

C-132-97

Sentencia C-132/97

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-Reducción gasto público por contratos de asesoría

Referencia: Expediente R.E. - 093

Revisión oficiosa del Decreto No. 165 del 23 de enero de 1997, "Por el cual se dictan disposiciones sobre reducción del gasto público en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales, publicidad oficial y se dictan otras disposiciones."

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997)

## I. ANTECEDENTES

El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República envió a esta Corporación para efectos de su revisión constitucional, al día siguiente de su expedición y dentro del término fijado en el artículo 214 numeral 6o. de la Carta Política, copia del decreto legislativo No. 165 del veintitrés (23) de enero de 1997, "Por el cual se dictan disposiciones sobre reducción del gasto público en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales, publicidad oficial y se dictan otras disposiciones".

Avocado el conocimiento por parte del Magistrado Sustanciador, ordenó mediante providencia de enero 30 de 1997, oficiar a los señores Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público para que conceptuaran sobre la constitucionalidad del decreto materia de revisión. Así mismo, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal.

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

## II. TEXTO DEL DECRETO No. 165 de 1997

El contenido del decreto enviado para revisión de esta Corporación, es el que se transcribe a continuación, tomado del texto remitido por el Secretario General de la Presidencia de la República:

“PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETO No. 165 DE 23 DE ENERO DE 1997

Por el cual se dictan disposiciones sobre reducción del gasto público en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales, publicidad oficial y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 80 del 13 de enero de 1997 y,

C O N S I D E R A N D O :

Que mediante el Decreto 80 del 13 de enero de 1997 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional, hasta el 4 de febrero de 1997.

Que para garantizar la coherencia macroeconómica es necesario que el Gobierno Nacional además de las medidas de austeridad en el gasto público que ha tomado, someta a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos u obligaciones.

Que uno de los propósitos del Gobierno Nacional es desarrollar una política de austeridad, control y racionalización de los gastos de funcionamiento, tendiente a restablecer el equilibrio macroeconómico.

Que en desarrollo de lo expuesto, es indispensable garantizar que los contratos de asesoría y consultoría, los viajes internacionales y la publicidad oficial tengan por objeto exclusivo el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Que se hace necesario adoptar medidas más severas tendientes a garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales por parte de los servidores públicos.

Que por lo anterior, procede la adopción de normas destinadas a conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica y social, para impedir la extensión de sus efectos, siendo indispensable racionalizar de manera inmediata los gastos de funcionamiento en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales y publicidad oficial.

D E C R E T A :

ARTICULO PRIMERO: Campo de Aplicación: Las normas que contiene este decreto se aplicarán a todos los órganos que conforman la Rama Ejecutiva del Nivel Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional Electoral, a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

CAPITULO I

SOBRE CONTRATACION ADMINISTRATIVA

ARTICULO SEGUNDO: El numeral tercero del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quedará así:

3o. Contrato de prestación de servicios

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

Estos contratos no generan en ningún caso, relación laboral ni prestaciones sociales. Los contratos a que se refiere este ordinal, se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

PARAGRAFO 1o.: A los contratos de consultoría de prestación de servicios o de asesoría de

cualquier clase, deberá anexarse certificación expedida por el jefe de la entidad, acerca de la inexistencia de personal de planta para desarrollar las actividades que se pretendan contratar.

ARTICULO TERCERO: Prohíbese la celebración de contratos dirigidos a publicitar directa o indirectamente la imagen de la entidad o de sus funcionarios. Las entidades públicas que tengan por objeto la prestación de bienes y servicios en competencia con los particulares, podrán publicitar los productos o bienes que ofrezcan.

Toda celebración de contratos publicitarios requerirá el concepto previo de la Consejería Presidencial para las comunicaciones.

#### SOBRE COMISIONES AL EXTERIOR

ARTICULO CUARTO: Campo de aplicación. Las normas del presente capítulo se aplican a los servidores públicos de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Unidades Administrativas Especiales, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta asimiladas al régimen legal aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional, así como a los miembros de las Juntas o Consejo Directivos o Superiores de Entidades Descentralizadas del Orden Nacional que tengan la calidad de servidores públicos.

