Sentencia C-254/11

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Concepto

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

Referencia: expediente R.E. 199

Asunto: Revisión oficiosa del Decreto 126 de 2011, “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos”.

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., seis (6) de abril de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 214-6 y 241-7 de la Constitución y para los efectos de adelantar el control constitucional automático, el señor Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, con fecha 21 de enero del presente año, remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto No. 126 del 20 de enero de 2011, “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos”, expedido dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional en el Decreto 020 del 7 de enero de 2011.

Mediante Auto del 1º de febrero de 2011, proferido por el despacho del Magistrado Sustanciador, la Corte asumió el conocimiento del referido Decreto y dispuso solicitar al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República que, en el término de tres (3) días hábiles adjuntara, con destino al proceso de la referencia “copia del reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en la que se hace referencia al número de hectáreas afectadas en todo el territorio nacional como consecuencia del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011” y “copia de los análisis, tanto de los centros internacionales de predicción climática, como del IDEAM, conforme a los cuales el Fenómeno de la Niña se prolongará hasta mediados del año 2011, y que fueron tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional para la expedición del Decreto número 126 de 2011”.

Así mismo, solicitó al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República que, en el término

de tres días hábiles, explicara, con destino al proceso de la referencia, “de qué manera específica las medidas adoptadas en el Decreto No. 126 de 2011pueden beneficiar a los actuales y eventuales afectados por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011” y “en qué horizonte temporal se ha previsto que pueda hacerse efectiva la autorización a las compañías de seguros internacionales para expedir las pólizas de seguro agropecuario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto número 126 de 2011”.

En el mismo auto, el magistrado sustanciador ordenó que, cumplido y evaluado por el despacho lo ordenado, se procediera a fijar en lista el decreto objeto de revisión, con el fin de otorgar a todos los ciudadanos la oportunidad de impugnarlo o defenderlo y que, una vez vencido el término de fijación en lista, se diera traslado al Procurador General de la Nación para recibir el concepto de su competencia e igualmente ordenó comunicar el proceso al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que, “si lo estima conveniente, se pronuncie respecto de la exequibilidad o inexequibilidad del citado decreto”.

Una vez cumplidos los trámites previstos en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la constitucionalidad del Decreto 126 de 2011.

II. EL TEXTO OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el Decreto 126 de 2011, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.958 de 20 de enero del año en curso.

DECRETO 126 DE 2011

(enero 20)

Por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto número 020 de 2011,

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, declaró mediante Decreto número 020 del 7 de enero de 2011 el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de grave calamidad pública, con el fin de contrarrestar la grave crisis ocasionada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 e impedir la extensión de sus efectos;

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus

efectos;

Que de conformidad con los considerandos del Decreto número 020 de 2011, el Fenómeno de la Niña 2010-2011 afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional según reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia del 30 de diciembre de 2010.

Que de conformidad con los considerandos del Decreto número 020 de 2011, el Fenómeno de la Niña 2010-2011, de acuerdo con los Centros Internacionales de Predicción Climática y los Análisis del IDEAM, se prolongará hasta mediados del año 2011, las temporadas secas de las regiones Caribe y Andina presentarán volúmenes de lluvia por encima de sus valores mensuales y estarán seguidas de temporadas lluviosas, las cuales también se caracterizan por presentar cantidades de lluvia superiores a los valores usuales registrados para esa época.

Que el seguro agropecuario es un instrumento eficaz para prevenir algunos de los efectos del Fenómeno de la Niña 2010-2011 en la producción agropecuaria, especialmente en el patrimonio de los productores agropecuarios, con particular énfasis en aquellos que han acudido al crédito para financiar la producción.

Que es necesario permitir la concurrencia en el mercado nacional de oferentes extranjeros del seguro agropecuario dada la incipiente oferta por parte de las compañías de seguros nacionales.

Que se hace indispensable, para prevenir la extensión de los efectos del Fenómeno de La Niña 2010-2011, la creación de una dirección especializada en el análisis de los riesgos asociados al sector agropecuario con el propósito de crear mecanismos de asunción y gestión de los riesgos climáticos que afectan el sector agropecuario;

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1°. Descuento de la Prima del Seguro Agropecuario. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá disponer que, para los créditos cuyo valor esté amparado por el seguro agropecuario al que se refiere la Ley 69 de 1993, el valor de la prima asumido por el productor, sea descontado total o parcialmente de la comisión del servicio de garantía del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, siempre y cuando el FAG figure como beneficiario del seguro.

