

C-134-97

Sentencia C-134/97

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-
Reactivación construcción viviendas de interés social

Referencia: Expediente RE-095

Revisión oficiosa del Decreto 223 del 31 de enero de 1997, “Por el cual se dictan medidas para reactivar el ciclo de la construcción de vivienda de interés social”

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

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

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 31 de enero de 1997, el secretario general de la Presidencia de la República, en cumplimiento del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto 223 del 31 de enero de 1997, “Por el cual se dictan medidas para reactivar el ciclo de la construcción de vivienda de interés social.”

Mediante auto del 7 de febrero de 1997, el magistrado ponente en el proceso de la referencia, asumió el conocimiento del Decreto 223 de 1997 con el fin de adelantar el control de constitucionalidad de que trata el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Política. Así mismo, ordenó fijar en lista la norma de la referencia con el fin de permitirle a los ciudadanos impugnar o defender su constitucionalidad; y, finalmente, dispuso el envío del decreto al procurador general de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de su competencia.

II. TEXTO DEL DECRETO SOMETIDO A REVISIÓN

DECRETO NUMERO 223 DE

31 DE ENERO DE 1997

Por el cual se dictan medidas para reactivar el ciclo de la construcción de vivienda de interés social

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del decreto 80 de 1997, y

CONSIDERANDO:

Que, mediante decreto 80 de enero 13 de 1997, se declaró el estado de Emergencia Económica y Social, por las razones en él descritas;

Que de conformidad con lo establecido por el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República puede, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos;

Que la actividad de la construcción es intensiva en mano de obra y guarda estrecha relación con otras actividades económicas de las cuales utiliza sus insumos;

Que la caída del ciclo de la construcción ha elevado el nivel de desempleo de los colombianos, tanto en el propio sector de la construcción como en el de las industrias relacionadas;

Que las delicadas situaciones fiscal y cambiaria han provocado que los recursos públicos dedicados a los subsidios de la vivienda de interés social se hayan menguado notoriamente, pues, la disminución en el recaudo de algunos tributos nacionales y la imposibilidad de acudir a otras fuentes alternativas de financiación como sería el endeudamiento, obligaron a reducir las apropiaciones para estos fines;

Que se hace necesario tomar medidas que reactiven el ciclo de la construcción, en particular aquella dedicada a la vivienda de interés social, lo cual coadyuvará necesariamente a la generación de empleo y a la solución de algunas necesidades sentidas de las personas con

menores posibilidades de acceso a su vivienda y, a la vez, evitar mayores traumatismos en la macroeconomía;

Que de tomarse las medidas correctivas del caso se generará un déficit para el año de 1997 de 11.621 soluciones de vivienda de interés social respecto de las metas físicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo;

Que para incrementar los recursos públicos disponibles para que la Nación pueda aliviar en parte su déficit fiscal se hace necesario reorientar algunos recursos y así atender el gasto público más apremiante;

Que la reasignación de rentas permite que la Nación pueda cubrir algunos rubros de gastos deficitarios, sin necesidad de acudir a nuevas fuentes de financiación, como el endeudamiento nuevo por encima de los niveles programados, evitando, de esta forma, mayores presiones sobre la revaluación de la tasa de cambio;

DECRETA:

Artículo 1. Créase en el Ministerio de Desarrollo Económico el programa Fondo Nacional de Solidaridad para Vivienda, que se manejará en cuenta separada, cuyo objetivo será la generación de oferta de vivienda, destinando recursos para atender el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, a través del INURBE y para planes de vivienda de servidores públicos, a través del Fondo Nacional de Ahorro.

Los recursos recibidos por el INURBE en virtud de este decreto se destinarán al otorgamiento de subsidio para los hogares que tengan derecho al Subsidio Familiar de Vivienda y para el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda para los servidores públicos, siempre y cuando en ambos casos los postulantes cumplan con los requisitos establecidos por la Ley 3ª. De 1991 y su reglamento.

Artículo 2. El programa Fondo Nacional de Solidaridad para la Vivienda se financiará con:

- a. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación; y
- b. El cincuenta por ciento (50%) de los recursos financieros, en efectivo, títulos valores o cualquier documento representativo de dinero, que sean objeto de la extinción del dominio a

que se refiere la Ley 333 de 1996 y el veinte por ciento (20%) del producto de la venta de los demás bienes objeto de dicha extinción.

