

C-139-97

Sentencia C-139/97

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

Referencia: Expediente RE-102

Revisión constitucional de decreto No. 255 de 1997 “Por el cual se dictan medidas para reactivar la construcción de vivienda de interés social”

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

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

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República envió a esta Corporación dentro del término constitucional fijado en el párrafo del artículo 215 de la Constitución, copia del decreto legislativo No. 255 de 1997 “Por el cual se dictan medidas para reactivar la construcción de vivienda de interés social”, para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. TEXTO DEL DECRETO ENVIADO PARA REVISION

DECRETO 255 DE

FEBRERO 4 DE 1997

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

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades conferidas 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 la Emergencia Económica y Social por las razones en él señaladas;

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política el Presidente puede, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de Ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

Que la prolongada y acentuada caída del ciclo de la construcción, en especial de la vivienda de interés social, constituye un factor adicional que ha elevado el desempleo a niveles que amenazan el orden social del país.

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 se hace necesario dictar medidas para reactivar la construcción de vivienda de interés social;

DECRETA:

Artículo 1. El artículo 68 de la Ley 49 de 1990 quedará así:

El subsidio para vivienda otorgado por las Cajas de Compensación Familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades:

1. A los afiliados de la propia Caja de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.
2. A los afiliados de otras Cajas de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

3. A los no afiliados a las cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales, según la lista de asignaciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE.

El Fondo para el subsidio familiar de vivienda, estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente Caja de Compensación Familiar, en los porcentajes que se señalan a continuación:

a. Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%), la Caja transferirá mensualmente al Fondo, una suma equivalente al dieciocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidio el primer año de vigencia de esta ley y el veinte por ciento (20%) del segundo año en adelante.

b. Cuando el cociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al ciento por ciento (100%) e inferior al ciento diez por ciento (110%) la Caja transferirá mensualmente al Fondo, una suma equivalente al doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidio.

c. Cuando el cociente de recaudos para el subsidio familiar de una caja resultare igual al ochenta por ciento (80%) e inferior al cien por ciento (100%), la caja transferirá mensualmente al fondo una suma equivalente al diez por ciento (10%) de los aportes patronales para subsidio;

Parágrafo 1. Las Cajas de Compensación Familiar, con los recursos restantes de sus recaudos para subsidio, no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

Parágrafo 2. El cincuenta y cinco por ciento (55%) que las Cajas destinarán al subsidio monetario, será sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al Fondo de subsidio familiar de vivienda y el diez por ciento (10%) de los gastos de Administración y funcionamiento. En ningún caso una caja podrá pagar como subsidio familiar en dinero una suma inferior a la que este pagando en el momento de expedir esta Ley.

Parágrafo 3. Las Cajas de Compensación Familiar que atiendan el subsidio familiar en las áreas rurales o agroindustriales ubicadas en zonas del Plan Nacional de Rehabilitación y en los nuevos departamentos erigidos por la Constitución Política, no estarán obligadas a constituir el Fondo para Subsidio de Vivienda de Interés Social en la parte correspondiente al recaudo proveniente de dichas áreas y adelantarán directamente los programas de vivienda.

Parágrafo 4. El plazo para hacer la ejecución de la asignación del subsidio familiar a la primera prioridad por parte de los fondos para el subsidio familiar de las cajas de compensación familiar por parte de los fondos para el subsidio familiar de las cajas de compensación familiar será la vigencia fiscal en la cual reciben los aportes patronales.

Igualmente, para la segunda y la tercera prioridad el término de ejecución de la asignación del subsidio para la vivienda de interés social será igual a una vigencia fiscal para cada prioridad.

Si agotadas las tres vigencias fiscales indicadas en el presente parágrafo, no se ha ejecutado la asignación de los subsidios para la vivienda de interés social, éstos retornarán a la caja de subsidio familiar de origen.

El tránsito de una prioridad a otra incluye los rendimientos financieros causados o generados por los recursos de los fondos de vivienda de las cajas de compensación familiar.