Artículo 2°. Subsidio de la Prima del Seguro Agropecuario. Los subsidios a la prima del seguro agropecuario a los que se refiere la Ley 69 de 1993 se podrán financiar con cargo al Programa “Agro Ingreso Seguro – AIS” de que trata la Ley 1133 de 2007.

Artículo 3°. Coberturas. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá disponer una reducción de coberturas en la garantía de los créditos que se encuentren amparados por un seguro agropecuario.

Artículo 4°. Autorización para expedir pólizas. Adiciónese el numeral 3 al artículo 2° de la Ley

69 de 1993, el cual quedará así:

“3. Las compañías de seguros del exterior directamente o por conducto de intermediarios autorizados. La Superintendencia Financiera de Colombia podrá establecer la obligatoriedad del registro de estas compañías o de sus intermediarios”.

Artículo 5°. Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios. Créase la Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuya operación y planta será financiada por el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios, que tendrá estas funciones:

a) Desarrollar, analizar y difundir herramientas de evaluación y reducción del riesgo agropecuario, con el propósito de ampliar y diversificar los mercados de seguros e instrumentos de cobertura para el sector agropecuario;

b) Evaluar los factores de riesgo que afectan al sector agropecuario (climáticos, económicos y de mercado) y diseñar herramientas y estrategias de prevención, mitigación y transferencia de riesgos agropecuarios, en coordinación con las entidades públicas y privadas competentes;

c) Analizar, desarrollar e implementar mecanismos de promoción que permitan mejorar y ampliar las condiciones de acceso al seguro agropecuario, priorizando producciones, regiones y prácticas activas de mitigación de riesgos;

d) Cuantificar y evaluar el impacto y frecuencia de los fenómenos climáticos adversos para diversas actividades productivas;

e) Desarrollar y proponer mecanismos de transferencia de riesgo para el sector agropecuario, en especial, para aquellas actividades y/o regiones y/o tipos de productores para los cuales actualmente hay oferta reducida de seguros.

f) Brindar capacitación y asistencia técnica en temas de evaluación y gestión de riesgos agropecuarios, y

g) Las demás que le asigne el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 6°. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 20 de enero de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Mónica Lanzetta Mutis.

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

William Bruce Mac Master Rojas.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Rivera Salazar.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Minas y Energía,

Carlos Enrique Rodado Noriega.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Carlos Andrés de Hart Pinto.

La Ministra de Educación Nacional,

María Fernanda Campo Saavedra.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Beatriz Elena Uribe Botero.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Diego Ernesto Molano Vega.

La Viceministra de Transporte, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Transporte,

María Constanza García.

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba.

III. RESPUESTAS AL AUTO DE 1º DE FEBRERO DE 2011

1. De la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

2.

Atendiendo lo ordenado por el Magistrado Sustanciador en el Auto de febrero 1º de 2011, la ciudadana Cristina Pardo Schlesinger, en su calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, intervino y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 126 de 2011.

En apoyo de su solicitud indica que a pesar de que el gobierno adoptó medidas en virtud de la declaración del estado de emergencia "se presentaron una serie de hechos sobrevinientes e imprevisibles", cuya magnitud desborda las facultades del Estado y entre ellos se cuentan los grandes desplazamientos de tierra en masa, el aumento de las precipitaciones de lluvias en gran parte del territorio, en niveles ostensiblemente superiores a los mayores registros históricos para las mismas épocas del año, así como aumentos y desbordamientos en los caudales de los ríos.

Destaca que el decreto revisado cumple los requisitos formales y también los tratados internacionales y la ley, adecuándose "a los presupuestos materiales exigibles a los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el territorio nacional", ya que está destinado a conjurar la crisis y evitar su extensión, guarda relación directa con el estado de emergencia decretado, supera el análisis de suficiencia, necesidad y proporcionalidad, mantiene incólume la prevalencia de los tratados internacionales, conserva la intangibilidad y el núcleo esencial de los derechos y libertades, pues no prohíbe ninguna garantía fundamental y tampoco interrumpe ni modifica el funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los organismos del Estado, sino que, por el contrario, procura salvaguardar el patrimonio de los productores agropecuarios y busca crear mecanismos para asumir los riesgos climáticos que afectan al sector agropecuario.