Artículo 3. Créase un Consejo Asesor para el desarrollo de los programas del Fondo Nacional de Solidaridad para Vivienda, el cual estará integrado por:

- a. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, quien lo presidirá;
- b. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;
- c. El Gerente General del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social INURBE;
- d. El Director del Fondo Nacional de Ahorro;
- e. El Presidente del Banco Central Hipotecario o su delegado; y
- f. El Presidente de la Cámara Colombiana de la Construcción (CAMACOL).

Artículo 4. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición,

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. 31 de enero de 1997.

(siguen firmas)

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En cuanto al aspecto formal del decreto de la referencia, considera la vista fiscal que este se aviene correctamente a los requisitos señalados por la Constitución Política, pues fue expedido en desarrollo del Decreto 080 de 1997, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica; se dictó dentro del límite temporal establecido por el anterior decreto; lleva la firma del presidente de la República y de todos sus Ministros, y fue enviado oportunamente a la Corte Constitucional para su revisión.

Desde el punto de vista material, considera el agente del Ministerio Público que el decreto sometido a revisión al pretender "...reactivar la actividad propia del área de la construcción, en particular la dedicada a la vivienda de interés social, que permitirá la generación de

empleo y la solución a las necesidades de vivienda para algunos de los sectores desprotegidos de la población”, y al crear el Fondo Nacional de Solidaridad para Vivienda que a partir del decreto formará parte del Ministerio de Desarrollo Económico, está relacionado directamente con los factores que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, y que fueron aducidos por el gobierno en el Decreto 080 de 1997.

Finalmente, en cuanto a la preceptiva relacionada con la financiación del programa con bienes objeto de la extinción de dominio, el procurador considera que la medida modifica el Capítulo VII de la Ley 33 de 1996 y los artículos 25 y ss. de la misma, pero que dicha modificación está acorde con el espíritu constitucional del Estado de Emergencia Económica, el cual concede al ejecutivo la facultad de suspender la normatividad ordinaria incompatible con la crisis.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 7o. de la Carta Política, en concordancia con el párrafo del artículo 215 del mismo Estatuto Superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la constitucionalidad del Decreto No. 223 del 31 de enero de 1997, “por el cual se dictan medidas para reactivar el ciclo de la construcción de vivienda de interés social “, por ser éste de carácter legislativo, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Carta Fundamental y en desarrollo del Decreto 80 de 1997, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional.

2. Inconstitucionalidad del decreto 80 de 1997 y subsiguiente inconstitucionalidad del decreto bajo examen.

En reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997, con ponencia de los magistrados Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte declaró la inconstitucionalidad del Decreto 80 del 13 de enero de 1997, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró la emergencia económica en todo el territorio nacional.

Teniendo en cuenta que el decreto bajo examen es de naturaleza legislativa, expedido con

base en las atribuciones que la Constitución Política otorga al presidente de la República en el estado de emergencia económica, y que al declararse la inexecuibilidad del decreto que instauró este estado de excepción, por sustracción de materia los decretos expedidos al amparo del mismo devienen también en inconstitucionales, la Corte advierte que el decreto 223 del 31 de enero es inexecutable y así debe declararlo.

Sin embargo, tal y como se aclaró en la Sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997, la declaratoria de inexecuibilidad del decreto bajo examen sólo produce efectos hacia el futuro, a partir del día siguiente a la notificación al Gobierno Nacional, de la Sentencia mencionada.

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

RESUELVE

Primero: Declarar INEXECUIBLE el Decreto 223 de 31 de enero de 1997.

Segundo: Declarar que la presente decisión sólo produce efectos a partir del día siguiente a la fecha de la notificación al Gobierno Nacional, de la Sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997.

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

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Con salvamento de voto

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Con salvamento de voto

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-134/97

INEXEQUIBILIDAD DECLARACION DE EMERGENCIA-Decisión 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 inexequibilidad 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 inexequibilidad 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-095

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

inexequible ?

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 inexequibilidad 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 inexequibilidad 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 ?

¿En qué queda la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el artículo 228 de la Carta Política y la allí dispuesta prevalencia del Derecho sustancial ?

¿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 ?

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Salvamento de voto a la Sentencia C-134/97

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. 095

Revisión constitucional del Decreto Legislativo No. 223 del 31 de enero de 1997, "Por el cual se dictan medidas para reactivar el ciclo de construcción de vivienda de interés social".

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