

Sentencia C-674/02

ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Concepto

ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Régimen especial

ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Aplicación a proyecto industrial

ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Requisito para que proyecto industrial se califique como elegible/ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Requisito de inversión mínima para que proyecto industrial se califique como elegible

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA ECONOMICA Y SOCIAL PARA ZONAS DE FRONTERA

La Constitución confiere un marco amplio y flexible al Congreso para regular materias económicas. Sin embargo, según lo ha expuesto esta Corporación, el legislador no dispone de una libertad de configuración absoluta, puesto que debe respetar los límites fijados en la Carta Política. El legislador goza de un amplio margen de configuración en materia económica. No obstante, en aplicación del principio de supremacía de la Constitución, para ejercer sus competencias deberá respetar los principios superiores y atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad en las medidas que adopte. Estas son las condiciones a partir de las cuales el juez constitucional ejercerá su función como garante de la supremacía de la Carta Política, para lo cual, en casos como el que ahora ocupa la atención de la Corte, acude al juicio de igualdad.

JUICIO DE IGUALDAD EN REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL-Intensidad

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Alcance/JUICIO DE IGUALDAD-Criterio invocado por la ley

El principio de igualdad exige que deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones que sean iguales, desde un punto de vista que sea relevante de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma o por la autoridad política. En estos casos, el juez debe evaluar si el trato diferente dado por el órgano político se funda o no en situaciones diferentes, por lo que debe establecer si ese criterio invocado por la ley es o no relevante y válido para diferenciar las situaciones.

JUICIO DE IGUALDAD-Modulación de intensidad/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA Y  
JUICIO DE IGUALDAD-Margen e intensidad

Se ha acordado modular la intensidad del juicio de igualdad, en consideración al grado de libertad de la que dispone la autoridad política. Esto significa que a mayor libertad de configuración del legislador en una materia, más flexible debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, y a menor margen de configuración legislativa, en la medida que la Constitución restringe tal actuación, deberá ser más estricto el control de constitucionalidad.

JUICIO DE IGUALDAD EN ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Inversión mínima de proyecto industrial

TEST DE IGUALDAD-Elementos

ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Condiciones para calificar proyecto como elegible privilegia orientación exportadora y monto de inversión

ZONAS ESPECIALES ECONOMICAS DE EXPORTACION-Viabilidad futura de proyectos de inversión

JUICIO DE IGUALDAD EN REGULACION ECONOMICA Y SOCIAL-No sólo en la creación de empresa sino también en acceso al empleo y calificación laboral

EXPORTACION E INVERSION-Fomento

EXPORTACION-Grupo de inversionistas especiales para determinados proyectos/EXPORTACION-Existencia de otros programas de promoción para beneficios de inversionistas

EXPORTACION-Capacidad de inversión o no disposición de recursos económicos exigidos

Referencia: expediente D-3930

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 7º de la Ley 677 de 2001.

Actor: Eugenio Fabián Moreno Sánchez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentó el ciudadano Eugenio Fabián Moreno Sánchez contra el numeral 3 del artículo 7º de la Ley 677 de 2001.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo demandado:

“LEY 677 DE 2001

por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.

El Congreso de Colombia:

DECRETA

(...)

ARTÍCULO 7o. CONDICIONES DE ACCESO. Para que un proyecto industrial pueda ser calificado como elegible, deberá cumplir los siguientes requisitos:

1. La inversión deberá ser nueva y por lo tanto no puede consistir en la relocalización de industria nacional o extranjera.
2. La inversión solo deberá desarrollarse dentro del ámbito geográfico de los municipios

declarados como Zonas Especiales Económicas de Exportación.

3. La inversión mínima deberá ser de un millón de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$1.000.000) durante los primeros dos años, cifra que deberá ser aumentada a un millón y medio de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$1.500.000) en el tercer año y por último se aumentará a dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$2.000.000) en el cuarto año.

4. La inversión deberá materializarse dentro de los primeros años del proyecto, de acuerdo con los compromisos que se asuman en el respectivo contrato de admisión.

5. Como mínimo un ochenta por ciento (80%) de las ventas de la empresa deben estar destinadas a los mercados externos.

6. Asumir la obligación de cumplir con compromisos cuantificables en materia de generación de determinado número y tipo de empleos, incorporación de tecnologías avanzadas, encadenamiento con la industria nacional, permanencia en la zona, producción limpia y preservando entre otros, aspectos económicos, sociales y culturales de la zona, según las características del proyecto.

7. El Gobierno Nacional está facultado para revisar y ajustar los parámetros de acceso, con el propósito de garantizar el cumplimiento del objeto y la finalidad de las zonas Especiales Económicas de Exportación.

B. Las personas jurídicas que deseen adelantar proyectos de formación de recurso y potencial humano especializado, de infraestructura urbana, sistemas viales, redes de servicios públicos y en general instalaciones para garantizar los diferentes modos de transporte, deberán cumplir los siguientes requisitos: (...) 1

## II. LA DEMANDA

El ciudadano Eugenio Fabián Moreno Sánchez demanda el numeral 3 del artículo 7º de la Ley 677 de 2001, por considerar que vulnera el artículo 13 de la Constitución Política. Expone los siguientes argumentos:

En atención al derecho a la igualdad, el Estado no debe crear condiciones que impliquen la

anulación o disminución de las oportunidades de algunas personas para acceder a una actividad lícita, sin que haya una justificación objetiva y razonada.

La norma acusada contiene una condición discriminatoria porque el requisito allí exigido para que un proyecto industrial pueda ser calificado como elegible, priva injustificadamente a unas personas, de manera individual o en grupo, de la oportunidad de acceder a la exportación de bienes y servicios con el régimen preferencial de las zonas especiales económicas de exportación. Además, la fijación del requisito no fortalece ni debilita las oportunidades de otras personas para acceder a esa clase de exportación de bienes y servicios. En estas circunstancias, el Estado al establecer tal requisito está discriminando, desfavorablemente, al primer grupo de personas frente al segundo.