A continuación se refiere a la declaración del estado de emergencia y a sus antecedentes, entre los que reseña el aumento de los caudales de los ríos, el incremento de los niveles de precipitaciones por las lluvias, la ruptura del canal del Dique, las remociones en masa de tierra, los desbordamientos, y otras amenazas graves como alerta roja de la represa de Prado (Tolima), el gigantesco alud que se produjo en La Cruz (Nariño) y la alerta en varias poblaciones.

Se detiene luego en las "consecuencias nefastas de los nuevos efectos del fenómeno de la Niña" y, tratándose de las vidas humanas y los daños materiales, apunta que hasta diciembre 30 de 2010 se presentó un aumento progresivo de personas afectadas, hasta de 2.220.482, a lo que se suma la afectación de 458.987 familias, 310 pérdidas humanas, 289 heridos, 63 desaparecidos, 5.157 viviendas arrasadas y 325.379 deterioradas; 737 vías averiadas y 711 municipios afectados.

En cuanto a los servicios públicos, alude a la afectación de 223 acueductos, 16 alcantarillados, 12 centros de salud, 157 centros educativos y 37 centros comunitarios e indica que resultaron afectadas 726.172 hectáreas, a consecuencia de lo cual muchos pobladores han tenido que abandonar sus viviendas, cultivos, ganados y demás predios,

mientras que “los centros internacionales de Predicción Climática y los análisis del IDEAM afirman que el fenómeno de la Niña se prolongará hasta mediados del año 2011” y “las temporadas secas de las regiones Caribe y Andina presentarán volúmenes de lluvias por encima de todos sus valores mensuales y estarán seguidas de temporadas lluviosas, las cuales también se caracterizan por presentar precipitaciones superiores a los valores usuales registrados por esa época”.

Sostiene que todo lo anterior afecta diversos derechos, entre ellos el mínimo vital de subsistencia y que las nuevas situaciones de calamidad pública implican “un cúmulo de riesgos imprevisibles que debe atender el ejecutivo, de donde concluye que “la tragedia desborda las facultades ordinarias del Estado para atender la situación de desastre nacional” y que los hechos sobrevinientes obligan al Gobierno Nacional a adoptar nuevas medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Señala que, en ese contexto, el Decreto 126 de 2011 busca establecer medidas que permitan prevenir algunos efectos del fenómeno de la Niña 2010 – 2011, destinados a atender las latentes necesidades que se ciernen sobre el sector agropecuario, dado que se presenta la necesidad de crear mecanismos que permitan morigerar los riesgos climáticos y sus efectos sobre actividades económicas relacionadas con el agro.

En lo atinente a los fundamentos de la solicitud de constitucionalidad del Decreto 126 de 2011 se refiere, ampliamente, a la regulación que sobre el estado de emergencia contiene la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, afirma que se cumplen los presupuestos para la declaración del respectivo estado de conformidad con lo previsto en la normatividad vigente y lo señalado en la jurisprudencia constitucional.

Posteriormente efectúa una presentación de los presupuestos según la Corte Constitucional y de los principios contenidos en la Ley 137 de 1994 y dedica un apartado a “algunos límites que regulan la declaratoria del estado de emergencia, acorde con la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, entre los cuales destaca la prohibición de restringir derechos humanos y libertades fundamentales, así como los principios de necesidad, proporcionalidad, temporalidad, legalidad y proclamación o declaración pública.

Acto seguido se ocupa del sistema “de controles a los estados de excepción” que, respectivamente, son de orden político y jurídico y, en aparte separado, alude a “los decretos que desarrollan el estado de emergencia” que también deben cumplir requisitos formales y materiales y están sometidos al control jurídico ejercido por la Corte Constitucional que ha desarrollado un conjunto de elementos conceptuales que deben guiar el análisis concreto de los decretos que desarrollan la declaración de emergencia, así como una metodología para efectuar el juicio de constitucionalidad que conduce a establecer el contenido y alcance de las respectivas disposiciones, a la determinación de la admisibilidad constitucional de esas regulaciones, a adelantar los juicios de especificidad y conexidad y a estudiar si las disposiciones dictadas se ajustan a la Constitución.

Añade que, con fundamento en esa metodología cabe afirmar que los criterios de análisis son la determinación de la finalidad y aspectos fácticos, el vínculo de conexidad y el análisis de la proporcionalidad de las medidas.

