

C-138-97

Sentencia C-138/97

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA EN DECLARACION DE EMERGENCIA-Agilización
venta de activos estatales

Referencia: Expediente R.E. 100

Decreto 253 del 4 de febrero de 1997 “Por medio del cual se dictan disposiciones para
agilizar la venta de unos activos estatales.”

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá D.C., según consta en acta número doce (12) del
diez y nueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

El día 5 de febrero de 1997, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a la
Corte Constitucional copia del decreto 253 del 4 de febrero 1997 “Por medio del cual se
dictan disposiciones para agilizar la venta de unos activos estatales”.

Cumplidos los trámites legales y constitucionales para estos procesos, procede la Corte a
decidir.

A) Texto del decreto.

El texto del decreto 253 del 4 de febrero de 1997, es el siguiente:

“DECRETO NÚMERO 253 DE 1997

(4 FEBRERO 1997)

“Por medio del cual se dictan disposiciones para agilizar la venta de unos activos estatales

“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

“En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, en desarrollo del Decreto 80 de 1997 declaratorio del Estado de Emergencia Económica y Social, y

“CONSIDERANDO:

“Que mediante decreto 80 del 13 de enero de 1997, se declaró el Estado de Emergencia Económica y social, por las razones allí expuestas.

“Que de conformidad con 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 la situación de déficit fiscal que vive el país obliga al Gobierno Nacional a ser más exigente en la consecución de recursos públicos, pues de lo contrario tendría que endeudarse externamente, lo cual acentuaría la sobrevaluación del peso, o bien hacerlo internamente, con la consecuencia de una mayor elevación de las tasas de interés, alternativas ambas que comprometerían aún más el equilibrio económico.

“Que el nivel de endeudamiento de algunas entidades públicas del orden nacional, incide gravemente en el déficit fiscal, puesto que gran parte de las utilidades generadas deben ser destinadas exclusivamente al pago del servicio de la deuda.

“Que dentro de las medidas urgentes de ajuste fiscal, se encuentra la consecución de recursos mediante la enajenación de bienes y activos contemplados en los planes de privatización de intereses estatales en algunas entidades industriales y comerciales del orden nacional.

“Que dentro de dichas privatizaciones está prevista la del interés estatal en el complejo carbonífero de El Cerrejón, Zona Norte, para cuya realización en el menor tiempo posible y en las mejores condiciones para el interés público, es necesario adoptar medidas en materia minera y de uso de bienes públicos y puertos.

“DECRETA:

“Artículo 1o. Para agilizar la enajenación del ciento por ciento (100%) del interés estatal en el complejo Carbonífero de El Cerrejón -Zona Norte, cuya explotación y operación se adelanta por medio del contrato de asociación celebrado el 17 de diciembre de 1976 entre Carbones de Colombia S.A., Carbocol y la Internacional Colombia Resources Corporation Intercor, el Ministerio de Minas y Energía podrá otorgar una concesión minera especial que cubra las áreas objeto del actual contrato de asociación y si fuere necesario también áreas aledañas potencialmente carboníferas, pertenecientes a la reserva nacional del subsuelo.

“Artículo 2o. La negociación del interés estatal de que trata el presente Decreto podrá comprender conjunta o separadamente, en las condiciones que se pacten, el derecho directo al uso temporal de los baldíos comprendidos en la franja de terreno ocupada por el ferrocarril y la carretera de servicios del complejo carbonífero. De la misma manera, podrá comprender los derechos portuarios para la explotación y operación en el puerto marítimo para el embarque de carbón.

“Lo anterior sin perjuicio de que igualmente se puedan aplicar otras figuras previstas en la legislación vigente.

“Artículo 3o. En desarrollo del proceso de negociación del interés estatal a que se refiere este decreto, se podrán acordar condiciones o reglas especiales para la reversión gratuita en favor del Estado, de los bienes muebles e inmuebles que formen parte de complejo carbonífero mencionado, así como sobre la forma de compensar o sustituir dicha reversión en tal forma que no se afecten los intereses estatales.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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

(Siguen firmas).

B) Intervenciones.

Dentro del término señalado por la ley, no se presentó intervención alguna.

Sin embargo, por expresa solicitud del Magistrado sustanciador, los representantes legales de Carbones de Colombia -Carbocol- e Internacional Colombia Resources Corporation -

Intercor-, presentaron escritos. El primero, defendiendo la constitucionalidad del decreto en revisión, y, el segundo, absteniéndose de emitir cualquier pronunciamiento por no ser competente para ello.