La discriminación radica en la exigencia de un monto mínimo de inversión empresarial de un millón de dólares para acceder a la exportación de bienes y servicios en las condiciones favorables de que trata la ley, la cual está en contra de las personas naturales y jurídicas que no puedan reunir ese capital y que tengan el firme propósito de exportar bienes y servicios con el régimen favorable de las zonas económicas especiales de exportación.

El requisito de inversión mínima exigida carece de justificación objetiva y razonable porque no existen fundamentos de hecho que impidan que personas provistas con un capital menor al mínimo de inversión señalado puedan exportar bienes o servicios hacia otros países. Considera el demandante que el legislador no tuvo en cuenta que toda exportación de bienes o servicios lícitos es provechosa para el país, habida cuenta que atrae divisas y genera empleo.

La discriminación que hace la norma a partir del capital de la empresa es injusta puesto que somete a pequeños productores al régimen común, que es mucho más oneroso y desfavorable que el previsto para los usuarios de las zonas especiales económicas de exportación.

La norma impugnada va en contravía al principio constitucional de la igualdad en la medida en que el artículo 13 de la Carta precisamente consagra la obligación del Estado de adoptar un trato preferencial hacia las personas marginales y más vulnerables. Por eso no puede ser constitucional el imponer castigos a personas naturales o jurídicas que sean más débiles o que posean menos capital que otras.

Finalmente, estima que la norma demandada discrimina ante todo a los pobladores de las zonas especiales económicas de exportación porque ellos pertenecen a las clases económicas media y baja, que aunque quisieran asociarse no alcanzarían a reunir el capital de inversión mínimo exigido.

### III. INTERVENCIONES

1. El legislador aprueba la Ley 677 en uso de la facultad otorgada en el artículo 337 de la Constitución y según el cual “la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”. Entonces, el constituyente quiso que las zonas fronterizas tuvieran un régimen legal excepcional, acorde con su posición estratégica dentro del territorio nacional.

2. La clara finalidad macroeconómica que asigna la ley a las Zonas Especiales Económicas de Exportación al atraer y generar nuevas inversiones para fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia de capital privado y que estimulen y faciliten las exportaciones de bienes y servicios producidos en el territorio colombiano, se aviene con el fin constitucional del Estado de promover la prosperidad general y el bien común (C.P., arts. 2 y 333).

3. Los montos de inversión exigidos en la norma acusada tienen su fundamento fáctico en el estudio técnico elaborado con tal finalidad por el Departamento Nacional de Planeación.

4. En el ordenamiento jurídico vigente existen otros regímenes preferenciales cuya finalidad es el fomento a las exportaciones y/o la inversión, tales como el de las Zonas Francas, el de las Zonas de Frontera, los de las Zonas Aduaneras Especiales y los de reactivación de zonas deprimidas, en todos los cuales los usuarios deben acreditar el cumplimiento de requisitos especiales, acordes con la finalidad para la que fueron creados.

5. Los proyectos industriales que no reúnan el requisito previsto en la norma demandada, disponen de otros mecanismos preferenciales que permiten producir bienes y servicios para la exportación, en condiciones favorables, tales como el Plan Vallejo, el régimen de las Comercializadoras Internacionales y el Certificado de Reembolso Tributario.

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

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada. Apoya su petición en el siguiente razonamiento:

1. Según el artículo 337 de la Constitución corresponde a la ley establecer normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover el desarrollo.

En materia económica el legislador tiene amplia facultad de regulación, lo cual implica generalmente dar tratamientos diferentes a unos actores y sectores económicos frente a otros, según la orientación que quiera dar el Estado a la asignación de los recursos de inversión.

Entonces, al ser la actividad exportadora benéfica para el interés general, debe ser promovida por el Estado.

3. El trato diferencial debe analizarse a la luz del manejo normativo del sector exportador en su conjunto, pues la norma sólo hace referencia a uno de los programas estatales para promover las exportaciones a través de las Zonas Especiales Económicas de Exportación. Por lo tanto, sería discriminatoria si no existieran otros programas de promoción de las exportaciones.

Entonces, la exclusión que puede comportar la norma no implica vulneración del derecho a la igualdad, en tanto que si bien en ella se crea un grupo de inversionistas especiales para determinados proyectos de exportación, el ordenamiento ofrece otros programas de promoción de las exportaciones de los cuales pueden beneficiarse los inversionistas que no cumplan con los requisitos establecidos para quienes pretendan participar en las zonas especiales económicas de exportación -ZEEE- creadas por la Ley 677 de 2001.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El régimen especial de las zonas especiales económicas de exportación

1. Con base en el artículo 337 de la Constitución Política el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, aprobó la Ley 677 de 2001, por medio de la cual se expiden normas sobre tratamientos excepcionales para regímenes territoriales.

La Ley 677 está compuesta por tres capítulos, a saber: la creación y regulación de las zonas

especiales económicas de exportación; el establecimiento de una zona de régimen aduanero especial para Maicao, Uribia y Manaure; y la extensión de los beneficios de las zonas especiales económicas de exportación a las sociedades comerciales domiciliadas en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La Ley 677 crea las condiciones especiales para la promoción, desarrollo y ejecución de procesos de producción de bienes y servicios para exportación en las zonas especiales económicas de exportación que se constituyen por esta ley dentro de los límites territoriales de los municipios, y sus áreas metropolitanas creadas por ley, de Buenaventura, Cúcuta, Valledupar e Ipiales. El Gobierno Nacional podrá extender los beneficios de las zonas especiales económicas de exportación a otros municipios fronterizos.<sup>2</sup>

Se entiende por zonas especiales económicas de exportación los espacios del territorio nacional correspondientes a los cuatro municipios fronterizos antes indicados, en los cuales se aplicará, a las nuevas empresas que se establezcan, un régimen jurídico especial en materia económica y social para promover su desarrollo, en beneficio del progreso nacional, mediante la exportación de bienes y servicios.<sup>3</sup>

