

Sentencia C-176-09

Referencia: Expediente RE-149

Revisión de Constitucionalidad del Decreto 021 de enero 8 de 2009 “Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior”.

Dra. CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 7 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 021 del ocho (08) de enero de 2009 “Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior”.

I. ANTECEDENTES

El trece (13) de enero de 2009 el Ministro del Interior y de Justicia, delegatario de funciones presidenciales, de acuerdo al Decreto 017 de 2009, Fabio Valencia Cossio remitió a la Corte Constitucional el Decreto 021 de ocho (8) de enero del mismo año para su revisión constitucional.

Mediante auto del 9 de febrero de 2009, la magistrada ponente avocó el conocimiento del proceso de la referencia. Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del decreto legislativo sometido a revisión:

DECRETO 021 DE ENERO 8 DE 2009

“Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de la facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO

Que por Decreto 3929 de octubre 9 de 2008, se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el Territorio Nacional a partir de la vigencia de dicho decreto.

Que las medidas adoptadas contribuyeron a conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

Que de conformidad con el artículo 213 de la Constitución Política los decretos legislativos que dicte el Gobierno dejan de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: A partir del día 8 de enero de 2009, levántese el Estado de Conmoción declarado por Decreto 3929 de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a ocho (8) de enero de 2009.

Siguen firmas del Presidente de la República, de 10 Ministros y de 3 Viceministros encargados de las funciones de los despachos de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y solicitó a esta Corporación declararse inhibida por falta de competencia para estudiar el Decreto 021 del 8 de enero de 2009 “Por el cual se levanta el Estado de Conmoción Interior” o en subsidio la INEXEQUIBILIDAD del mismo por la ocurrencia del fenómeno jurídico de la inconstitucionalidad por consecuencia. La solicitud de inhibición la fundamentó en los siguientes argumentos:

1. El decreto de levantamiento de conmoción interior no es un decreto legislativo de desarrollo, porque en él no se adoptan medidas para conjurar la crisis, por el contrario, su expedición evidencia, que han desaparecido las circunstancias que condujeron a la declaratoria de tal estado.
2. La expedición de un decreto de levantamiento del estado de conmoción interior, sólo es procedente cuando se termina por decisión gubernamental con anterioridad al plazo que el decreto de declaración haya fijado, pues si dicho plazo se cumple y no hay prórroga, no se requiere que un nuevo decreto establezca el levantamiento del mismo.
3. El decreto de levantamiento del estado de excepción no contiene elementos normativos que desarrollen la declaratoria, sino la mera voluntad del Gobierno Nacional de adoptar tal determinación, es por tanto que se constituye en una disposición sin contenido jurídico que pueda ser objeto de control de constitucionalidad y, en consecuencia, no hay lugar a verificar la integridad y supremacía de la Constitución.
4. Un examen por parte de la Corte Constitucional del decreto que levanta la conmoción interior conduciría exclusivamente a la declaratoria de exequibilidad del mismo, lo cual no es el propósito de dicho control, ya que su inexecuibilidad, implicaría una orden del Gobierno Nacional para que se mantenga la medida de estado de excepción, desconociéndose así la estructura misma de los principios democráticos.

En subsidio, el señor Procurador solicitó a la Corte declarar la inexecuibilidad por consecuencia del decreto que levanta la conmoción interior, con el argumento de que al declararse la inexecuibilidad del decreto habilitante, los decretos expedidos con fundamento en el mismo carecen de sustento jurídico, quedan cobijados por el manto de la

inconstitucionalidad y deben desaparecer de la órbita jurídica.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por tratarse de la revisión de un decreto legislativo dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 213 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 214 numeral 6º y 241 numeral 7º de la Constitución.

1. El control constitucional del decreto legislativo mediante el cual se levanta la conmoción interior.

Según lo plantea el Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional carece de competencia para revisar la constitucionalidad del Decreto 021 de 2009, por no ser este un decreto legislativo de desarrollo y porque el control del decreto mediante el cual se declara restablecido el orden público es inocuo.

Esta Corporación no comparte esta posición. Según lo disponen los artículos 214, numeral 6 y el 241, numeral 7, de la Constitución Política, a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución y con tal propósito le asigna la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 214 de la Constitución.

El numeral 6 del artículo 214 Superior, establece expresamente lo siguiente:

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente

sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento. (Resaltado agregado al texto)

Como se puede observar, la norma constitucional no distingue entre tipos de decretos legislativos, ya sean declaratorios o de desarrollo, ni restringe el control constitucional a los decretos de desarrollo expedidos en virtud de la declaratoria de los estados de excepción. Por el contrario la norma cubre a todos los decretos que se expidan con fundamento en los artículos 212, 213 y 214, esto es, tanto a los decretos declarativos del estado de excepción, como a los decretos que lo desarrollan, prorrogan o levantan.

Al respecto ha señalado esta Corporación:

“Es incuestionable que el Decreto que se revisa de levantamiento del estado de conmoción interior ostenta el carácter de Decreto Legislativo, pues se trata de un ordenamiento jurídico dictado por el Presidente de la República dentro del mismo proceso de declaratoria de tal estado y que obedece al mandato de la Carta Política que prevé la declaratoria de restablecimiento del orden público cuando cesen las causas que originaron la conmoción interior (arts. 214-4 y 213 inciso 3, CP). Tal restablecimiento traerá como consecuencia la extinción de los decretos de conmoción interior, sin perjuicio de que pueda prorrogarse la vigencia de los decretos proferidos al amparo de tal conmoción por 90 días más.¹

Incluso, la Corte ha ido más allá al señalar que estos decretos deben ser objeto de un control total, por vicios de procedimiento en su formación y por su contenido material, siendo esta la única manera de garantizar la primacía de la Constitución como norma de normas.²

1. Levantamiento de los estados de excepción

El numeral 4 del artículo 214 de la Constitución dispone que “tan pronto hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de conmoción interior, el

gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción”.