C) Concepto del Procurador General de la Nación.

El Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuéllar, pidió a la Corte declarar EXEQUIBLE el decreto 253 de 1997.

Según el Ministerio Público, el decreto 253 de 1997, tanto por la forma como por su contenido, se ajusta a la Constitución, pues cumple los principios de conexidad, finalidad y proporcionalidad exigidos por el artículo 215 del Estatuto Superior, en relación con el decreto 080 de 1997, que declaró el estado de emergencia económica.

Así, por ejemplo, la venta del interés estatal en el complejo carbonífero del Cerrejón -Zona Norte-, permitirá que se obtengan recursos en forma ágil, de forma tal que la Nación pueda obtener algún capital para cubrir el déficit que presentan las finanzas públicas, déficit que fue señalado por el Gobierno, como una de las causas que dio origen a la declaración de emergencia.

En relación con la figura de la concesión minera especial, afirma:

Así mismo, no desconoce derechos adquiridos (artículo 58 de la Constitución), en especial de la International Colombia Resources Corporation -Intercor-, que tiene unos derechos derivados del contrato de asociación suscrito en 1976.

Igualmente, debe entenderse que la enajenación del interés estatal en Carbocol, debe respetar el derecho que tienen los trabajadores y asociaciones solidarias a participar en ella, tal como lo estipula el artículo 60 de la Constitución.

Por otra parte, el uso de los terrenos baldíos adyacentes a los terrenos carboníferos que se usan para el transporte, así como del puerto marítimo que prevé el decreto, se ajusta a las prescripciones del artículo 63 de la Constitución, pues en época de anormalidad el legislador extraordinario puede regular el uso de esta clase de terrenos.

Para concluir, afirma:

“...debe tenerse en cuenta que la urgencia para adoptar medidas tendientes a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, amerita que el Ejecutivo haya adoptado medidas como las previstas en el Decreto sometido a revisión, pues no contaba con el tiempo indispensable para gestionar el respectivo proyecto de ley en el Congreso de la República.”

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión correspondiente a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer de este proceso, porque se examina la constitucionalidad del decreto legislativo 253 de 1997, dictado con fundamento en el decreto 80 de 1997, que declaró el estado de emergencia (artículos 215 y 241, numeral 7, de la Constitución, y normas concordantes).

Segunda.- Inconstitucionalidad por consecuencia.

Esta Corporación, por sentencia C-122 del doce (12) de marzo de 1997, declaró inexecutable decreto 080 de 1997 “Por medio del cual se declara el estado de emergencia económica”, fundamento jurídico del decreto que ahora se revisa. Por tanto, declarada la inexecutable del mencionado decreto, la consecuencia es la inconstitucionalidad de todos los actos del Gobierno dictados con base en las facultades que la Constitución otorga al Presidente de la República una vez declarado el correspondiente estado de excepción.

Esta declaración de inexecutable, surte efectos a partir de la notificación de esta sentencia, en los términos del artículo 16 del decreto 2067 de 1991. Notificación que se hará al día siguiente de la notificación de la sentencia C-112/97, que declaró inexecutable el decreto 80 de 1997, por medio del cual se había declarado el estado de emergencia.

III.- DECISIÓN.

Por las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: Declárase INEXEQUIBLE el decreto 253 de febrero 4 de 1997 " Por medio del cual se dictan disposiciones para agilizar la venta de unos activos estatales".

Segundo: Esta decisión suerte efectos a partir de su notificación, en los términos del artículo 16 del decreto 2067 de 1991. Notificación que se hará al día siguiente de la notificación de la sentencia C-122/97, que declaró inexecutable el decreto 80 de 1997, por medio del cual se había declarado el estado de emergencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Con salvamento de voto

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

Con salvamento de voto

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-138/97

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.

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

Lo consecuente no es atar los efectos de cada sentencia de inexecuibilidad 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-100

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 inexecuible 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 inexecuibilidad de los decretos de un Estado de Conmoción Interior declarado inexecuible, 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 ?

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 ?

¿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, supervivientes 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-138/97

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. 100

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 253 del 4 de febrero de 1997 “Por medio del cual se dictan disposiciones para agilizar la venta de unos activos estatales.”

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