Este régimen tiene como finalidad única atraer y generar nuevas inversiones para fortalecer el proceso de exportación nacional mediante la creación de condiciones especiales que favorezcan la concurrencia del capital privado y que estimulen y faciliten la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio colombiano.<sup>4</sup> Siendo así, el legislador dispuso que el régimen especial se aplicará a los proyectos industriales que tengan una conexión directa con la finalidad definida, y que podrán ser usuarios de las zonas especiales económicas de exportación, entre otros, las personas jurídicas que celebren el contrato de admisión a la zona correspondiente, sin importar cuál fuere su nacionalidad.<sup>5</sup>

Para que un proyecto industrial pueda ser calificado como elegible, deberá cumplir los requisitos señalados en el artículo 7º de la Ley 677, entre los cuales se exige que la inversión sea nueva y se desarrolle sólo dentro del ámbito geográfico de los municipios declarados como zona especial económica de exportación; además, como mínimo un 80% de las ventas de la empresa deben estar destinadas a los mercados externos y se deberá cumplir con compromisos cuantificables en materia de generación de un determinado número y tipo de empleos, incorporación de tecnologías avanzadas, encadenamiento con la industria nacional,

permanencia en la zona, producción limpia, entre otros aspectos económicos, sociales y culturales de la zona, según las características del proyecto. Así mismo, se exige la inversión mínima de dos millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, que deberá materializarse, en forma progresiva, dentro de los primeros cuatro años del proyecto.<sup>6</sup>

Los proyectos industriales que obtengan calificación de elegibles por parte del Comité que establezca el Gobierno Nacional, gozarán de los beneficios de carácter tributario, arancelario y laboral establecidos en esta ley, una vez suscrito el contrato de admisión dentro del cual se definan los compromisos que asume el interesado. La duración de cada contrato será acordada por las partes, pero no podrá ser inferior a cinco años ni superior a veinte. Para afianzar el cumplimiento de todos los compromisos adquiridos en el contrato de admisión, el interesado deberá constituir una garantía a favor de la Nación, por el 10% del total de la inversión.<sup>7</sup>

2. El requisito de la inversión mínima de US\$2'000.000 es el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad. El demandante considera que este requisito vulnera el principio de igualdad al fijar condiciones que anulan o disminuyen las oportunidades de algunas personas para acceder a una actividad lícita, sin que haya una justificación objetiva y razonable. Estima que el requisito de la inversión mínima priva injustificadamente a otras personas de la oportunidad de ser beneficiarios del régimen preferencial, con lo cual da un trato discriminatorio a quienes no puedan reunir ese capital, así tengan el propósito de exportar bienes o servicios. Es el caso de los pobladores de las zonas especiales económicas de exportación, que pertenecen a las clases económicas media y baja y no alcanzan a reunir el capital exigido como inversión mínima en los proyectos industriales. Aduce también que la norma demandada es injusta porque somete a los pequeños productores al régimen común, que les es más oneroso y desfavorable que el régimen especial. Agrega que el legislador no considera que toda exportación de bienes o servicios lícita sea provechosa para la economía nacional, ni tiene en cuenta que el artículo 13 de la Carta Política consagra la obligación del Estado de adoptar un trato preferencial hacia las personas marginales y más débiles.

Así entonces, corresponde a la Corte examinar si el requisito de inversión mínima exigido para que un proyecto industrial en una zona especial económica de exportación sea calificado como elegible, vulnera el principio de igualdad por ser discriminatorio e injustificado o si, por el contrario, se fundamenta en circunstancias objetivas y razonables.

Para resolver este interrogante, la Corte señalará brevemente la relación que existe entre la libertad de configuración legislativa en materias económicas y sociales para las zonas de frontera y el alcance del juicio de igualdad en estos aspectos, para luego examinar específicamente las acusaciones del demandante.

#### Libertad de configuración legislativa en materia económica

3. De acuerdo con el artículo 334 de la Constitución Política, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, que intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

Agrega este precepto constitucional que el Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

Como se aprecia, la Constitución confiere un marco amplio y flexible al Congreso para regular materias económicas. Sin embargo, según lo ha expuesto esta Corporación, el legislador no dispone de una libertad de configuración absoluta, puesto que debe respetar los límites fijados en la Carta Política. Para la Corte, la libertad para el ejercicio de la actividad legislativa “no significa obviamente que el legislador sea libre de establecer cualquier tipo de regulación económica. De un lado, por cuanto la Constitución estableció que en general las leyes de intervención económica ‘deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica’. Por eso en la Asamblea Constituyente se precisó que la Constitución de 1991 ‘tampoco consagra el viejo concepto de la intervención sin límites, en razón de las nuevas características de las leyes de intervención’. De otro lado, esta Corporación ha insistido en que el carácter de Estado Social de Derecho que la nueva Constitución confiere al régimen colombiano, los objetivos proclamados en el preámbulo así como la existencia de derechos económicos fundamentales son todos elementos que tienen implicaciones sustantivas sobre la legitimidad constitucional de las políticas económicas. (...) Esto significa que el Congreso y el Ejecutivo pueden llevar a cabo distintas políticas económicas siempre y

cuando ellas tiendan de manera razonable a ‘hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por los derechos constitucionales. Existe entonces entre las instituciones constituidas de representación popular y el texto constitucional una doble relación de libertad y subordinación”<sup>8</sup>.

Así pues, el legislador goza de un amplio margen de configuración en materia económica. No obstante, en aplicación del principio de supremacía de la Constitución, para ejercer sus competencias deberá respetar los principios superiores y atender criterios de razonabilidad y proporcionalidad en las medidas que adopte. Estas son las condiciones a partir de las cuales el juez constitucional ejercerá su función como garante de la supremacía de la Carta Política, para lo cual, en casos como el que ahora ocupa la atención de la Corte, acude al juicio de igualdad.

