

C-136-97

Sentencia C-136/97

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-
Modificación parcial de decreto para desestimular endeudamiento

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-
Pronunciamiento formal sobre cada decreto legislativo/INCONSTITUCIONALIDAD POR
CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-Momento a partir de cuando surte
efectos

Los decretos dictados en desarrollo del que ha declarado el estado de excepción, si éste es inexecutable, pierden fundamento jurídico como consecuencia de la declaración judicial relativa al decreto básico, luego, una vez notificada la primera sentencia, todas las medidas dictadas son inexecutable, como resultado de esa inconstitucionalidad, pero debe aclararse que, como se le atribuye competencia a la Corte para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de todos los decretos legislativos expedidos, es necesario que la Corte haga pronunciamiento formal sobre la inexecutable de cada decreto, producida a raíz del fallo principal. Los efectos de cada sentencia mediante la cual se declare la inexecutable de los decretos legislativos dictados con apoyo en el Estado de Emergencia se producen, entonces, a partir de la notificación del fallo que haya declarado inexecutable el decreto declaratorio del Estado excepcional.

Referencia: Expediente R.E.-097

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, la

Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto 250 del 4 de febrero de 1997, "Por medio del cual se dictan normas en materia de adjudicación de bienes rurales sobre los cuales se hubiere extinguido su dominio", expedido por el Gobierno con base en las atribuciones propias del Estado de Emergencia Económica, declarado mediante Decreto 080, de la misma fecha.

Una vez cumplidos los requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, se procede a decidir.

II. TEXTO

DECRETO NUMERO 250 DE

4 DE FEBRERO DE 1997

Por medio del cual se dictan normas en materia de adjudicación de bienes rurales sobre los cuales se hubiere extinguido su dominio

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el decreto 80 de 1997, y

CONSIDERANDO:

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

Que los menores precios del mercado internacional de productos básicos con menores precios de exportación, especialmente los del café y otros, así como los efectos económicos de la lucha contra el narcotráfico y la erradicación de cultivos ilícitos que ha afectado a millares de familias campesinas, especialmente en regiones vinculadas a la producción de

sustancias narcóticas, constituyen factores que han elevado el desempleo a niveles que amenazan gravemente el orden social.

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

Que igualmente, la caída del ciclo de la producción agrícola ha elevado el nivel de desempleo, tanto en el sector agrícola como en las demás actividades e industrias relacionadas.

Que de continuar el alto índice de desempleo por lo expuesto en los considerandos inmediatamente anteriores, se agudizaría de manera grave y evidente la perturbación del orden económico y social, y se comprometería aún más la estabilidad económica del país para lo cual es necesario asegurar el retorno a la normalidad.

Que la destinación para Programas de Reforma Agraria, de la totalidad de los bienes rurales, en especial de las tierras aptas para la producción agropecuaria o pesquera, sobre los cuales se decreta la extinción de dominio en virtud de lo dispuesto en la Ley 333 de 1996, constituye un mecanismo importante para generar mano de obra campesina, y reactivar el ciclo de producción agrícola, lo cual reducirá los índices de desempleo rural, contribuyendo de esta manera a conjurar la crisis que dio origen a la declaratoria del estado de Emergencia Económica y Social y a impedir la extensión de sus efectos.

DECRETA:

Artículo 1. Los bienes rurales con caracterizada vocación rural, en especial las tierras aptas para la producción agropecuaria y pesquera, sobre los cuales se declare la extinción del derecho de dominio de acuerdo con la Ley 333 de 1996, serán transferidos de manera inmediata al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para ser aplicados a Programas de Reforma Agraria. La adjudicación de estos bienes se hará en la forma como lo determine el Gobierno. Los indígenas, campesinos desplazados por la violencia y los involucrados en los programas de erradicación de cultivos ilícitos tendrán prioridad para la adjudicación.

Artículo 2. El presente decreto rige a partir de su publicación y modifica en lo pertinente los artículos 25 y 26 de la Ley 333 de 1996.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a los 4 de febrero de 1997

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista intervino la ciudadana PATRICIA CUEVAS MARIN, obrando en su calidad de apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el objeto de solicitar a la Corte declare la constitucionalidad del Decreto Legislativo materia de examen.