Con fundamento en los anteriores criterios procede a analizar el Decreto 126 de 2011 y, en primer término, los requisitos formales, que en su opinión, se cumplen, puesto que el Presidente de la República es la autoridad competente para expedirlo, se verifica el presupuesto de temporalidad, pues fue expedido dentro del término señalado en la declaración de emergencia y publicado en el Diario Oficial No. 47.958, a más de lo cual satisface el requisito de motivación, ya que consigna expresamente las razones por las cuales debió ser proferido.

Acerca del último requisito reitera que según los Centros Internacionales de Predicción Climática y los análisis del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, el fenómeno de la Niña se prolongará hasta mediados del año 2011 y las temporadas secas de las regiones Caribe y Andina presentarán volúmenes de lluvia superiores a sus valores mensuales y estarán seguidas de temporadas lluviosas caracterizadas por presentar cantidades de lluvia superiores a los valores mensuales para esa época.

Además, las nuevas situaciones aumentaron los riesgos imprevisibles y, por ello, el seguro agropecuario, previsto en el Decreto 126 de 2011 es “un instrumento eficaz para prevenir algunos de los efectos del fenómeno de la Niña 2010 – 2011, principalmente en lo que atañe al patrimonio de los productores agrarios, con especial énfasis en aquellos que acudieron a créditos para financiar su producción.

Pone de presente que “la figura del seguro agropecuario, creada mediante la Ley 69 de 1993, busca además de incentivar y proteger la producción de alimentos, proteger las inversiones agropecuarias” y que en las consideraciones del Decreto objeto de revisión constitucional se consigna que “es necesario permitir la concurrencia en el mercado nacional de oferentes extranjeros del seguro agropecuario, atendiendo la incipiente oferta de las compañías aseguradoras nacionales”, fuera de lo cual “es indispensable la creación de una dirección especializada en el análisis de riesgos asociados al sector agropecuario, de modo que sea posible crear mecanismos de asunción y gestión de los riesgos climáticos que afectan al sector agropecuario”.

Tratándose del cumplimiento de los requisitos materiales apunta que la calamidad pública generada por el fenómeno de la Niña se manifiesta en multitud de efectos constitutivos de desastre, tales como “grave afectación de tierras inundadas dedicadas a la agricultura y a la ganadería; muerte de semovientes, traslado súbito de animales; severos daños en cultivos de ciclo corto y permanente, delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal; daños serios en distritos de riego”.

Puntualiza que se han presentado problemas de desabastecimiento de agua potable y alimentaria, deforestación y fenómenos geológicos que han afectado gravemente al sector agropecuario, inundaciones, derrumbes y pérdidas de zonas agrícolas, lo que torna imperativa la actuación inmediata para contrarrestar la grave crisis y buscar, de manera urgente, que los actuales y eventuales productores inicien “nuevos proyectos agropecuarios o recuperar (resembrar, reconstruir, reestructurar, etc.) los que venían adelantando con anterioridad a la afectación por el invierno severo, para evitar un menoscabo de su patrimonio, pues si no continúan inmediatamente con su actividad económica perderán aún más dinero de aquel que han perdido con ocasión del referido fenómeno climatológico”.

Precisa que el sector agropecuario fue y será afectado en gran parte del territorio nacional, por cuanto “los productores se han visto gravemente afectados, como quiera que en la mayoría de casos han acudido a créditos para financiar su producción” y “ante la grave calamidad deberán financiar su actividad mediante nuevos créditos o reestructurando los antes vigentes para poder recuperar su capacidad productiva”, por lo que “corresponde al Gobierno facilitar el acceso de los productores agrícolas afectados con el fenómeno de la Niña a esos créditos”.

Realiza luego el análisis de cada uno de los artículos y en lo relativo al primero, sobre descuentos de la prima al seguro agropecuario enfatiza que, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Fondo Agropecuario de Garantías es “un instrumento de política pública agropecuaria que garantiza a los intermediarios financieros el pago del crédito en caso de que el deudor no pague, de manera similar a un contrato de fianza”.

Asevera que se busca “facilitar el acceso a los créditos agropecuarios por parte de los productores” y con tal finalidad “reducir los costos de la operación de crédito, todo esto para evitar mayores detrimentos en el patrimonio de los productores afectados, que indefectiblemente repercutirá en una mayor crisis económica y social, al tiempo que ahondaría la crisis por desabastecimiento de alimentos”.

Respecto de la necesidad señala que actualmente, dentro de las funciones asignadas a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, mediante la Ley 16 de 1990, no está la de autorizar una compensación y descuento en la comisión que cobre el Fondo Agropecuario de Garantías de la prima de seguro agropecuario y, por lo tanto, se requiere de un decreto con fuerza de ley que le atribuya dicha facultad.