Esta declaratoria no es meramente formal, sino que tiene como finalidad asegurar que las medidas que se hayan dictado al amparo del estado de guerra exterior o de conmoción interior dejen de regir tan pronto se declare restablecido el orden público, lo cual resulta particularmente importante cuando se han suspendido leyes incompatibles con el estado de excepción.

De conformidad con lo que establecen los artículos 93 de la Carta, 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -que hacen parte del bloque de constitucionalidad - y el 16 de la Ley 137 de 1994, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el Gobierno debe enviar “al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, una comunicación en que de aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción”, así como “cuando sea levantado el estado de excepción.”

Por lo tanto, el control constitucional del decreto legislativo mediante el cual se levanta la conmoción interior permite constatar si el Gobierno cumplió con la obligación constitucional o si por el contrario abusó del estado de excepción y prolongó la vigencia del mismo más allá de lo debido a pesar de que las causas que lo originaron habían desaparecido.

1. Inconstitucionalidad por consecuencia

En cuanto a los requisitos formales que el decreto legislativo revisado debe cumplir, la Corte observa que el Decreto 021 de enero 8 de 2009: 1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 3929 de octubre 9 de 2008, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional; 2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, bien sea como ministros titulares o encargados de una o varias carteras, o por funcionarios encargados de las funciones de dirección de un ministerio; 3) Tiene una parte motiva; y 4) fue expedido el 8 de enero de 2009, es decir, dentro del término de los noventa (90) días del Estado de

Conmoción Interior declarado por el Decreto 3929 de 2008. En conclusión, el decreto cumplió con los requisitos constitucionales previstos para este tipo de decretos.

No obstante lo anterior, cuando es declarada inexecutable el decreto declaratorio del estado de excepción, esto es de la norma que es el fundamento para la expedición de otras, deben desaparecer también del ordenamiento jurídico todas las que se expidieron en desarrollo de aquélla, por ausencia de causa jurídica. Sin embargo es necesario tener en cuenta, que este tipo de inconstitucionalidad resulta sólo cuando existe una relación de causa a efecto entre la norma causal o determinante y la derivada,³ que es lo que en efecto sucede entre el decreto declarativo y el que pone fin al estado de excepción.

Mediante sentencia C-070 del 12 de febrero de 2009, ésta Corporación declaró la inexecutable del Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008, por medio del cual se decretó el Estado de Conmoción Interior, esto implica que, la causa jurídica que sirvió de fundamento para dictar el Decreto 021 de 2009 objeto de revisión ha desaparecido. Por tanto, al no existir el fundamento jurídico para dictar dicho decreto, consecuencialmente éste deviene en inconstitucional y no puede la Corte entrar a hacer el análisis que le compete.

La Sentencia C-488 de 1995 ilustra claramente la posición de la Corporación:

“Entre los decretos que puede expedir el Presidente de la República con base en las atribuciones excepcionales que consagra el artículo 213 de la Constitución Política, debe distinguirse entre el decreto inicial -por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior en todo o en parte del territorio nacional, en cuya virtud el Presidente asume los poderes extraordinarios que el aludido precepto constitucional supone-; los decretos legislativos que se dictan en su desarrollo -es decir, los que plasman las medidas encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos-; los decretos legislativos por medio de los cuales se prorroga el Estado de Conmoción Interior -lo cual puede ocurrir hasta por dos períodos de noventa (90) días, fuera de los iniciales, el segundo previo concepto favorable del Senado de la República-; el decreto por el cual se declara restablecido el orden público y, en consecuencia, se levanta el Estado de Conmoción Interior; y el decreto por medio del cual, si así lo considera el Ejecutivo, se prorroga la vigencia de las medidas adoptadas, hasta por noventa (90) días.

“La declaración de inconstitucionalidad del Decreto declaratorio del Estado de Conmoción Interior implica necesariamente que corran la misma suerte las demás disposiciones adoptadas por el Gobierno en el marco de la excepcional institución consagrada en el artículo 213 de la Carta Política.

“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”.

Para el caso que nos ocupa, esta Corporación mediante sentencia C-070 del 12 de febrero de 2009, declaró la inexequibilidad del Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008, por medio del cual se decretó el Estado de Conmoción Interior, por consiguiente, la causa jurídica que sirvió de fundamento para dictar el decreto objeto de revisión ha desaparecido. Así las cosas, al no existir el fundamento jurídico para dictar dicho decreto, consecuentemente éste deviene en inconstitucional.

Sin embargo, resulta necesario precisar, como lo ha hecho la Corte en otras oportunidades,⁴ que la inconstitucionalidad de los decretos dictados con fundamento en un estado de excepción, en el evento de que el decreto que lo adopta es declarado inexequible, produce efectos jurídicos a partir del momento en que se notifique el fallo respectivo.

De conformidad con lo expuesto, y sin necesidad de verificar los aspectos formales y materiales del Decreto 021 de 2009, debe forzosamente concluirse en su inconstitucionalidad, como consecuencia del aludido fallo.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 021 del 8 de enero de 2009 “por medio del cual se levanta el Estado de Conmoción Interior” por consecuencia.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrado

Magistrada (E)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Impedimento aceptado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario Ad-hoc

1 Sentencia C-579 de 1992.

2 Sentencias C-579 de 1992 y C-004 de 1992.

3 Sentencia C-530 de 2000.

4 Sentencia C-186 de 1997.