Manifiesta que el mencionado Decreto se profirió dentro del término señalado en el Decreto 80 del 13 de enero de 1997, que decretó la Emergencia Económica.

A su juicio, con la medida adoptada se pretendió restablecer el sector agropecuario cuya tendencia era descendente, buscando entre otros, generar mano de obra campesina.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el decreto que se revisa, argumentando que cumple con todas las condiciones formales exigidas en la Carta Política y guarda conexidad con el Decreto 080 de 1997, por el cual se decretó la Emergencia Económica.

Afirma que con el mencionado Decreto se buscó reactivar la producción agrícola y fomentar el empleo en las áreas rurales, y que se encuentra plenamente respaldado por los artículos 64 y 65 de la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Es la Corte Constitucional el tribunal competente para resolver en definitiva sobre la exequibilidad del Decreto enviado para su revisión, según lo disponen los artículos 215 y 241-7 de la Constitución Política.

2. Inconstitucionalidad por consecuencia

Mediante Sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997 (M.P.: Drs. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz), esta Corte declaró inexecutable el Decreto 080 del 13 de enero de 1997, declaratorio del Estado de Emergencia Económica y Social.

Como el Decreto Legislativo materia de examen en este proceso fue dictado en desarrollo del que se menciona, se configura un caso de inconstitucionalidad por consecuencia, al que ya se había referido la Corte en circunstancias similares, provocadas por la declaración de inexecutable del decreto que ponía en vigencia un Estado de Comoción Interior.

En el fallo C-488 del 2 de noviembre de 1995, se expresó al respecto:

“Se trata de una inconstitucionalidad por consecuencia, es decir, del decaimiento de los decretos posteriores a raíz de la desaparición sobreviniente de la norma que permitía al Jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución.

Cuando tal situación se presenta, la Corte Constitucional no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos 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.

En el fondo ocurre que, declarada la inexecutable del decreto básico, el Presidente de la República queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.

Desde luego, la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que se hubieren proferido, ya que aquélla proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, mas no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política”.

Estas mismas razones obran para el caso que se estudia y, por lo tanto, manteniendo su jurisprudencia, la Corte habrá de declararlo inexecutable.

No obstante, se estima necesario precisar que, a juicio de la Corporación, la pérdida de vigencia de los decretos dictados al amparo de un estado excepcional, cuando el decreto que lo declara es encontrado inexecutable, se produce inmediatamente comience a surtir efectos

jurídicos la sentencia recaída sobre dicho decreto inicial, y ello acontece cuando tal fallo se notifica.

En otros términos, en la aludida hipótesis -que es la del caso presente-, los decretos dictados en desarrollo del que ha declarado el estado de excepción, si éste es inexecutable, pierden fundamento jurídico como consecuencia de la declaración judicial relativa al decreto básico, luego, una vez notificada la primera sentencia, todas las medidas dictadas son inexecutable, como resultado de esa inconstitucionalidad, pero debe aclararse que, como el artículo 241 de la Constitución expresamente le atribuye competencia a la Corte para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de todos los decretos legislativos expedidos al amparo de los artículos 212, 213 y 215 ibídem, es necesario que la Corte haga pronunciamiento formal sobre la inexecutable de cada decreto, producida a raíz del fallo principal.

Los efectos de cada sentencia mediante la cual se declare la inexecutable de los decretos legislativos dictados con apoyo en el Estado de Emergencia se producen, entonces, a partir de la notificación del fallo que haya declarado inexecutable el decreto declaratorio del Estado excepcional, en este caso el distinguido con el número 080 de 1997 (Sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997).

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declárase INEXECUIBLE el Decreto Legislativo 250 del 4 de febrero de 1997, “Por medio del cual se dictan normas en materia de adjudicación de bienes rurales sobre los cuales se hubiere extinguido su dominio”.

Segundo. Esta providencia surte efectos a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122, que declaró inexecutable el Decreto 080 de 1997, declaratorio del Estado de Emergencia Económica.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

Magistrado

Magistrado

Con salvamento de voto

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-136/97

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 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.

INEXECUABILIDAD 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-097

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.

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 ?

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-136/97

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. 097

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 250 del 4 de febrero de 1997, "Por el cual se dictan medidas en materia de adjudicación de predios rurales sobre los cuales se hubiere extinguido el dominio".

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