Para los fines de este parágrafo, se entiende por ejecución de la asignación del subsidio para la vivienda de interés social su pago o notificación al beneficiario, en los términos que establezca el reglamento, que también señalará el término para hacer uso efectivo del mismo.

Las cajas de compensación familiar con los recursos del subsidio familiar de vivienda solo podrán adquirir tierras y contratar la construcción de proyectos de vivienda, para la población de ingresos no superiores a tres salarios mínimos legales mensuales vigentes, y cuyo plazo de ejecución y reintegro al fondo no exceda los diez y ocho meses, sin perjuicio de los contratos firmados o en ejecución.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

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

(siguen firmas)

III. INTERVENCION CIUDADANA

1. El Gerente General del INURBE, solicita a la Corte que declare exequible el decreto 255 de 1997, por cumplir con las exigencias establecidas en la Constitución y en la ley 137/94 - estatutaria de los estados de excepción-, cuya finalidad es la de reactivar la construcción de vivienda de interés social y disminuir el desempleo.

Luego se refiere a la modificaciones introducidas al artículo 68 de la ley 49 de 1990, concretamente a la inclusión del literal c), para afirmar que estos nuevos recursos se destinarán a “subsidio o a promoción de la oferta de vivienda de interés social, de manera que se beneficie a la población de menores ingresos del país, y paralelamente, se generen empleos en el sector de la construcción.”

El párrafo 4o. “permite el paso inobjetable de los recursos de los fondos a cada una de las prioridades establecidas por la ley y su efectiva colocación, para dinamizar la construcción de viviendas de interés social.”

El inciso 5o. del mismo párrafo “facilita la aplicación de recursos del fondo en programas de adquisición o contratación de proyectos de vivienda para hogares hasta de tres salarios mínimos mensuales, ampliando la oferta de vivienda de este rango.” Es evidente entonces, que “las medidas que se toman no limitan el ejercicio de los derechos y libertades, propiciando, en cambio, la efectividad del derecho constitucional a la vivienda digna”.

Concluye diciendo que las disposiciones señaladas no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores “en razón a que no contraría ninguna disposición, que conceda este tipo de derechos.”

2. El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Desarrollo Económico, en representación de esa entidad, considera que “la prolongada y acentuada caída del ciclo de la construcción, en especial de la vivienda de interés social y sus consecuencias ya relacionadas, implicó la

necesidad de que se expidiera el decreto 255 del 4 de febrero, teniendo en cuenta que en la actividad de la construcción, es intensiva el uso de la mano de obra y además por que guarda estrecha relación con otras actividades económicas de las cuales utiliza sus insumos, tal como está consagrado en los considerandos del decreto 80 del 13 de enero de 1997.”

De otro lado, afirma que el decreto 255/97 “no transgrede las normas constitucionales, que fue expedido como un mecanismo para reactivar la construcción de vivienda de interés social y con esto controlar los niveles de desempleo en esta actividad y de igual forma en otras actividades económicas de las cuales utiliza sus insumos”, por lo tanto debe ser declarado exequible.

3. El Presidente Ejecutivo de ASOCAJAS sostiene que el decreto objeto de revisión es inconstitucional por las razones que en seguida se resumen:

□ El déficit de vivienda de interés social se origina en causas estructurales y no coyunturales o de un faltante de recursos financieros, por ejemplo: el precio de la tierra, el difícil acceso de los beneficiarios al crédito del sistema financiero, la ausencia de fondos de garantía, la ausencia de tecnologías para contrucciones económicas y masivas, precios de los insumos de la construcción, etc. Además, no se trata tampoco de una situación sobreviniente, ya que el Gobierno cuenta con facultades para manejar el asunto sin tener que recurrir a la emergencia económica.

- A continuación manifiesta que la fundamentación del decreto objeto de análisis, “es contradictoria con su contenido, ya que para las Cajas con cuociente superior a 110%, disminuyó en forma transitoria su obligación de contribuir al FOVIS pasando del 20% al 18%. Este porcentaje había sido establecido por la ley 49 de 1990 en el momento de constituir el FOVIS como una primera etapa al llegar a la obligación definitiva de aportar el 20%. Cuando esta obligación ya está consolidada no se ve lógico disminuirla, máxime cuando el resultado es la contracción tanto de la oferta como de la demanda de vivienda de interés social en una cifra importante, unos nueve mil millones de pesos.”

