la zona afectada por el fenómeno natural en los Departamentos de Cauca y Huila, con destino a la confinanciación de capital de trabajo y activos fijos.

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

ARTICULO OCTAVO. Las donaciones realizadas por personas naturales o jurídicas a entidades que labren en la rehabilitación de los damnificados y zonas afectadas, estarán exentas de todo impuesto, tasa o contribución, hasta el 31 de diciembre del año 2003, y no requerirán del procedimiento de insinuación judicial establecido en el artículo 1458 del Código Civil, conforme lo establece el artículo 5° del decreto N° 1264 del 21 de junio de 1994.

(...)

ARTICULO DECIMO. La Corporación Nasa Kiwe promoverá y apoyará, financiera y técnicamente, la conformación de empresas individuales, familiares o asociativas con los damnificados por la catástrofe natural, las cuales gozarán de las exenciones y beneficios fijados por esta ley.

ARTICULO DECIMOPRIMERO. Modifíquese el artículo 6 del Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, el cual quedará así: Los contribuyentes que se acojan a los beneficios preceptuados por éste decreto inscribirán sus libros contables ante la Cámara de Comercio o en la División de Fiscalización de la Administración de Impuesto y Aduanas Nacionales que corresponda al

lugar de sus actividades económicas; registrarán todas las operaciones relacionadas con el giro ordinario de sus negocios y demostrarán que cumplen con la condición de generar el ochenta por ciento (80%) de la producción en la zona afectada.

Cuando se instituyen empresas, sociedades o establecimientos con el ánimo de usarlas fraudulentamente para obtener los beneficios ordenados por éste decreto; o aparenten estar ubicadas en las áreas afectadas con el fin de evadir el pago de impuestos; o simulen operaciones para lograr indebidas exenciones, la Administración de Impuestos y Aduanas respectiva desconocerá las rentas exentas solicitadas, los costos y deducciones fingidas e impondrá las sanciones a que haya lugar.

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

- a) La importación de bienes de capital no producidos en la subregión andina y destinados a empresas de los sectores primario, secundario y terciario, estarán exentos de aranceles por un término de cinco (5) años contados a partir de la promulgación de la presente Ley.
- b) Tendrán libertad de asociarse con empresas extranjeras.
- c) Los bienes introducidos a la zona determinada por el artículo primero de la presente Ley que importen al resto del territorio nacional se someterán a las normas y requisitos ordinarios aplicados a las importaciones.

PARAGRAFO. Para los efectos establecidos en ésta Ley, se entiende por instalación de nueva empresa aquella que se constituye dentro de los cinco años posteriores a la promulgación de la presente Ley, para lo cual el empresario deberá manifestar ante la Administración de Impuestos respectiva la intención de establecerse en la zona afectada, indicando el capital, lugar de ubicación y demás requisitos que, mediante reglamento, establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. No se entenderán como empresas nuevas aquellas que ya se encuentran constituidas y sean objeto de reforma estatutaria para cambio de nombre, propietarios o fusión con otras empresas. Para los efectos establecidos en la presente Ley, se entiende por ampliaciones significativas en empresas establecidas, aquellas que inicien

dentro de los cinco (5) años posteriores a la promulgación de la presente Ley y que constituyan un proyecto de ampliación que signifique un aumento en su capacidad productiva de por lo menos un treinta por ciento (30%) de los que actualmente produce, el cual deberá ser aprobado, para efecto de gozar de las exenciones contempladas en ésta Ley, por la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales o quien haga sus veces, previo el cumplimiento de los requisitos que por reglamento ella establezca.

## II. ANTECEDENTES

### Preliminares

1. Mediante oficio de Agosto 16 de 1995, el Presidente del Senado de la República, remitió a esta corporación el Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara "Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante decreto N° 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones", el cual fue objetado parcialmente por el Gobierno Nacional.

2. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda, objetó, por inconstitucionales, los artículos 1° a 8° y 10° a 12°, por considerarlos violatorios de los artículos 151, 154 y 215-6 de la C.P. Además, objetó el proyecto en su totalidad por violación del plazo indicado en el artículo 160 inciso 1° de la C.P.

3. Recibido el concepto del Procurador General de la Nación, mediante auto de septiembre dos de mil novecientos noventa y cinco, se asumió la revisión de las normas objetadas.