ARTICULO QUINTO: Las restricciones en materia de comisiones al exterior que se establecen en el artículo sexto de este decreto, se aplicarán también a los demás órganos y entidades señalados en el artículo primero. Tales comisiones continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales que les son aplicables, mientras no contraríen lo dispuesto en el presente artículo.

PARAGRAFO: Las autoridades competentes para otorgar las comisiones al exterior de los servidores públicos no pertenecientes a la Rama Ejecutiva del nivel nacional, se ceñirán a los criterios establecidos en el artículo quinto del presente decreto.

ARTICULO SEXTO: Sobre Comisiones de Servicios y estudios al exterior: Adiciónase el artículo 22 del decreto 2400 de 1968 con los siguientes incisos:

Tratándose de comisiones de servicios al exterior con cargo al tesoro público, éstas

únicamente podrán conferirse cuando se trate de gestionar, tramitar o negociar asuntos que, a juicio del Gobierno Nacional, revistan especial interés para el país, o para suscribir convenios o acuerdos con otros gobiernos u organismos internacionales.

El acto administrativo que confiera la comisión se motivará de manera que se cumpla con los supuestos establecidos en este inciso.

Las comisiones de estudio en el exterior únicamente podrán conferirse cuando el objeto de las mismas guarde relación con los fines de la entidad o con las funciones inherentes al cargo que desempeña el servidor público.

ARTICULO SEPTIMO: A partir de la fecha de vigencia del presente decreto, las comisiones al exterior serán conferidas mediante decreto ejecutivo, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente. Este último requisito no se exigirá cuando la comisión no demande erogaciones del Tesoro.

Los actos que autoricen comisiones señalarán los viáticos aprobados de conformidad con las disposiciones legales vigentes e indicarán el término de duración de las mismas, así como la persona o entidad que sufragará los pasajes cuando a ello hubiere lugar.

ARTICULO OCTAVO: Las comisiones en el exterior serán conferidas por el término estrictamente necesario para el cumplimiento de su objeto, más un día de ida y otro de regreso, salvo en los casos en que quién autoriza la comisión considere que éstos no son suficientes para el desplazamiento al sitio donde deba cumplirse y su regreso al país, en cuyo caso podrá autorizar el término máximo que considere necesario.

ARTICULO NOVENO: Las comisiones en el exterior que se otorguen a empleados públicos pertenecientes a entidades descentralizadas que no reciben aportes del presupuesto Nacional o a Instituciones financieras nacionalizadas, deberán ser autorizadas previamente por la junta o consejo directivo o superior, con el voto favorable de su Presidente.

Las comisiones que deban cumplirse con el fin de preparar o acompañar al Presidente de la República en las visitas que realice en el exterior, sólo requerirán la autorización del gerente, presidente o director de la entidad respectiva, previa acreditación de la disponibilidad presupuestal.

ARTICULO DECIMO: Las comisiones de servicio de los servidores públicos del orden nacional, que tengan por objeto la asistencia a conferencias, congresos o reuniones de carácter internacional de organismos o entidades de las cuáles Colombia haga parte, deberán ser autorizadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Las que tengan por objeto negociar o gestionar empréstitos requerirán de la autorización del Ministro de hacienda y Crédito Público.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: Ningún servidor público podrá ofrecer a Colombia como sede de evento internacional, ni aprobar aumento en las cuotas que le correspondan al país en organismos internacionales, a menos que exista autorización previa y expresa del Ministro de Relaciones Exteriores, del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro o Jefe del Departamento Administrativo del cual dependa.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: En ningún caso, a las personas que se les otorgue comisión de servicios de conformidad con las presentes disposiciones, se les podrá otorgar gastos de representación.

A los comisionados al exterior se les podrá suministrar pasajes aéreos, marítimos o terrestres sólo en clase económica.

El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, el Presidente del Senado de la República, el Presidente de la Cámara de Representantes, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, los Presidentes de las Altas Cortes Judiciales, el Registrador Nacional del Estado Civil y el Defensor del Pueblo, podrán viajar en primera clase.