4. El principio de igualdad exige que deben ser tratadas de la misma forma dos situaciones que sean iguales, desde un punto de vista que sea relevante de acuerdo con la finalidad perseguida por la norma o por la autoridad política. En estos casos, el juez debe evaluar si el trato diferente dado por el órgano político se funda o no en situaciones diferentes, por lo que debe establecer si ese criterio invocado por la ley es o no relevante y válido para diferenciar las situaciones.

Por ende, al juez le corresponde considerar la relevancia del trato distinto efectuado por la autoridad política. Sin embargo, esta no es una labor sencilla puesto que “al hacer tal análisis, el juez podrá, en cualquier caso, incurrir en dos vicios extremos, igualmente perjudiciales: la inocuidad del derecho a la igualdad o su dominio absoluto sobre los otros principios y valores constitucionales”<sup>9</sup>.

Para superar esta dificultad, se ha acordado modular la intensidad del juicio de igualdad, en consideración al grado de libertad de la que dispone la autoridad política. Esto significa que a mayor libertad de configuración del legislador en una materia, más flexible debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, y a menor margen de configuración legislativa, en la medida que la Constitución restringe tal actuación, deberá ser más estricto el control de constitucionalidad.<sup>10</sup>

Esta necesidad de modular el juicio de igualdad a partir del grado de libertad de configuración legislativa ha sido reconocida por esta Corte en diferentes ocasiones. Así, la

sentencia C-093 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero, señaló al respecto:

“En aquellos campos en donde la Carta confiere a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, una amplia libertad de apreciación y configuración, entonces el escrutinio judicial debe ser más dúctil, a fin de no afectar la discrecionalidad legislativa, que la propia Constitución protege. En estos eventos, y por paradójico que parezca, el estricto respeto de la Carta exige un escrutinio judicial suave, que sea respetuoso de la libertad política del Congreso, a fin de que el juez constitucional no invada las competencias propias del Legislador.

Por el contrario, en aquellos asuntos en que la Carta limita la discrecionalidad del Congreso, la intervención y control del juez constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por la Constitución. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto la Carta así lo exige.

Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte del legislador. Así, si se trata de ámbitos en donde el Congreso goza de una amplia discrecionalidad de regulación, entonces el control judicial debe ser menos intenso, precisamente para que el juez no anule la libertad del Legislador. En cambio, en aquellos campos en donde la Constitución limita la discrecionalidad del Congreso, la injerencia del juez constitucional es mayor y el control constitucional debe ser más estricto”.

Por su parte, la sentencia C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiteró ese criterio, en los siguientes términos:

“La intensidad leve como punto de partida del test de razonabilidad tiene como fundamento el principio democrático, así como la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas. La aplicación ordinaria de un test leve en el análisis de razonabilidad tiene como finalidad exigir que el legislador no adopte decisiones arbitrarias y caprichosas sino fundadas en un mínimo de racionalidad.

(....)

Aunque el test de razonabilidad leve es el ordinario, cuando existen razones de peso que

ameriten un control más estricto se ha aumentado su intensidad al evaluar la constitucionalidad de una medida. En principio el legislador goza de una amplia potestad de configuración. No obstante, las limitaciones constitucionales impuestas al legislador en determinadas materias en la propia Constitución justifican en determinados casos la aplicación de un test de mayor intensidad.”.

Las anteriores consideraciones justifican que en el presente caso se acuda a una aplicación flexible del juicio de igualdad, dado que el legislador dispone de un amplio margen de configuración legislativa en materia económica y social, aspectos éstos a que alude específicamente el artículo 337 de la Constitución Política en materia de fronteras.<sup>11</sup>

El juicio de igualdad aplicado a la inversión mínima de los proyectos industriales en las zonas especiales económicas de exportación

5. Para establecer si una disposición legal es discriminatoria y por lo tanto contraria a la Constitución, la primera condición que el juez constitucional debe verificar es que tal norma otorgue un trato diferente a personas colocadas en la misma situación de hecho. Si ello ocurre, entonces debe examinar si el tratamiento desigual persigue alguna finalidad constitucionalmente válida que lo justifique y si la limitación al derecho a la igualdad es adecuada para alcanzar tal finalidad. Además, establecer que dicha restricción sea ponderada o proporcional *stricto sensu*.<sup>12</sup> La Corte procede entonces a verificar la presencia de los elementos mencionados, a fin de determinar la constitucionalidad de la norma demandada.

6. En cuanto al primer elemento del test de igualdad, el demandante afirma que el requisito de la inversión mínima de US\$2'000.000 para que un proyecto industrial pueda ser calificado como elegible, otorga un tratamiento distinto entre las personas que pretendan exportar bienes o servicios y no dispongan de los recursos económicos exigidos, y quienes sí puedan cumplir con tal exigencia. Visto así, la Corte encuentra que efectivamente se da el primer presupuesto para el análisis de la violación del principio de igualdad, esto es que la norma legal dispense un trato distinto a personas que se encuentran en una misma situación de hecho dado que, en efecto, la norma demandada establece un tope mínimo de inversión a ser efectuada en un término perentorio de 4 años y no todas las empresas que se organicen con vocación exportadora de bienes y servicios tienen tal capacidad de inversión.

7. Establecida la diferencia de trato, corresponde averiguar si ella persigue en si misma una finalidad constitucionalmente válida. La interviniente a nombre del Ministerio de Comercio Exterior expresa que la Ley 677 fue expedida en desarrollo de las facultades otorgadas en el artículo 337 de la Constitución Política, según el cual “la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”. Por lo tanto, fue voluntad del Constituyente que el legislador pudiese establecer un régimen especial para las zonas fronterizas, acorde con su posición estratégica dentro del territorio nacional. Agrega que el propósito de la ley es atraer y generar nuevas inversiones en zonas especiales de frontera para fortalecer el proceso de exportación nacional, lo cual se aviene con el fin constitucional del Estado de promover la prosperidad general y el bienestar común.