Agrega que las disposiciones relacionadas con el crédito agropecuario “se dirigen más al desarrollo y mejoramiento de la producción agropecuaria que a la recuperación del sector en situaciones de calamidad o emergencia como la producida a raíz del fenómeno de la Niña 2010 – 2011” y a continuación destaca las funciones de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, entre las que se encuentra “la refinanciación de los créditos otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, cuando se afecte negativamente la producción o se disminuya apreciablemente la inversión que se realizó con el crédito, por la presencia, a su juicio, de razones de fuerza mayor o caso fortuito” e indica que las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario determinarán las políticas de refinanciación a los usuarios, siguiendo los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario cuando sea del caso.

Además, pone de manifiesto que entre las funciones de la Comisión también se encuentra la de “definir las líneas de crédito que otorgarán las entidades que integran el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, y las instituciones bancarias y financieras debidamente autorizadas por la Superintendencia Bancaria y concluye que “en este sentido, la única función específicamente relacionada con personas damnificadas, es aquella que otorga la posibilidad de permitir refinanciaciones”, por lo cual “ en el Decreto 126 de 2011 se establecen funciones especiales, entre ellas la de autorizar el descuento total o parcial de la comisión del servicio de garantía del FAG, del valor de la prima asumida por los productores agropecuarios”,

Tratándose de la conexidad apunta que en las consideraciones del Decreto 126 de 2011 “se hace referencia al informe presentado por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, en la que consta que la emergencia invernal ha perjudicado 726.172 hectáreas en todo el país”, lo que “representa una afectación directa al sector agropecuario e indirecta para la población en general”.

Indica que, en esas condiciones, resulta indispensable un apoyo especial para los productores agropecuarios que han accedido al crédito y específicamente para los beneficiarios del seguro agropecuario, a fin de que puedan poner en funcionamiento sus proyectos productivos” y explica que “actualmente no existe en la legislación colombiana un alivio como éste, que brinde apoyo inmediato a los productores agropecuarios”, razón que llevó a incluir en el Decreto 126 de 2011 la aplicación de un descuento en la prima del seguro agropecuario.

De acuerdo con lo expuesto, los créditos nuevos o los reestructurados cuentan con garantía del Fondo Agropecuario de Garantías que garantiza a los intermediarios financieros el pago del crédito en caso de que el deudor no pague, servicio que tiene un costo pagado por el intermediario financiero al Fondo y por este trasladado al deudor, quien así ve incrementados los costos de la operación de crédito”.

Añade que, en esa situación, “con el objeto de facilitar el acceso al crédito de los productores agropecuarios afectados por el fenómeno de la Niña 2010 – 2011, el Decreto 126 de 2011 reduce los referidos costos de la operación de crédito” y “evita un mayor deterioro de la situación patrimonial de los productores agropecuarios afectados”. De este modo, los productores que toman un seguro agropecuario para amparar el riesgo climático que puede afectar su proyecto, acceden con mayor facilidad al crédito agropecuario, ya que el intermediario financiero percibe un menor riesgo de no pago, pues cuenta con la seguridad de que ante una pérdida del cultivo, habrá indemnización y abono al crédito.

Finalmente señala que la medida contemplada en el artículo 1º del decreto revisado “es idónea y proporcional a la situación de emergencia invernal generada con el fenómeno de la Niña 2010 – 2011”, toda vez que enfrenta “la disminución de la capacidad financiera por parte de los productores agropecuarios afectados”, mediante la reducción de los costos financieros de los créditos y el aseguramiento de las cosechas y demás formas de producción agraria, para evitar los efectos de la ola invernal.

Después acomete el análisis del artículo segundo que regula el subsidio de la prima de seguro agropecuario y al efecto establece que los subsidios a los que se refiere la Ley 69 de 1993, se podrán financiar con cargo al Programa Agro Ingreso Seguro, AIS e indica que “en la actualidad los seguros agropecuarios cuentan con un subsidio otorgado por el Estado, con el propósito de fomentar su adquisición por parte de los productores agropecuarios, dada la falta de cultura de asegurabilidad que predomina en el sector”.

Asevera que el empleo de los recursos de AIS fomenta el aseguramiento de los proyectos productivos agrarios de las personas afectadas, permite el acceso a seguros y a créditos, facilita la recuperación de la capacidad productiva y evita la propagación de los efectos de la ola invernal, habida cuenta de que, según la regulación de la Ley 1133 de 2007 el programa AIS no cuenta con ningún instrumento para incentivar o dar apoyo en caso de calamidades

como las actuales.