Los Ministros del Despacho, los Directores de los Departamentos Administrativos, los miembros del Congreso, los Embajadores, los magistrados de las Altas Cortes Judiciales y los Superintendentes, podrán viajar en clase ejecutiva.

ARTICULO DECIMO TERCERO: Se podrá conferir comisión de estudios en el exterior al servidor público que tenga por lo menos un (1) año continuo de servicio en la respectiva entidad y para tal efecto, además de las autorizaciones de la Junta, Consejo Directivo o Superior, respectivos, cuando a ello haya lugar, deberán cumplirse los siguientes requisitos, sin excepción:

Convenio mediante el cual el comisionado se compromete a prestar sus servicios a la entidad por el doble del tiempo de duración de la comisión, y Póliza de garantía de cumplimiento por el término señalado en el aparte anterior y un (1) mes más, y por el cincuenta por ciento (50%) del valor total de los gastos en que haya incurrido la entidad con ocasión de la comisión de estudios y los sueldos que el funcionario pueda devengar durante el transcurso de su permanencia en el exterior.

Cada Ministerio o Departamento Administrativo determinará la manera de acreditar el cumplimiento de las condiciones y requisitos, así como la ejecución de las respectivas comisiones.

El plazo de la comisión de estudios no podrá ser mayor de doce (12) meses, prorrogable por un término igual hasta por dos (2) veces siempre que se trate de obtener título académico y previa comprobación del buen rendimiento del comisionado, debidamente acreditada con los certificados del respectivo Centro Académico.

Cuando se trate de obtener título académico de especialización científica o médica la prórroga a que se refiere el presente artículo podrá otorgarse hasta por tres (3) veces, bajo las mismas condiciones contempladas en el inciso anterior.

ARTICULO DECIMO CUARTO: A la solicitud de autorización de comisión de estudios en el exterior deberá acompañarse concepto favorable del Icetex, cuando se trate de beca otorgada a través de dicho organismo.

ARTICULO DECIMO QUINTO: El comisionado podrá recibir su sueldo, pasajes aéreos, marítimos o terrestres de clase económica y cualquier otro auxilio pactado en convenios que haya suscrito la entidad a la cual pertenezca el funcionario.

En ninguna comisión de estudios en el exterior podrán reconocerse viáticos.

Aquellas entidades que en virtud de la índole eminentemente técnica de sus funciones envíen a sus funcionarios a recibir capacitación en el exterior, el Jefe del organismo podrá otorgar el auxilio de viaje en la cuantía que estime pertinente, previa autorización de la Junta o Consejo Directivo o Superior, cuando a ello hubiere lugar.

ARTICULO DECIMO SEXTO: En toda clase de comisiones, el comisionado deberá presentar

ante la autoridad nominadora dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de regreso un informe detallado sobre las actividades cumplidas en desarrollo de la comisión.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO: No se podrán expedir decretos para autorizar comisiones que se hubieren efectuado sin el cumplimiento de los requisitos legales.

ARTICULO DECIMO OCTAVO: Las normas de este decreto se aplicarán sin perjuicio de la autorización prevista en los artículos 129 y 189 ordinal 18 de la Constitución Política.

Tratándose de estos eventos, al proyecto de acto de autorización se acompañará la correspondiente invitación con la discriminación de los gastos que serán sufragados.

### CAPITULO III

#### DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO DECIMO NOVENO: Las disposiciones contenidas en el capítulo II de este decreto no se aplicarán a las Fuerzas Militares y a la Policía Nacional.

ARTICULO VIGESIMO: Para garantizar la transparencia en la gestión pública, y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 41 numeral primero de la ley 200 de 1995, no podrán conferirse comisiones al interior ni al exterior cuyos gastos sean sufragados por particulares que tengan interés directo o indirecto en la gestión.

ARTICULO VIGESIMO PRIMERO: Los servidores públicos que contravengan las disposiciones contenidas en este decreto incurrirán en causal de destitución de acuerdo con lo establecido por la Ley 200 de 1995.

ARTICULO VIGESIMO SEGUNDO: Este decreto rige a partir de la fecha de su expedición, modifica en lo pertinente el artículo 22 del decreto 2400 de 1968 y deroga los decretos 1666 de 1991, 154 de 1995, el artículo 13 del decreto 126 de 1996, el decreto 2090 de 1996, y los decretos 2117 y 2197 de 1996.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C., a los 23 ENERO DE 1997”.