### Trámite legislativo

El Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara "Por la cual se modifica el Decreto 1264 del 21 de junio de 1994, proferido en desarrollo de la emergencia declarada mediante decreto N° 1178 del 9 de junio de 1994 y se dictan otras disposiciones" siguió el siguiente trámite legislativo:

El proyecto se presentó el día 16 de agosto de 1994 ante la Secretaría General del Senado de la República, y se repartió, en la misma fecha, a la Comisión Tercera del Senado de la República, como lo atestigua el documento que aparece a folio 221 del expediente remitido por el Senado de la República.

El primer debate se surtió el día 12 de diciembre de 1994 y el segundo, en la Sesión Plenaria del día 21 de marzo de 1995, conforme a carta remitida por el Presidente del Senado a su homólogo de la Cámara de Representantes el día 21 de marzo de 1995. Documento que obra a folio 151 del expediente.

La Comisión Tercera de la Cámara de Representantes dio primer debate al proyecto el día 7 de junio de 1995, como se deduce del documento enviado por el Secretario General de la Cámara de Representantes al Secretario General del Senado de la República (Folio 80).

En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 15 de junio de 1995 se dio segundo debate al proyecto de ley, como aparece en la constancia suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes que aparece en el folio 97.

En sesiones de junio 16 de 1995, las plenarias de ambas cámaras aprobaron el informe y el texto presentado por los miembros de la Comisión Conciliadora. Folios 79 y 78.

#### Descripción de las normas objetadas

Artículo primero. Este artículo define los municipios que para los efectos del Decreto 1264 de 1994 y la Ley, se consideran afectados por el sismo y la avalancha del río Páez y que, a su vez, se verán beneficiados con las exenciones tributarias que la Ley y el decreto consagran.

Artículo segundo. Se definen las actividades y empresas exentas del impuesto a la renta y complementarios. Se fijan requisitos para acceder a las exenciones y se establecen sus cuantías. Se crea un crédito fiscal (bono) destinado a pagar impuestos de empresas de tardío rendimiento.

Artículo tercero. Se impone la necesidad de acudir ante la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales para acceder a las exenciones. De otro lado, se definen los términos en que se entiende constituida una sociedad. Se precisan los rubros de los ingresos que comportan exoneración fiscal.

Artículo cuarto. Se determina la documentación que debe remitirse a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales para efectos de la exención.

Artículo quinto. Se define la exención respecto de utilidades líquidas y ganancias

ocasionales. Se fija el tratamiento tributario a las empresas que generen pérdidas.

Artículo sexto. Se ordena una exención de impuestos, tasas y contribuciones para maquinaria, equipos, materia prima y repuestos destinados a la región afectada.

Artículo séptimo. Se dispone la creación de una línea de crédito de fomento con destino a las empresas que operan en la zona afectada.

Artículo octavo. Se reconoce una exención para donaciones y se fija el trámite para la insinuación judicial.

Artículo décimo. Se determinan las obligaciones a cargo de la Corporación Nasa Kiwe, para con las empresas de los damnificados.

Artículo decimoprimer. Se consagra la obligación de los beneficiarios de registrar sus libros de contabilidad. Se tipifica una sanción a cargo de quienes fraudulentamente se beneficien de las exenciones.

Artículo decimosegundo. Se establece una exención para la importación de bienes de capital no producidos en la subregión andina. Se definen algunos términos utilizados en la Ley.

### III. FUNDAMENTOS

Primera objeción: violación del artículo 215, inciso 6o de la C.P.

#### Posición del Gobierno

1. El trámite del proyecto de ley, enderezado a modificar el decreto legislativo 1624 de 1994, expedido en desarrollo de la emergencia económica declarada mediante el decreto 1178 del 9 de junio de 1994, se perfeccionó el 16 de junio de 1995, esto es, por fuera del año siguiente a la declaratoria de la emergencia, el cual vencía el 9 de junio de 1995. Los artículos 1 a 7, 8, 10 y 12 del proyecto introducen modificaciones al decreto legislativo 1264 de 1994 en materia de exención de impuestos, la que corresponde a la iniciativa exclusiva del gobierno (C.P., art. 154), salvo el caso de que se den las condiciones del inciso sexto del artículo 215 de la C.P., que en la situación presente se echan de menos pues el proceso legislativo concluyó siete días después.

## Posición del Senado

2. El término del “año siguiente” a que se refiere el inciso sexto del artículo 215 de la C.P., se contabiliza a partir de la fecha de expedición de cada uno de los decretos que se dicten durante la emergencia. Por consiguiente, el plazo para derogar, modificar o adicionar el decreto legislativo 1264 del 21 de junio de 1994, vencía el día 21 de junio de 1995.

## Posición del Procurador General de la Nación

3. El término del año se computa a partir de la “declaratoria de la emergencia”, como claramente lo dispone el artículo 215 de la C.P. Luego, la objeción presidencial es procedente.