Se refiere luego al juicio de necesidad y al efecto destaca que la disposición de recursos del programa AIS para aplicarlos a enfrentar la situación de emergencia requiere de una disposición con fuerza de ley que otorgue esas facultades y que eso, precisamente, es lo que hace el Decreto 126 de 2011, porque "los apoyos económicos de que trata el artículo 4º de la Ley 1133 de 2007 se dirigen a la competitividad y no a la recuperación del sector agropecuario.

Tratándose de la conexidad apunta que "al subsidiar el costo de la prima de seguro agropecuario se está protegiendo el patrimonio del productor afectado que requiere de una capacidad financiera para retomar su actividad y de esta manera contribuir con la recuperación del sector" y de la capacidad productiva de los productores afectados.

También estima satisfecho el requisito de proporcionalidad, pues "se hace uso de recursos públicos disponibles y que en la actualidad pueden ser empleados para dar alivio a aquellos productores agropecuarios que previeron un riesgo, pero que debido a la magnitud del impacto que causó la emergencia invernal, resultaron afectados" y requieren del apoyo del Gobierno Nacional.

A continuación aborda el estudio del artículo 3º, según el cual la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá disponer la reducción de coberturas en la garantía de los créditos amparados con un seguro agropecuario y en cuanto al requisito de necesidad apunta que, como un productor dotado de seguro representa un menor riesgo para un intermediario financiero, el porcentaje del crédito que requiere contar con garantía del Fondo Agropecuario de Garantías debe ser menor.

En este sentido, la medida adoptada en el artículo 3º permitirá reducir los costos de la comisión del servicio de garantía que se han establecido en relación directa con el porcentaje de cobertura, de modo que se reducirán los costos de la operación del crédito y el productor accederá al crédito con mayor facilidad y a menor costo, debiéndose tener en cuenta, además, que la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario no cuenta con una función semejante a la que se le concede por el artículo 3º del Decreto 126 de 2011.

Tratándose de la conexidad afirma que la Comisión Nacional de Crédito maximizará los recursos públicos distribuyéndolos de manera más efectiva y eficiente, lográndose una menor afectación de la actividad agropecuaria cumplida por el productor y, en relación con la proporcionalidad, anota que la medida es proporcional, "pues busca mejorar la capacidad financiera de los deudores y evitar una mayor afectación de los productores agropecuarios".

Respecto del artículo 4º anota que "adiciona el numeral 3º al artículo 2º de la Ley 69 de 1993, el cual señala cuáles entidades están facultadas para expedir pólizas", de manera que "la adición permite hacerlo a las compañías de seguros del exterior, directamente o por conducto de intermediario autorizado" y la Superintendencia Financiera "podrá establecer la obligatoriedad del registro de estas compañías o de sus intermediarios".

Al abordar el requisito de necesidad, señala que "en la actualidad solo una compañía aseguradora nacional expide pólizas de seguro agropecuario" y no varias, caso en el cual

serían las instituciones especializadas en la cobertura de riesgos las que habrían asumido las consecuencias de la catástrofe y no el Gobierno Nacional que busca facilitar la toma del seguro agropecuario por los productores y facilitar el acceso al crédito en procura de la recuperación de su capacidad productiva que encuentra obstáculos en la incipiente oferta nacional de seguros agropecuarios.

Refiriéndose al requisito de conexidad precisa que al facultar a las compañías de seguros extranjeras se fomenta la competencia entre estas y se impulsa este instrumento dentro del sector agropecuario, cuya necesidad y utilidad no se alcanzan a estimar en situación de normalidad, evidenciándose, en razón de la catástrofe, la urgencia de contar con amparos que cubran situaciones de calamidad. Así, la existencia de mayores opciones hace que el mercado cree condiciones que faciliten el acceso de los productores agropecuarios y aumente la utilización del seguro agropecuario, por lo cual resulta proporcional la medida, en cuanto "contribuirá a asegurar más cultivos contra riesgos climáticos y así se evitará una extensión de los efectos de la ola invernal.

Por último, presenta el análisis del artículo 5º que crea la Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios como una dependencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, financiado por el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios creado por la Ley 69 de 1993 y cuyo objeto es "destinar recursos para complementar la cobertura del reaseguro por concepto del seguro que ampara a los productores agropecuarios, cuando existen fallas en el mercado internacional de reaseguros, que implique su no otorgamiento", a la vez que "permite destinar recursos a los subsidios a la prima de seguro agropecuario".