- Igualmente, advierte sobre la no afortunada redacción del literal c) que contrasta con los literales a) y b), puesto que “no incorpora los cuocientes mayores al 80% y los inferiores al 100% del cuociente nacional de recaudos”. Además, “la liquidación del 55% del subsidio monetario, según el parágrafo 2o. del artículo 1o. del decreto No. 255 de 1997, está

incrementando los valores a pagar por parte de los trabajadores beneficiarios, por cuanto se modifica la base de liquidación señalada en el párrafo del artículo 217 de la ley 100 de 1993, cuando dispone que el 55% se obtendrá del saldo que quede después de deducir la transferencia correspondiente al Fondo de Vivienda de Interés Social y el 10% de gastos de administración.”

- Con la liquidación del pago del 55% en subsidio familiar monetario, se “está reduciendo entre otras cosas, el nivel de recursos financieros disponible para vivienda de interés social dedicado también en forma voluntaria por las Cajas de Compensación Familiar no obligadas a constituir FOVIS en virtud de la ley 21 de 1982, de 22.7% de los aportes recibidos a 15.75%”. En consecuencia, “lo fundamental de la norma riñe con los motivos que la generaron y su resultado práctico es pobre frente al déficit.”

4. El Jefe de la Oficina Jurídica de COLSUBSIDIO, actuando en representación de la Caja, considera que el decreto 255 de 1997, materia de revisión, es inconstitucional por las siguientes razones:

- Considera también que no obstante la falta de relación anotada, el decreto modificó tácitamente el artículo 217 de la ley 100 de 1993 “y aquí sí que se cometió un doble yerro, al disminuir la base para el aporte de las Cajas al programa bandera del Gobierno, de gestión en salud y que se dirige particularmente a la población de más escasos recursos”, desmejorando de esta forma los derechos sociales de los trabajadores “al disminuir ostensiblemente los recursos destinados a los programas de régimen subsidiado de salud. En consecuencia, tal precepto es inconstitucional.”

- Sobre el párrafo 4o. del inciso 4o. del artículo 1o. del decreto, señala que al modificar el concepto de asignación y sustituirlo por PAGO, riñe con lo dispuesto en el decreto 706, cuyo efecto está relacionado con lo preceptuado por el decreto 1169 que consagra la posibilidad de utilizar recursos para la promoción de oferta de vivienda proveniente de los subsidios “asignados no pagados”. “Tal facultad con la expedición del decreto 255 se extingue, ya que no podrán existir subsidios asignados no pagados, sólo existirán subsidios asignados pero se entenderán como tales los efectivamente entregados”. El examen de constitucionalidad, en este sentido, se orienta a resaltar la contradicción evidente entre el decreto 255, que pretende reactivar el sector de la construcción de vivienda de interés social y la

inconsecuente modificación de una disposición que constituye un mecanismo eficaz para la promoción de oferta de viviendas de interés social. Por tanto, el aparte del decreto señalado con anterioridad no contribuye a reactivar la inversión en el sector, sino que por el contrario extingue los mecanismos para su reactivación, desarrollo y crecimiento.”

- Sobre el párrafo final del parágrafo 4o. del artículo 1o. dice que “con anterioridad a este decreto, las disposiciones legales que regulaban la materia, permitían la promoción de oferta de vivienda con recursos del FOVIS, para las familias de trabajadores de ingresos iguales o inferiores a 4 salarios mínimos legales mensuales. Con la nueva disposición, se vulneran los derechos sociales de las familias con ingresos entre los 3 y 4 salarios”, violando el artículo 215 de la Carta.

“Por otra parte, si el decreto 255 pretendía reactivar la construcción de la vivienda de interés social, es contrario a este propósito imponer súbitamente límites para la promoción de oferta de vivienda por parte de las Cajas, para familias con ingresos de sólo hasta 3 salarios mínimos legales mensuales, ya que reduce el ámbito hasta el cual se puede trabajar programas de vivienda de interés social, excluyendo de este subsidio de vivienda a numerosas familias que carecen de la vivienda y cuyo ingreso familiar está entre 3 y 4 salarios mínimos.”