HORACIO SERPA URIBE

Ministro del Interior

CAMILO REYES RODRIGUEZ

Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las  
funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores

Ministro de Justicia y del Derecho

JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

Ministro de Hacienda y Crédito Público

General HAROL BEDOYA PIZARRO

Comandante General de las Fuerzas Militares

Encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Defensa

CECILIA LOPEZ MONTAÑO

Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

ORLANDO CABRALES MARTINEZ

Ministro de Desarrollo Económico

RODRIGO VILLAMIZAR ALVARGONZALEZ

Ministro de Minas y Energía

MORRIS HARF MEYER

Ministro de Comercio Exterior

JAIME NIÑO DIEZ

Ministro de Educación Nacional

JOSE VICENTE MOGOLLON VELEZ

Ministro del Medio Ambiente

ORLANDO OBREGON SABOGAL

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

MARIA TERESA FORERO DE SAADE

Ministra de Salud

SAULO ARBOLEDA GOMEZ

Ministro de Comunicaciones

CARLOS HERNAN LOPEZ GUTIERREZ

Ministro de Transporte

### III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el ciudadano Antonio Daza Orozco, obrando en calidad de representante del Sindicato de Trabajadores del Idema, presentó escrito impugnando la constitucionalidad del Decreto 165 de 1997.

Igualmente, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, presentó escrito solicitando a la Corte declarar inexecutable el inciso 1o. del artículo 6o. del Decreto 165 del 23 de enero de 1997, por cuanto a su juicio vulnera la autonomía administrativa y presupuestal concedida constitucionalmente a dicha entidad.

De otro lado, los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público presentaron escrito justificando la constitucionalidad del Decreto que se revisa.

### IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio No. 1204 fechado febrero 21 de 1997, el señor Procurador General de la Nación envió el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequible el Decreto Legislativo No. 165 del 23 de enero de 1997.

Al examinar los motivos que tuvo en cuenta el Gobierno para la expedición del Decreto 165 de 1997, en torno a la necesidad de desarrollar una política de austeridad, control y racionalización de los gastos de funcionamiento del Estado, puede concluir el Jefe del Ministerio Público que existe una relación directa entre este decreto y el que sirvió de base para declarar el estado de emergencia económica y social. La expedición del decreto que se revisa resulta entonces, proporcional y necesaria para conjurar la crisis, pues con él se busca reducir los gastos de funcionamiento en actividades menos esenciales, con el fin de obtener recursos que puedan ser destinados a atender asuntos apremiantes.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, en concordancia con lo señalado por el párrafo del artículo 215 ibídem, esta Corporación es competente para pronunciarse definitivamente acerca de la exequibilidad del Decreto No. 165 del 23 de enero de 1997.

### INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA

En sentencia No. C-122 del doce (12) de marzo del año en curso (Magistrados Ponentes: Doctores Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional declaró la inexecutable del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

Por consiguiente, se ha configurado para los efectos del presente proceso, una inconstitucionalidad por consecuencia, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corporación sobre la materia, según la cual<sup>1</sup>, “al desaparecer el sustento jurídico necesario para proferir los decretos legislativos, el Presidente de la República no podrá hacerse de los beneficios derivados de las medidas excepcionales y tendrá, por tanto, que enfrentar la supuesta situación de crisis a través de los mecanismos ordinarios que la Constitución y la ley le confieren”.

En ese orden de ideas, la Sala Plena de la Corte Constitucional deberá declarar la inconstitucionalidad del decreto legislativo No. 165 del veintitrés (23) de enero de 1997, “Por el cual se dictan disposiciones sobre reducción del gasto público en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales, publicidad oficial y se dictan otras disposiciones”, como consecuencia del fallo anteriormente referenciado.

#### VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

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

Primero. Declárase INEXEQUIBLE el Decreto No. 165 del 23 de enero de 1997, “por el cual se dictan disposiciones sobre reducción del gasto público en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales, publicidad oficial y se dictan otras disposiciones.