Alude a las funciones de la nueva Dirección y tratándose del requisito de necesidad expone que su creación es necesaria y con cargo al Fondo, "para sustraer esos rubros del presupuesto ordinario de gastos de funcionamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y contar con una instancia especializada en el análisis de los riesgos que existen sobre el sector agropecuario.

En relación con la conexidad señala que mediante la creación de la Dirección y la asignación de las respectivas funciones se busca evitar la extensión de los efectos de la ola invernal a partir de la identificación y gestión de los riesgos climáticos que afecten al sector agropecuario, ya que la falta de información sobre esos riesgos y, en especial sobre el climático, se evidencia en la falta de instrumentos y políticas adecuadas para enfrentarlos y pone de presente la utilidad de crear la Dirección para prevenir y atender los riesgos y estar en condiciones de desarrollar actividades de apoyo al sector que los disminuyan y permitan enfrentar sus consecuencias.

En cuanto a la proporcionalidad destaca que la creación de la Dirección atiende este requisito debido a que, precisamente, tendrá por función prevenir y atender los riesgos que enfrentan los productores del sector agropecuario y desarrollar actividades de apoyo a ese sector para disminuir esos riesgos.

Finalmente, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República destaca que las medidas adoptadas mediante el Decreto 126 de 2011 son excepcionales, se adecuan a la prevalencia de los tratados internacionales y del ordenamiento jurídico interno, no restringen derechos ni libertades fundamentales, respetan su núcleo esencial y buscan la protección y efectividad

de derechos como la vida, la dignidad humana, el mínimo vital y el trabajo, entre otros, por todo lo cual solicita declarar su exequibilidad.

2. Del Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El ciudadano Juan Carlos Pinzón Bueno, en su calidad de Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República dio respuesta a lo solicitado en el Auto del 1º de febrero del año en curso y al respecto acompañó la Comunicación No. 20111100020201 del 4 de febrero de 2011, suscrita por la Doctora Alexandra García Ramírez, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el reporte realizado por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia y certificación con información al corte de 30 de diciembre de 2010, así como boletines informativos sobre el monitoreo del fenómeno de la niña del IDEAM y un documento de la Organización Meteorológica Mundial del 25 de enero de 2011.

2.1. Comunicación de la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En la comunicación anexada, la Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura anuncia que anexa copia del reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, del 30 de diciembre de 2010, “en la que hace referencia al número de hectáreas afectadas en todo el territorio nacional como consecuencia del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011” y aclara que “a la fecha” esa Dirección “ya no cuenta con el mencionado reporte toda vez que el sistema de información es alimentado permanentemente, lo cual impide el registro de la fecha solicitada” y que las cifras se certifican a 30 de diciembre.

Igualmente anuncia el anexo de “copia de los análisis tanto de los centros internacionales de predicción climática, como del IDEAM, conforme a los cuales el Fenómeno de la Niña se prolongará hasta mediados del año 2011, y que fueron tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional para la expedición del Decreto 126 de 2011”.

En cuanto a la manera específica como las medidas adoptadas en el Decreto 126 de 2011 pueden beneficiar a los actuales y eventuales afectados por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, apunta que los actuales y eventuales productores agropecuarios requieren, con urgencia, iniciar nuevos proyectos agropecuarios o recuperar los que venían adelantando, “para evitar un mayor menoscabo de su patrimonio, pues si no continúan inmediatamente con su actividad económica perderán aún más dinero de aquel que han perdido con ocasión del referido fenómeno climatológico”.

Agrega que “muchos de esos agricultores financiaron y financiarán su actividad agropecuaria mediante crédito, bien mediante la reestructuración de los créditos que tenían antes de la afectación por el invierno o bien con nuevos créditos para financiar la recuperación de su capacidad productiva”, e indica que “dichos créditos, nuevos o reestructurados, cuentan o contarán con garantía del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, de que tratan la Ley 21 de 1985 y la Ley 16 de 1990, instrumento de política pública agropecuaria que garantiza a los intermediarios financieros el pago del crédito en caso de que el deudor no pague, de manera similar a un contrato de fianza”.