Al respecto observa la Corte que argumentos de esta naturaleza explican el fundamento constitucional de la norma y demuestran la finalidad superior que se perseguía, pero no son suficientes aún para aclarar por qué el desarrollo del artículo 337 Superior sólo se hace respecto de una categoría de personas y no de todas las colocadas en la misma situación. Tampoco explican por qué la restricción al derecho de igualdad era adecuada para alcanzar tales fines, pues, como lo señala el demandante, las empresas que dispongan de un capital menor al exigido en la norma demandada también pueden exportar bienes y servicios, y toda exportación lícita es provechosa para la economía nacional, en la medida en que ellas, al igual que los grandes proyectos, igualmente atraen la inversión, generan divisas y fomentan el empleo.

Por consiguiente, para determinar la constitucionalidad de la medida resta verificar si las limitaciones a la igualdad fueron adecuadas y proporcionadas para alcanzar los fines constitucionales antes mencionados.

8. En la exposición de motivos con las que acompañó el respectivo proyecto de ley, el Gobierno Nacional expresó que la propuesta es el resultado de un profundo análisis sobre los regímenes preferenciales vigentes y del impacto en la aplicación de los mismos. En respaldo de su afirmación expresó que:

(...) el proyecto de ley que se somete a consideración de los honorables Congresistas, está inspirado en la decisión de preservar los tratamientos excepcionales otorgados a diferentes

regiones del país, adoptar medidas encaminadas a evitar su utilización indebida y a consagrar estímulos a proyectos de inversión que puedan tener efectos positivos sobre el comportamiento de la inversión, tanto nacional como extranjera. Adicionalmente, el proyecto de ley establece algunas disciplinas en materia de impuesto al consumo.

La política en materia de tratamientos preferenciales de carácter regional en el pasado, se había caracterizado por la concesión de incentivos a un área geográfica determinada, independientemente de la orientación de la producción del monto de la inversión.

A diferencia de este enfoque, el proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, identifica la orientación exportadora, el monto de la inversión y otros compromisos, como generación de empleo y encadenamiento con la industria nacional, como elementos esenciales para el otorgamiento de un tratamiento excepcional en materia aduanera, tributaria y laboral, entre otros. Este viraje obedece especialmente a la necesidad de que los incentivos se otorguen en actividades capaces de generar encadenamientos regionales y reales impactos en las economías de los municipios. Adicionalmente se busca minimizar los impactos negativos del otorgamiento de incentivos al resto de la industria nacional.<sup>13</sup>

9. Así mismo, el monto mínimo de inversión para que los proyectos fueran calificados como elegibles fue incluido desde la estructuración inicial del proyecto de ley, se conservó durante el trámite legislativo y ahora hace parte de la Ley 677. Esta suma no es fruto de azar ni de apreciaciones caprichosas sino el resultado de estudios técnicos elaborados con tal finalidad por el Departamento Nacional de Planeación, cuyos resultados fueron puestos en conocimiento de esta Corporación por el Ministerio de Comercio Exterior:

Dicho estudio tomó una muestra compuesta por 57.000 observaciones, que corresponden a 8.144 empresas que reportaron información de carácter financiero a la Superintendencia de Sociedades, en promedio por año para el período 1993-1999 y con base en ella, clasificó las empresas en cuatro grupos de acuerdo con el valor en libros de sus activos, así:

Aa: Alto-alto. Empresas con activos que oscilan entre 3131.1 y 70.0 millones de dólares. En promedio los activos son iguales a US\$315 millones de dólares.

Ab: Alto-bajo. Empresas con activos que varían entre 11.4 y 70.0 millones de dólares, siendo

en promedio iguales a US\$27.5 millones de dólares.

Bb: Bajo-alto. Empresas con activos entre 2.5 y 11.4 millones de dólares. En promedio iguales a US\$5.6 millones.

Bb: Bajo-bajo. Empresas con activos que varían entre 206 y 2.5 millones de dólares, siendo en promedio iguales a US\$1.3 millones de dólares.

Y una vez calculados para cada grupo de empresas los indicadores: tasa de apertura exportadora = exportaciones / total ventas; participación de las empresas de cada grupo en el total de las exportaciones; y activos promedio por grupo de empresas concluyó:

“Las empresas con mayor tasa de apertura exportadora son las empresas que conforman los grupos aa y ab con tasas de 8.3% y 5.0%, respectivamente.

El grupo aa y ab conjuntamente participaron con más del 70% del total de exportaciones (con excepción de los años 1993 con 51.9% y 1994 con 67.4%).

En promedio las empresas del grupo aa cuentan con activos iguales a US\$315 millones de dólares, mientras que las del grupo ab cuentan con activos por un valor de US\$27.5 millones de dólares.

Dado que el objetivo de las ZEEE es generar un espacio propicio para la creación de nuevas empresas con vocación exportadora, y que las empresas con mayor participación en las exportaciones son aquellas que cuentan con activos superiores a los 27 millones de dólares, se puede establecer que es importante que las empresas que hagan parte de las ZEEE partan como mínimo de una inversión de 2 millones de dólares, con lo cual se garantiza el éxito de la operación”<sup>14</sup>. (subrayado fuera de texto)

En aplicación de este estudio técnico, en la exposición de motivos del proyecto de ley el Gobierno Nacional, al referirse a las características de las zonas especiales económicas de exportación, enfatizó que en el proyecto “se determinan las condiciones que se necesitarán para calificar un proyecto como elegible, dentro de las que se privilegia la orientación exportadora y el monto de la inversión”<sup>15</sup>. (subrayado fuera de texto)

Como lo indican los estudios técnicos, la viabilidad futura de los proyectos de inversión

depende de su capacidad de penetrar los mercados externos, y ello se logra si las empresas disponen de una infraestructura productiva, con la incorporación de tecnologías avanzadas, el encadenamiento con la industria nacional, la permanencia en la zona y la producción limpia, entre otros aspectos económicos, sociales y culturales requeridos según las características del proyecto y acordes con la competencia que deben enfrentar. Como se señaló en la exposición de motivos del proyecto de ley, “En un modelo de apertura económica, la producción nacional está sometida a la competencia externa; el precio y la calidad de los productos se vuelven importantes; se impone la necesidad de acelerados aumentos de productividad; no para multiplicar la tasa de ganancia, sino para sostenerse y no desaparecer como empresa”<sup>16</sup>.