Segundo. Esta providencia surte efectos a partir de su notificación en los términos del artículo 16 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta

de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Con salvamento de voto

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Con salvamento de voto

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-132/97

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE EMERGENCIA-Decision inhibitoria sobre decretos

legislativos posteriores (Salvamento de voto)

Los fallos relativos a los decretos dictados con base en el decreto declaratorio del estado excepcional, hallado inexecutable por la Corte, deben ser inhibitorios por carencia de objeto. Sigo considerando que la inconstitucionalidad de los decretos posteriores no se produce porque sean intrínsecamente contrarios a la Constitución, ya que la Corte, en la señalada hipótesis, no ha tenido ni tiene oportunidad de efectuar el análisis material de cada uno de ellos, sino por cuanto, “todos (los decretos legislativos) carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”. Así, pues sin que sea menester entrar en la verificación de los aspectos formales y materiales de cada decreto, debe por fuerza concluirse en su inconstitucionalidad, como consecuencia del fallo inicial. Las medidas adoptadas al amparo del Estado de Emergencia perdieron toda base jurídica desde el momento en que se declaró la inexecutable del decreto principal, es decir, desde ese instante cayeron en la inconstitucionalidad. Aunque todavía tal decisión no se ha notificado por edicto, su adopción es un hecho notorio que nadie ignora en el país. La sentencia sobre cada decreto legislativo debe ser, pues, inhibitoria por cuanto carece de objeto toda decisión de fondo. Al momento de proferir tales fallos, las medidas correspondientes se encuentran fuera del ordenamiento jurídico y no están ni pueden estar produciendo efectos.

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE EMERGENCIA-Producción efectos fallos de decretos legislativos (Salvamento de voto)

Lo consecuente no es atar los efectos de cada sentencia de inexecutable a la fecha de notificación de la primera, como lo ha hecho la Corte, sino decir, como se hizo en el caso de la Conmoción Interior, que cada fallo principia a producir sus efectos desde el día de su respectiva notificación, y ello por razones de seguridad jurídica. Se ha incurrido en la inconsecuencia procesal de unir la iniciación de los efectos jurídicos de la sentencia con la cual culmina un determinado proceso al momento de notificación de una sentencia diferente, y, de otro lado, la fórmula acogida en noviembre de 1995 habría permitido la más pronta efectividad de cada sentencia, transmitiendo a los destinatarios de las pertinentes normas una mayor certeza. La notificación formal, en mi criterio, no es indispensable, para que se produzcan los efectos de los fallos, cuando los interesados saben lo que ha dispuesto el juez. Tal sentido -que consiste en la inconstitucionalidad del decreto declaratorio de la Emergencia

Económica- es precisamente el punto de referencia indispensable para deducir, de manera inmediata, que todos los decretos dictados en su desarrollo son también inconstitucionales.

Referencia: Expediente RE-093

Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Como lo expresé durante la sesión de Sala Plena, no comparto el criterio acogido por la Corte para definir la fecha a partir de la cual dejan de producir efectos jurídicos los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República con base en el Decreto 080 de 1997, mediante el cual se asumió el poder excepcional previsto en el artículo 215 de la Carta y que fue declarado inexecutable por razones de fondo según Sentencia C-122 del 12 de marzo del presente año.

Pese a haber compartido lo que aprobó la Corte desde el 2 de noviembre de 1995, cuando, en similares circunstancias, debió pronunciarse sobre la inexecutable de los decretos de un Estado de Conmoción Interior declarado inexecutable, he reflexionado en la tesis expuesta por el H. Magistrado Carlos Gaviria Díaz y he terminado por persuadirme de que tiene razón, al menos en que los fallos relativos a los decretos dictados con base en el decreto declaratorio del estado excepcional, hallado inexecutable por la Corte, deben ser inhibitorios por carencia de objeto.

Sigo considerando, claro está, que la inconstitucionalidad de los decretos posteriores no se produce porque sean intrínsecamente contrarios a la Constitución, ya que la Corte, en la señalada hipótesis, no ha tenido ni tiene oportunidad de efectuar el análisis material de cada uno de ellos, sino por cuanto, según se dijo desde la Sentencia C-488 del 2 de noviembre de 1995, de la cual tuve el honor de ser ponente, “todos (los decretos legislativos) carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”.