## Consideraciones de la Corte Constitucional

4. El proyecto de ley examinado, por medio del cual se pretende modificar y adicionar el decreto legislativo 1624 de 1994, expedido con base en las facultades especiales derivadas de la declaratoria de emergencia decretada por virtud del decreto legislativo 1178 del 9 de junio de 1994, versa sobre una materia tributaria - exención al impuesto de renta y complementarios -, cuya iniciativa legislativa se reserva al Gobierno, salvo que se presente la hipótesis del inciso sexto del artículo 215 de la C.P., sobre cuya verificación justamente se discute.

La disposición citada es del siguiente tenor: “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo”. El término del año siguiente dentro del cual los miembros del Congreso reasumen la plena iniciativa legislativa respecto de materias cuya iniciativa ordinariamente se reserva al Gobierno, se contabiliza a partir de la “declaratoria de la emergencia”, como de manera clara lo señala el precepto constitucional. No es de recibo, por lo tanto, la interpretación que hace el Senado de la República, que vincula la iniciación de dicho término a la fecha de expedición de cada uno de los decretos dictados al amparo de la

emergencia.

Tampoco la Corte comparte la interpretación que formulan el Gobierno y el Ministerio Público.

El íter legislativo se inicia con la propuesta que uno de los miembros del Congreso, el Gobierno o las entidades indicadas en el artículo 156 de la C.P., formula en cualquiera de las cámaras bajo la forma de un proyecto de ley. Una condición previa que tiene que satisfacerse, so pena de que el proyecto desde su origen quede viciado, es la de que quien lo proponga constitucionalmente tenga el poder de iniciativa para presentarlo, el cual existe por regla general y sólo sufre excepciones en los casos enunciados en el segundo inciso del artículo 154 de la C.P. El indicado poder o facultad de iniciativa es un requisito que debe establecerse desde un comienzo de manera objetiva y precisa. Los principios de eficiencia y responsabilidad política, se verían seriamente comprometidos si sólo al cabo del proceso legislativo se pudiese verificar si el anotado requisito previo del poder o facultad de iniciativa realmente existía o no. Concederle al poder o facultad de iniciativa, naturaleza condicional o eventual, además de imponer su constatación al término de la formación de la ley aprobada, introduce un elemento aleatorio que le resta seguridad al trabajo del Congreso y puede conducir a que por una circunstancia puramente fortuita se pierda la tarea realizada.

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

El proyecto sometido a control de la Corte se presentó a consideración del Senado de la República el día dieciséis (16) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro. El examen que

la Corte realiza sobre la facultad constitucional de iniciativa legislativa, se hace con relación a ese momento. Es evidente que el proyecto se presentó dentro del término del año siguiente a la declaratoria de emergencia, período en cual los miembros del Congreso gozaban de libre iniciativa legislativa sobre las materias ordinariamente reservadas al Gobierno.

La interpretación de la Corte corresponde al espíritu de la norma constitucional, que no es ajena al primado del principio democrático representado en la ley, ni tampoco a la efectividad de los deberes del Estado, que reclama la activa y oportuna participación del Congreso en la resolución de las crisis económicas y sociales que motivan las declaratorias de emergencia.

Si acaso la interpretación del precepto constitucional, pudiere arrojar dudas sobre la procedencia de la actuación legislativa, la alternativa hermenéutica que debe favorecerse será la que en mayor grado propicie su intervención y ofrezca soluciones a la crisis. En este mismo sentido, se desconoce el propósito del artículo 215, inciso 6, si se interpreta de manera restringida el alcance de la ley en situaciones de emergencia, cuyo cometido lejos de ser accidental se debe asociar con la solución, en lo posible, definitiva y de fondo a la crisis. La objeción no prospera.

## Segunda objeción

### Posición del Gobierno

1. La línea de crédito que se ordena efectuar al Gobierno Nacional, es un asunto ajeno a la competencia del Gobierno y del Legislador. Se trata de una facultad que la Constitución y la ley han radicado en cabeza exclusiva del Banco de la República (C.P., arts 371 y 372. Ley 31 de 1992).

### Posición del Senado de la República

2. A la luz de los artículos 13 y 66 de la C.P., en atención a la condición de debilidad manifiesta de un grupo social y a la existencia de una calamidad ambiental, vale decir, ante una situación excepcional y de emergencia, la ley puede disponer la creación de una línea de crédito con miras a conjurar la situación.