Vista así, la norma demandada, lejos de constituir un mecanismo de discriminación entre empresas nacionales a partir de su capacidad económica, contiene una exigencia acorde con la actual y la proyectada realidad empresarial en los mercados internacionales. Este aspecto fue puesto de presente en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, en donde se señaló que “Las zonas especiales económicas de exportación constituyen el más claro ejemplo de construcción deliberada de ventajas competitivas territoriales como son: 1) Disponibilidad de mano de obra especializada. 2) Servicios públicos competitivos. 3) Modernas telecomunicaciones. 4) Servicios logísticos de categoría mundial, y 5) Avanzada infraestructura portuaria y aeroportuaria”<sup>17</sup>.

10. Se observa además que en este caso la igualdad no sólo está en la creación de empresa sino también en el acceso al empleo y a la calificación laboral de los habitantes de la región. Con este propósito, el legislador, más que establecer una discriminación en contra de los intereses de los pobladores de los municipios en donde se constituyen las ZEEE, otorga un tratamiento preferencial a su favor pues, como fue explícito desde la exposición de motivos, la ley garantiza que el SENA y otras entidades participen en programas de capacitación para los habitantes de la región. En esa ocasión se señaló que: “las especiales condiciones para los trabajadores que se incluyen en el presente proyecto de ley se sugieren en consideración a que los municipios calificados como zonas especiales económicas de exportación se caracterizan por presentar altas tasas de desempleo. Por lo tanto, el proyecto de ley recoge los elementos que se han identificado como esenciales por diferentes actores para la modernización laboral. Con estas medidas se incentivará la vinculación de la región a los proyectos, objetivo que además se deberá alcanzar con la vinculación del Sena o de otras

entidades a programas que capaciten a los habitantes de la región para trabajar en los diferentes proyectos industriales”<sup>18</sup>.

11. Adicionalmente, la Ley 677 contiene uno de los diferentes regímenes preferenciales cuya finalidad es el fomento de las exportaciones y/o la inversión, en los que los empresarios nacionales pueden invertir. Como bien lo señala el Procurador General de la Nación, con lo cual coincide la interviniente del Ministerio de Comercio Exterior, el trato diferencial debe analizarse a la luz del manejo normativo del sector exportador en su conjunto, pues la norma sólo hace referencia a uno de los programas estatales para promover las exportaciones a través de las Zonas Especiales Económicas de Exportación. Por lo tanto, sería discriminatoria si no existieran otros programas de promoción de las exportaciones. Entre los regímenes preferenciales para el fomento de las exportaciones o la inversión se encuentran el de las zonas francas, el de las zonas de frontera, de las zonas aduaneras especiales, de reactivación de zonas deprimidas o de distritos especiales y, como lo señala la apoderada del Ministerio de Comercio Exterior, en todos ellos los usuarios deberán acreditar el cumplimiento de requisitos especiales, acordes con la finalidad para la cual fueron creados. Entonces, la exclusión que puede comportar la norma demandada no implica vulneración del derecho a la igualdad, en tanto que si bien en ella se crea un grupo de inversionistas especiales para determinados proyectos de exportación, el ordenamiento ofrece otros programas de promoción de las exportaciones de los cuales pueden beneficiarse los inversionistas que no cumplan con los requisitos establecidos para quienes pretendan participar en las ZEEE creadas por la Ley 677 de 2001.

12. Por consiguiente, el legislador no obró de manera caprichosa para decidir favorecer a quienes por una mera cuestión de azar se hallaban en una circunstancia que él resuelve calificar de privilegiada,<sup>19</sup> sino que se basó en estudios técnicos realizados por el Departamento Nacional de Planeación, organismo nacional cuyos objetivos fundamentales son la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados, de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público.<sup>20</sup>

13. Así pues, en consideración al amplio margen para el ejercicio de la potestad de configuración legislativa que la Constitución le otorga al legislador en materia económica y social, específicamente para establecer normas especiales para las zonas de frontera, esta Corporación encuentra que la distinción hecha por la norma acusada se justifica en aras de la

promoción a mediano y largo plazo del desarrollo económico y social en aquellas zonas especiales económicas de exportación. Por lo tanto, la distinción de trato dada a partir del requisito fijado en la norma acusada, resulta adecuada para la obtención de los objetivos constitucionales de promoción del desarrollo a que alude el artículo 337 de la Carta Política.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad del numeral 3 del artículo 7º de la Ley 677 de 2001.

#### DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Declarar exequible el numeral 3 del artículo 7º de la Ley 677 de 2001.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-674/02

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Sujeción a estrictos términos de la Constitución/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No modulación de intensidad (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3930

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 7º de la Ley 677 de 2001.

Magistrado Ponente:

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Muy respetuosamente me permito aclarar el voto respecto de la parte motiva de la sentencia y concretamente en el numeral 4 de las consideraciones y fundamentos “La intensidad del juicio de igualdad frente a la regulación económica y social”, por las siguientes razones que son las mismas expresadas en la aclaración de voto de la sentencia C-810 de 2001 y que a continuación me permito reiterar:

“Aún cuando compartimos la decisión de declaración de exequibilidad del párrafo del

artículo 21 de la Ley 14 de 1991 por los cargos analizados en la Sentencia C-810 de 1º de agosto de 2001, con el debido respeto nos vemos precisados a aclarar nuestro voto por cuanto, no estamos de acuerdo con incluir en la motivación de la sentencia que el examen de constitucionalidad de una norma pueda realizarse aplicando lo que allí se denomina un “test” de “intensidad” variable según la materia a que se refiera, de tal suerte que él será “leve” si se trata de “materias económicas, tributarias o de política internacional”, pues lo que a la Corte le confía el artículo 241 de la Carta es la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, sin que pueda establecerse de manera subjetiva que en unos casos debe ser más estricta que en otros, pues lo único que ha de guiar su labor es el ejercicio de la función de control que se le atribuye por la citada norma “en los estrictos términos” que la propia Constitución le señala.