Para finalizar afirma que “muchos de los proyectos ya adelantados, se verán quebrantados con la disposición anotada, generándose el efecto de desaceleración contrario a lo pretendido en la motivación que originó la expedición del decreto 255”.

IV. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el decreto 255/97, por no infringir disposición constitucional alguna.

Son estos los argumentos que expone el citado funcionario como fundamento de su petición:

- El decreto que se estudia cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución y “guarda relación directa con las causas que llevaron al Gobierno a declarar el estado de emergencia económica y social, pues con ella se procura reactivar la construcción de

vivienda, cuyo prolongado y acentuado descenso contribuyó a incrementar el nivel de desempleo, amenazando gravemente el orden económico y social de la Nación.”

- “Además de procurar la reactivación económica y de contrarrestar el desempleo, la construcción de vivienda significa dar cumplimiento a los mandatos establecidos por el Constituyente en los artículos 48, 51, 64 y 334 de la Carta, pues se trata de compromisos inherentes al Estado social de derecho, cuya actividad está dirigida a crear condiciones dignas para el desarrollo de la vida comunitaria.”

- El artículo 1o. del decreto modifica el 68 de la ley 49/90 que “creó el subsidio de vivienda de interés social. En adelante, los Fondos de las Cajas de Compensación Familiar deben hacer el pago o la notificación del auxilio a los beneficiarios del mismo, dentro de los plazos señalados en el decreto, so pena de retornar las subvenciones a las cajas de origen en caso de no ejecutarse la asignación en los lapsos previstos, en cuyo evento podrán adquirir tierras y contratar la construcción de proyectos de vivienda para la población de ingresos no superiores a tres salarios mínimos legales vigentes.”

- Dicha medida respeta el principio de igualdad material al proteger “a aquellos trabajadores que se encuentran en condiciones de inferioridad respecto de quienes, debido a su capacidad económica, cuentan con mayores posibilidades para adquirir vivienda.”

- Para concluir, manifiesta el Procurador que “debido a la urgente necesidad de afrontar la repentina caída del ciclo de la construcción de vivienda de interés social, el Gobierno Nacional no contaba con el tiempo requerido para tramitar ante el Congreso de la República, el proyecto de ley destinado a modificar el artículo 68 de la ley 49 de 1990.”

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 215 y 241-4 de la Constitución, es competente esta Corporación para pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto 255/97.

b. Aclaración previa

El magistrado ponente considera pertinente aclarar que a pesar de no compartir la jurisprudencia adoptada por la mayoría de los miembros de esta Corporación, en el sentido de declarar la inexecutable de los decretos legislativos expedidos con fundamento en la emergencia económica declarada mediante el decreto 80 de 1997, por las razones que expuso ante la Sala Plena y que aparecen en el salvamento de voto a la presente sentencia, la acata y en esos términos ha proyectado la decisión que corresponde al proceso que en esta oportunidad se analiza.

c. Declaratoria de inexecutable de decreto 80 de 1997

El decreto 80 del 13 de enero de 1997 “por el cual se declara el estado de emergencia económica y social” en todo el territorio nacional, fue declarado inexecutable por esta Corporación en sentencia No. C-122 del 12 de marzo de 1997. En consecuencia, los decretos legislativos expedidos a su amparo deben correr la misma suerte.

En razón de lo anotado, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero: DECLARAR INEXECUIBLE el decreto legislativo No. 255 del 4 de febrero de 1997 “Por el cual se dictan medidas para reactivar la construcción de vivienda de interés social”.

Segundo: En los términos del artículo 16 del decreto 2067 de 1991, esta providencia surte efectos a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122 del 12 de marzo de 1997, por medio de la cual se declaró inexecutable el decreto 080 de 1997.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

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-139/97

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-102

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.

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 último 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 ?

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-139/97

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. 102

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 255 del 4 de febrero de 1997 "Por el cual se dictan medidas para reactivar la 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