### Posición del Procurador General de la Nación

3. La creación de una línea especial de crédito de fomento, como la prevista en el proyecto, es del resorte del Banco de la República (C.P., arts. 371 y 372).

#### Consideraciones de la Corte Constitucional

Es evidente que el sismo y la avalancha del río Páez, afectaron de manera grave las propiedades y la economía de la zona afectada. Más allá del simple fenómeno natural, los hechos produjeron una verdadera perturbación del orden social y económico de la zona. La respuesta del Estado sería teórica y alejada de las causas y efectos de la calamidad pública, si no se tradujera, frente a las comunidades cuyo modo de vida fue completamente trastocado por la naturaleza, en un flujo de recursos y en una temporal exoneración de la carga tributaria.

La línea de crédito precisamente se orienta a resolver este aspecto de la crisis. La economía de la región, liquidada por el sismo y la avalancha, debe reconstruirse. Mientras ello no se haga, la situación social permanecerá alterada y la población sufrirá los graves efectos del desempleo y la improductividad.

El crédito subsidiado, se ajusta a esta situación excepcional, que no puede ser enfrentada con los instrumentos normales del mercado. De otro lado, los préstamos que se regulan, no suponen el establecimiento de un cupo de crédito en el Banco de la República. De ahí que el legislador, respecto del mecanismo financiero referido, se limite a ordenarlo y confíe su regulación y puesta en obra al Gobierno. El aprovechamiento e inversión del ahorro (C.P. art. 150-19), puede ser objeto de intervención por parte del Gobierno, conforme a la ley (C.P. art. 335), en razón del interés público y la función social inherente a esta actividad, que necesariamente es mayor cuando se asiste a una calamidad pública que demanda una transitoria e inmediata canalización de flujos financieros para poder ser superada.

Las personas y familias que sufren el impacto negativo de un hecho social grave (v.g.r. terrorismo) o de un fenómeno incontrolable de la naturaleza, tienen el carácter de víctimas o damnificados. La condición de debilidad manifiesta que exhiben estas personas y comunidades (C.P. art. 13), ha sido tomada en consideración en la historia reciente del País. Entre las medidas adoptadas - como lo atestigua el repaso de las normas de excepción dictadas a raíz de la avalancha que sepultó a la ciudad de Armero, el terremoto que afectó a Popayán y los atentados terroristas -, nunca han faltado los que disponen diversos

mecanismos de asistencia financiera a las víctimas. En estos eventos, el sistema financiero, a través de las distintas modalidades de los créditos, cumple una función social. Con ocasión de las normas sobre “asistencia en materia de crédito”, incorporadas en el Decreto Legislativo N° 444 de 1993 “por el cual se dictan medidas de apoyo a las víctimas de atentados terroristas”, expresó esta Corte:

“(…) Por otra parte, el decreto desarrolla derechos y mecanismos de protección de esos derechos, tales como el derecho al trabajo de las víctimas de atentados terroristas que por razón de dichos hechos han visto menoscabada su actividad productiva, y el principio de la buena fe, el cual se consagra como un medio de protección y aplicación de los derechos, en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

En cuanto al derecho al trabajo, se establecen líneas de crédito en el IFI y en el Banco Central Hipotecario con tasas de interés que serán subsidiadas por el Fondo de solidaridad y Emergencia Social.

Y en lo que atañe a la presunción de la buena fe en las actuaciones o gestiones de los particulares ante las autoridades públicas, se establece que los establecimientos de crédito diseñen procedimientos que permitan a las víctimas del terrorismo, obtener crédito en el menor tiempo posible y con los documentos estrictamente necesarios.

Se observa, que al consagrarse instrumentos para proteger el derecho al trabajo de dichas víctimas no sólo se ampara este derecho, sino que indirectamente se salvaguardan todos aquellos que pueden ser satisfechos directamente por la persona con el resultado de su trabajo” (Corte Constitucional, sentencia C-197 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Las facultades excepcionales del Gobierno y del Congreso para sortear situaciones de emergencia (C.P. art. 215), los habilitan para adoptar mecanismos transitorios y especiales de asistencia crediticia a las víctimas, siempre que tengan relación directa y específica con el Estado de emergencia. No se pretende convertir a estos órganos en autoridades monetarias y crediticias, sino capacitar al Estado para que en circunstancias excepcionales puedan brindar protección efectiva a las personas y comunidades afectadas y, de este modo, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La objeción no prospera.

Tercera objeción

## Posición del Gobierno

1. El proyecto de ley se presentó y tramitó en primer término en el Senado de la República, no obstante que la Constitución y la ley orgánica disponen que los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes (C.P., arts 151 y 154. Ley 5ª de 1992, art. 143). Los artículos 1 a 7, 8, 10 y 12 del proyecto, se ocupan de regular una exención tributaria.