Así, pues, como lo ha sostenido la Corte, sin que sea menester entrar en la verificación de los aspectos formales y materiales de cada decreto, debe por fuerza concluirse en su inconstitucionalidad, como consecuencia del fallo inicial.

Pero surgen dos interrogantes :

1. ¿Debe la Corte declarar inexecutable cada decreto ?

2 ¿En ese caso, a partir de cuándo desaparece del sistema jurídico la medida declarada inexecutable ?

A la primera de tales preguntas, creo yo, ha debido responderse negativamente pues a nadie se oculta que las medidas adoptadas al amparo del Estado de Emergencia perdieron toda base jurídica desde el momento en que se declaró la inexecutable del decreto principal, es decir, desde ese instante cayeron en la inconstitucionalidad. Aunque todavía tal decisión no se ha notificado por edicto en los términos del artículo 16 del Decreto 2067 de 1991, su adopción es un hecho notorio que nadie ignora en el país y, por si fuera poco, el Presidente de la República se notificó del fallo por conducta concluyente cuando en Cartagena, el día 13 de marzo, formuló irrespetuosas críticas a la providencia y anunció públicamente su propuesta de reformar la Constitución para quitar a la Corte la facultad que dio base al pronunciamiento que no gustó al Ejecutivo.

La sentencia sobre cada decreto legislativo debe ser, pues, inhibitoria por cuanto carece de objeto toda decisión de fondo. Al momento de proferir tales fallos, las medidas correspondientes se encuentran fuera del ordenamiento jurídico y no están ni pueden estar produciendo efectos.

La segunda inquietud carece de importancia si la respuesta a la primera es negativa, pues en ese supuesto se aplica lo que acabo de exponer respecto de todos los decretos legislativos. Pero adquiere gran importancia, especialmente desde el punto de vista práctico, en el evento de haberse aceptado, como lo acepta la mayoría, que es indispensable una declaración judicial expresa y de mérito a propósito de cada decreto.

En tal hipótesis (que, reitero, no comparto), lo consecuente no es atar los efectos de cada sentencia de inexecutable a la fecha de notificación de la primera, como lo ha hecho la Corte, sino decir, como se hizo en el caso de la Conmoción Interior, que cada fallo principia a producir sus efectos desde el día de su respectiva notificación, y ello por razones de seguridad jurídica.

Aunque para algunos magistrados lo resuelto ahora es un avance, muy respetuosamente digo que me parece, por el contrario, un retroceso, ya que, por una parte, se ha incurrido en la inconsecuencia procesal de unir la iniciación de los efectos jurídicos de la sentencia con la cual culmina un determinado proceso al momento de notificación de una sentencia diferente, y, de otro lado, por paradoja -al menos en los decretos que han sido objeto de fallo en esta fecha-, la fórmula acogida en noviembre de 1995 habría permitido la más pronta efectividad de cada sentencia, transmitiendo a los destinatarios de las pertinentes normas una mayor certeza.

Con lo decidido, en cambio, sin adoptar la tesis de la inhibición, que resultaba mucho más lógica y consecuente, se buscó cambiar el derrotero que indicaba el más inmediato antecedente, pero generando una gran confusión en lo que toca con los efectos de las distintas providencias de la Corte.

Ello resulta todavía más preocupante si se tiene en cuenta que la extensión -a mi juicio artificial e innecesaria- de los efectos de unas medidas, que ya todos sabemos desde el 12 de marzo que son inconstitucionales, ha afectado enorme e injustificadamente, por un formalismo extremo, los bolsillos de muchos contribuyentes que han sido y seguirán siendo obligados a pagar unos tributos cuyo fundamento jurídico, según ha declarado la Corte, era contrario a la Constitución Política.