Nuestra oposición a que la Corte aplique al decidir sobre la constitucionalidad de normas sometidas a su control el concepto de intensidad del test (leve, mediano o estricto), se funda además en que puede ser subjetivo y caprichoso por cuanto habría que preguntarse ¿quién determina la intensidad del test? ¿porqué a unas materias se aplicaría un test leve, a otras uno mediano y a otras uno estricto?. Interrogantes estos que nos podrían conducir en esa materia a preguntar ad infinitum.

Por otra parte, aplicado en una de esas modalidades subjetivas ese “test” siempre debería hacerse así en el futuro. Eso lleva a que la Corte Constitucional “se case con la tesis de que a ciertas materias se aplique de antemano un test de intensidad determinada”, que la Constitución no autoriza.

Afirmar que en materias económicas el análisis de constitucionalidad se oriente mediante “un test leve de razonabilidad” compromete a la Corte en un sentido determinado y la pone a andar un camino que después no puede deshacer y, en cambio, le impide examinar con objetividad cada caso concreto. No es verdad que todo lo que se refiere a materias económicas tenga la misma trascendencia jurídico-constitucional. Por eso, resulta imposible, de antemano, afirmar que el análisis debe ser “leve” en esas materias, pues, como se sabe, hay unas de mayor importancia y trascendencia que otras, aún siendo todas de contenido económico. Así, no es lo mismo una ley que concede un subsidio a los veteranos de la guerra del Perú (de los cuales superviven muy pocas personas) que la ley que adopta el Plan de Desarrollo e Inversiones Públicas, para juzgarlas ambas con poco rigor, con un “test leve”.

La dificultad se evita si, en los dos casos, se juzga aplicando sin esguinces la Constitución Política. Lo mismo sucedería con un tratado internacional, si se juzga con fundamento en la Constitución uno destinado al intercambio cultural entre Colombia y Venezuela por ejemplo, que otro que estableciera la pena de muerte para quienes crucen la frontera como indocumentados. En los dos casos, aunque son diversos, la constitucionalidad ha de juzgarse única y exclusivamente con aplicación de las normas previstas por la Carta en una y otra hipótesis, sin necesidad de acudir a la “intensidad” de test no prevista en la Constitución.

Conviene recordar que esa técnica jurídica de la “intensidad de los test” de constitucionalidad producto de la experiencia constitucional Norteamericana, permite clasificarlos de tal suerte que unos serán estrictos, otros medianos y otros leves, dependiendo del intérprete y dejando sin resolver porqué apenas se considerarían esas tres categorías y no otras adicionales, que llevarán, por ejemplo, a “un test estrictísimo”, a un “test levísimo”, a uno “medio estricto”, o a otro “medio leve”, y para agravar la incertidumbre cabría preguntarse ¿quién determina el test que se escoge?; ¿existen criterios objetivos para escogerlo? O ¿más bien es el intérprete quien escoge subjetivamente un test y luego, a posteriori trata de justificarlo? Y, ¿con qué fundamento constitucional?.

A nuestro juicio, el rigor en el control sobre la constitucionalidad de los actos sometidos al mismo por decisión de la Carta Política debe ser, siempre, el que resulte de la confrontación de las normas inferiores con aquella, sin que pueda, en ningún caso, aumentarse o disminuirse para que quepa o no la norma causada dentro de la Constitución según la materia a que ella se refiera, pues ello equivale a que la Constitución se alarga o se acorta según convenga, al igual que ocurría con el “lecho de Procusto” en el que, para que el usuario cupiera se le estiraba o se cercenaba para que de todas maneras diera la medida.”

Fecha ut supra.

1 Diario Oficial No. 44.509 del 4 de agosto de 2001.

2 Cfr. Art, 1º de la Ley 677.

3 Cfr. Art. 2º de la Ley 677.

4 Esta Corporación ya se ha pronunciado en relación con los alcances del artículo 337 de la Constitución Política. Así por ejemplo, en la sentencia C-269 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis, expresó que “el artículo 337 superior preceptúa que la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo, lo cual se enmarca dentro del contexto de la internacionalización y globalización de la economía.

3.2. Dentro del marco constitucional descrito, se hace necesario entonces, que el legislador busque el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales de los habitantes de las zonas de frontera, cuyas relaciones sociales y económicas han surgido en razón de circunstancias históricas y sociológicas que los identifica, adoptando para ello soluciones que deben estar acordes con el principio constitucional del Estado social de derecho, cuyas finalidades coinciden con el contenido programático del artículo 337 superior.

Precepto éste que adopta un cometido estatal específico de fomento, estímulo y promoción de las zonas de frontera que comporta para el legislador el deber de su realización práctica. En esa medida, las soluciones que se adopten deben tener en cuenta las ventajas de la propia situación de esas zonas, para aprovecharlas e impulsar la integración económica con los países vecinos y facilitar, entonces, el fomento de proyectos de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes a fin de lograr el desarrollo económico y social comunitario, la prestación eficiente de los servicios públicos y la preservación del ambiente (arts. 226, 227 y 289 C.P.).

En esta medida, se hace necesario garantizar la efectividad del mandato constitucional del artículo 337, mediante la promoción de programas de cooperación e integración económica y social en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, donde la conservación de la soberanía, de la independencia nacional y de la integridad territorial son fines esenciales del Estado colombiano, lo cual exige de éste su presencia efectiva, y donde es fundamental para su desarrollo, que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas dentro del ideal integracionista de la Carta Política de 1991. Principio éste que se desprende del preámbulo, al señalar que la Constitución tiene

como uno de sus fines esenciales, impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, así como del artículo 9º a cuyo tenor la política exterior del Estado se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

5 Cfr. Arts. 4º, 5º y 6º de la Ley 677. Además de las personas jurídicas indicadas, el artículo 6º de la Ley 677 dispone que se considerarán usuarios las personas jurídicas nacionales o extranjeras, legalmente establecidas en Colombia con número de identificación tributaria propio, que adelanten obras de urbanización, construcción e infraestructura de servicios básicos, tecnológicos y civiles, al igual que aquellos que se dediquen a la formación de recurso y potencial humano especializado, dentro del ámbito geográfico de operación de las zonas especiales económicas de exportación.