## Posición del Senado de la República

2. La atribución de derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno en desarrollo de un estado de emergencia, corresponde al “congreso”, que está integrado por el Senado y la Cámara. Luego, ante cualquiera de los dos cuerpos podía presentarse el proyecto de ley. La disposición del artículo 215 de la C.P., que le otorga esta competencia al Congreso, es posterior a los artículos 151 y 154 de la C.P., y tiene por lo tanto carácter preferente.

## Posición del Procurador General de la Nación

3. Aún en el caso del artículo 215, inciso sexto, el trámite de proyectos de ley relativos a exenciones tributarias, debe iniciarse en la Cámara de Representantes (C.P. arts., 154 y 143).

## Consideraciones de la Corte Constitucional

4. El artículo 215 de la C.P., durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, concede a todos los miembros del Congreso - sin hacer distinción alguna entre los senadores y los representantes, ni entre Senado y Cámara de Representantes -, libre y plena iniciativa legislativa en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. La norma citada introduce a este respecto una suerte de dispensa constitucional especial de naturaleza excepcional, que impide la aplicación del artículo 154 de la C.P.

La tesis del Gobierno, restringe indebidamente el alcance del artículo 215, inciso 6o, de la C.P. El requisito consistente en que el trámite de un proyecto relativo a una materia tributaria se inicie en la Cámara de Representantes, no tiene sentido exigirlo en este caso. De una parte es el Congreso como cuerpo - integrado por las dos cámaras -, el órgano que asume

plena competencia e iniciativa para tramitar los proyectos dirigidos a derogar, reformar y adicionar los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo del Estado de emergencia. De otro lado, la materia específica sobre la cual recaen las atribuciones del Congreso se relaciona con la adopción de las medidas indispensables para conjurar la emergencia, donde lo tributario no adquiere connotación principal sino meramente instrumental. En fin, la no incorporación del mencionado requisito de forma en el artículo 215, inciso 6o, se explica por la necesidad de que la función legislativa pueda desarrollarse con el mínimo posible de limitaciones y cortapisas de modo que en atención a la situación de calamidad pública pueda responder ágilmente a la crisis. La objeción no prospera

#### Cuarta Objeción

##### Posición del Gobierno

1. Dado que en la comisión tercera constitucional de la Cámara de Representantes se aprobó el proyecto en primer debate el día 7 de junio de 1995 y en la plenaria de dicha cámara se aprobó el proyecto en segundo debate el día 15 de junio de 1995, no medió el lapso mínimo de ocho días señalado en la Constitución Política (C.P., art. 160, inciso primero).

##### Posición del Senado de la República

2. Si con ocasión de la tramitación de la ley, se presenta un vicio de forma que pueda ser subsanable, y media la objeción presidencial por motivos de inconstitucionalidad, se tendrá que dar aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la C.P.

##### Posición del Procurador General de la República

##### Consideraciones de la Corte Constitucional

4. El examen del expediente legislativo corrobora el defecto anotado por el Gobierno. En consecuencia, en aplicación a lo dispuesto en el último inciso del artículo 167 de la C.P., dado que el vicio indicado existe y es subsanable, se enviará el proyecto a la Cámara de Representantes, para que en ésta dentro de los treinta (30) días siguientes se surta el segundo debate.

#### IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

#### R E S U E L V E

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES, desde el punto de vista material, los artículos 1 a 8 y 10 a 12 del Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara, por haberse encontrado infundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República, en cuanto no se vulneraron los artículos 151, 154 y 215-6 de la Constitución.

SEGUNDO.- Declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara desde el punto de vista formal, por haberse encontrado fundada la objeción formulada por el Presidente de la República, toda vez que entre el primero y segundo debate del proyecto en la Cámara de Representantes no medió el término exigido en el artículo 160 de la Constitución.

TERCERO.- En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 241 de la Constitución Política, devolver al presidente del Congreso de la República el Proyecto de Ley N° 43/94 Senado - 118/95 Cámara, para lo de su competencia, por tratarse de un vicio de procedimiento subsanable, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, fijar el término de treinta (30) días, contados a partir de la fecha en que se reciba el expediente, para que el Congreso de la República subsane el vicio observado, de conformidad con lo dispuesto por la Corte en sus consideraciones respecto de la cuarta objeción, ejecutado lo cual se enviará inmediatamente el proyecto a la Corte, para que ésta proceda a decidir sobre la exequibilidad del mismo.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General