La notificación formal, en mi criterio, no es indispensable, para que se produzcan los efectos de los fallos, cuando los interesados saben lo que ha dispuesto el juez. No otra cosa ha acontecido en este evento, en que el Gobierno y todos los gremios y sectores económicos han hecho declaraciones públicas explícitas y la prensa ha comentado con lujo de despliegue sobre lo decidido y, más todavía, cuando el Ejecutivo, la Junta Directiva del Banco de la República y otras agencias estatales han adoptado medidas sobre la base cierta, conocida e indudable de la declaración de inconstitucionalidad de la Emergencia Económica.

En mi concepto, no tiene mayor efectividad para la divulgación de la sentencia el edicto fijado en la Secretaría General de la Corte que la amplísima difusión que todos los medios de comunicación y el propio Presidente de la República -adoptando éste últimas actitudes concluyentes en cuya virtud ha quedado plenamente notificado- han hecho sobre el sentido de la misma.

Tal sentido -que consiste en la inconstitucionalidad del decreto declaratorio de la Emergencia Económica- es precisamente el punto de referencia indispensable para deducir, de manera inmediata, que todos los decretos dictados en su desarrollo son también inconstitucionales.

Me pregunto lo que, a juicio de la Corte, ocurrirá cuando, ya notificado formalmente y con toda solemnidad el fallo C-122 del 12 de marzo, relativo al Decreto 080 de 1997, y sin haber resuelto todavía la Corporación sobre los decretos cuyo examen constitucional sigue en turno, deba ella definir a partir de cuándo dejan de tener efecto y obligatoriedad. ¿Las medidas correspondientes, después de tal notificación y aunque todavía no hay fallo de mérito específico sobre cada una de ellas, quedan privadas de sus efectos desde antes de las respectivas sentencias ? ¿O, por el contrario, siguen produciendo efectos ? ¿Los fallos que declaren inexecutable esos decretos después de la notificación de la primera sentencia, surtirán efecto retroactivo al 12 de marzo ? ¿Qué aplicabilidad tienen las medidas en el interregno ? ¿Habría lugar a devoluciones de impuestos por lo pagado en ese lapso ?

¿Está bien que los gobernados soporten -además de las medidas tributarias de la Emergencia, supérstites pese a la caída de la norma que les daba sustento- las nuevas disposiciones, dictadas por las autoridades económicas y fundadas, precisamente, en la declaración de inexecutable de los preceptos excepcionales ?

Estimo, finalmente, que una ocasión como esta, en que la incompatibilidad entre la Constitución y normas jurídicas de inferior jerarquía (los decretos “sobrevivientes” de emergencia) es manifiesta e indudable, como que la declaró esta Corte, es la más propicia para hacer valer el artículo 4° de la Constitución, que dice : “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto a la Sentencia C-132/97

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE CONMOCION INTERIOR-Sentencia inhibitoria sobre

decretos expedidos/INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE CONMOCION INTERIOR-Pérdida de vigencia de decretos expedidos (Salvamento de voto)

Es absolutamente claro que los decretos dictados con fundamento en las facultades que le confirió al Presidente la declaración de la conmoción, han dejado de regir en virtud de haber cesado ésta y no por haber sido declarados inexecutable por la Corte. A eso ha debido limitarse el pronunciamiento de la Corporación en un fallo inhibitorio, que es sin duda el que la lógica más elemental indica.

Referencia: Expediente R.E. 093

Revisión constitucional del Decreto Legislativo No. 165/97, "Por el cual se dictan disposiciones sobre reducción del gasto público en materia de contratos de asesoría y consultoría, viajes internacionales, publicidad oficial y se dictan otras disposiciones".

Con el debido respeto, me aparto de la decisión mayoritaria por las razones que he tenido la oportunidad de exponer en ocasiones anteriores frente a la declaración de inexecutable de los decretos legislativos expedidos con fundamento en el estado de conmoción interior, las cuales resultan aplicables a los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de la emergencia económica y social contenida en el decreto 080 de 1997, también declarada inexecutable por esta Corporación en sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997.

Además, quiero dejar constancia de que comparto plenamente los argumentos expuestos por el magistrado José Gregorio Hernández Galindo en el salvamento de voto a la presente sentencia, a los cuales me adhiero y que vienen a constituirse en razones adicionales a las ya expresadas en los documentos antes citados.

Fecha ut supra

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-519 de 1995.