6 Cfr. Art. 7º de la Ley 677.

7 Cfr. Arts. 8º y 9º de la Ley 677. Adicionalmente, en relación con los alcances del proyecto de ley, en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, se enfatizó en que “La concepción fundamental del proyecto, es el establecimiento de Zonas Económicas Especiales de Exportación, como laboratorios experimentales para incentivar la inversión en nuevas empresas con vocación exportadora, a partir de un régimen preferencial fiscal, aduanero, cambiario, parafiscal y laboral.

Se establecen las regiones; se determina que a los proyectos elegidos dentro de las Zonas Especiales Económicas de Exportación, se les otorgarán los incentivos en materia tributaria, aduanera, parafiscal y laboral; se estipula un mínimo en materia de inversión: un millón de dólares para los dos primeros años, cifra que deberá ser aumentada a millón quinientos mil dólares en el tercer año y a dos millones de dólares al cuarto año; en materia cambiaria se les garantiza que los pagos, abonos en cuenta y transferencias al exterior por concepto de intereses y servicios técnicos efectuados por las sociedades comerciales, no están sometidos a la retención en la fuente ni causan impuesto sobre la renta y de remesas, siempre y cuando los mismos estén vinculados con el proyecto industrial; se les otorgan importantes incentivos en materia aduanera y cambiaria, lo que asegura una alta competitividad y atraktividad (sic) a nivel nacional e internacional; se determinan a priori las condiciones que se necesitarían para calificar un proyecto como elegible, dentro de lo cual se privilegia la orientación exportadora y la importancia del monto de la inversión; se regula el contrato de

admisión y se garantiza la estabilidad jurídica del régimen especial consagrado en la ley con las condiciones pactadas en el contrato de admisión; se establece un régimen excepcional en materia laboral que sólo se debe aplicar a las empresas que llenen los requisitos en las Zonas Especiales Económicas de Exportación; (...) En este orden de ideas se puede resaltar que el proyecto de ley está orientado a crear incentivos que están acordes con las tendencias actuales para concretar inversiones que contribuyan a jalonar la economía y a lograr el crecimiento sostenido del ingreso, lo que se logra a través del aumento de la inversión, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y el mejoramiento de la competitividad de las exportaciones en los mercados mundiales". Gaceta del Congreso No. 299 del 14 de junio de 2001, págs. 1y 2.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-1551 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-1181 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-531 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-081 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-404-01 Marco Gerardo Monroy Cabra, y C-1181 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

11 Así lo dispuso esta Corporación en la sentencia C-427 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se refirió a la libertad de configuración del legislador frente al juicio de igualdad. En esa ocasión dijo la Corte que, "Respecto de los alcances de la libertad de configuración del legislador, esta Corporación ha determinado que dependen de la materia sobre la cual verse la regulación. Así, por ejemplo, en cuanto a la intervención económica, la libertad del legislador se amplía, debido a que la Constitución le encarga al Estado la dirección general de la economía (art. 334), por lo cual se permite una mayor restricción de la libertad económica de los particulares, en aras del interés general. Ello, a su vez, lleva a la conclusión de que en materia de regulación económica, el examen de constitucionalidad sobre las normas debe flexibilizarse para permitir al Estado cumplir la función de asegurar la prevalencia del interés general, obviamente, siempre que ello no dé lugar a una restricción desproporcionada de los derechos de los individuos". En este sentido, ver igualmente la Sentencia C-429 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 En relación con los elementos del juicio de igualdad puede verse la sentencia C-1047 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. De otro lado, a cerca de la finalidad del juicio de

proporcionalidad, en la sentencia C-448 de 1997, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz, se señaló que: “Este paso del juicio de proporcionalidad se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional”. Sobre este tema también pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-371 de 2000, C-110 de 2000, C-093 de 2001, C-068 de 1999, C-309 de 1997 y C-741 de 1999.

13 Gaceta del Congreso No. 212 del 14 de junio de 2000, pág. 5

14 Folios 22 y 23 del expediente.

15 Gaceta del Congreso No. 212 del 14 de junio de 2000, pág. 5

16 Gaceta del Congreso No. 212 del 14 de junio de 2000, pág. 5

17 Gaceta del Congreso No. 138 del 19 de abril de 2001, pág. 11.

18 Gaceta del Congreso No. 212 del 14 de junio de 2000, pág. 5 En el mismo sentido, en la ponencia para primer debate en el Senado de la República se dijo que el proyecto de ley “permite involucrar a toda la población de estas áreas geográficas que formula una legislación que regula las actividades económicas y sociales para la implementación de mecanismos inmediatos de desarrollo. Para lograr que estas Zonas Especiales Económicas de Exportación lleguen a ser lo suficientemente fuertes, es necesario dar ciertas garantías en un daño económico para la Nación, de ahí que con el proyecto se busque equilibrar estas dos necesidades al liberar de ciertas contribuciones a los inversionistas pero exigiendo al mismo tiempo una cierta retribución de estos con la región y con aquellas áreas donde se encuentran actualmente los problemas de las mismas, como salud, educación, servicios públicos, etc.”. Gaceta del Congreso No. 257 del 14 de julio de 2000, pág. 9.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-1404 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz y Álvaro Tafur Gálvis.

20 Cfr. Página Web DNP.

21 Corte Constitucional. Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. También es del caso señalar lo expuesto acerca de la igualdad en la sentencia C-090 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En aquella ocasión dijo la Corte: “Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto. La aplicación efectiva de la igualdad corresponde, entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción”.