Explica que “dicho servicio de garantía tiene un costo (comisión), que es pagado por el intermediario financiero al FAG, y que es trasladado por el intermediario financiero al deudor, lo cual implica, obviamente, un incremento en los costos de la operación de crédito”, por lo cual, el Decreto 126 de 2011 “apuntó a reducir los referidos costos de la operación de crédito” para evitar un mayor deterioro de la situación patrimonial de los productores agropecuarios afectados”, luego el decreto tiene como directa finalidad “evitar la extensión de los efectos de la emergencia invernal”.

Señala que el indicado propósito se logrará de la siguiente forma:

“a) Artículo 1º – Descuento de la prima del seguro agropecuario: los productores agropecuarios que toman seguro agropecuario para amparar el riesgo climático que puede afectar su proyecto agropecuario, acceden con mayor facilidad al crédito agropecuario, pues el intermediario financiero percibe un menor riesgo de no pago (riesgo crediticio) al contar con la seguridad de que ante una pérdida del cultivo la misma será indemnizada y abonada al crédito”.

Si se permite a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario disponer que el deudor descuente la prima que pagó por el referido seguro de la comisión que deberá pagar por la garantía FAG, se reducirán los costos de la operación de crédito y por lo tanto el productor accederá con mayor facilidad, y a menor costo, al crédito, logrando así una menor afectación de su actividad agropecuaria, y por lo tanto una extensión de los efectos de la ola invernal.

“b) Artículo 2º – Subsidio a la prima de seguro agropecuario: actualmente lo seguros agropecuarios cuentan con un subsidio otorgado por el Estado con el propósito de fomentar su adquisición por parte de los productores agropecuarios, dada la falta de cultura de asegurabilidad que predomina en el sector. Al autorizar la utilización de recursos del programa “Agro Ingreso Seguro – AIS” (Ley 1133 de 2007) para apoyar dicho subsidio, se fomentará el aseguramiento de los proyectos productivos de los productores agropecuarios afectados, contribuyendo en la forma ya indicada, a su acceso al crédito y por lo tanto a su recuperación de la capacidad productiva, es decir, evitando una mayor propagación de los efectos de la emergencia invernal.

“c) Artículo 3º – Coberturas: como ya se expuso, un productor agropecuario que cuenta con seguro agropecuario representa para un intermediario financiero un menor riesgo crediticio, de manera que la parte (porcentaje) del crédito que requiere contar con garantía del FAG debe ser menor. En este sentido, al Facultar a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario a reducir las coberturas del FAG en tales casos, se reducirán los costos de la comisión del servicio de garantía que se han establecido en relación directa con el porcentaje de cobertura, de manera que se reducirán los costos de la operación de crédito y por lo tanto el productor accederá con mayor facilidad, y a menor costo, al crédito, logrando así una menor afectación de su actividad agropecuaria, y por lo tanto una extensión de los efectos de la ola invernal.

“Dada la naturaleza dinámica de la emergencia invernal, se hace necesario facilitar la toma de seguro agropecuario por parte de los productores agropecuarios para evitar la extensión de los efectos de la ola invernal.

“Así mismo, como ya se señaló, la toma de seguros agropecuarios por parte de los productores agropecuarios facilita su acceso al crédito encaminado a recuperar su capacidad productiva, y así impedir la extensión de los efectos del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011.

“En este sentido, la incipiente oferta nacional de seguro agropecuario afecta la posibilidad de recuperación de la capacidad productiva del sector agropecuario gravemente afectado por la emergencia invernal, de manera que el otorgamiento de la posibilidad de que empresas de seguros del exterior ofrezcan este seguro en Colombia, facilitará la referida recuperación y evitará la extensión de los efectos de la emergencia en las formas antes expuestas”.

“e) Artículo 5º – Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios: la falta de información sobre los riesgos que afectan al sector agropecuario, siendo entre los mismos el de mayor incidencia el climático que dio lugar a la emergencia invernal, se tradujo en la falta de instrumentos y políticas adecuadas para su identificación y gestión.

“En este sentido, con el propósito de evitar la extensión de los efectos de la emergencia invernal, se hizo necesario crear una dependencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para prevenir y atender los riesgos de los que es susceptible el sector agropecuario y desarrollar actividades de apoyo al sector para disminuir los riesgos climáticos inherentes a la emergencia invernal y enfrentar las consecuencias de los mismos”.

En cuanto al horizonte temporal previsto para que pueda hacerse efectiva la autorización a las compañías de seguros internacionales para expedir las pólizas de seguro agropecuario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 126 de 2011, apunta que “dada la situación de emergencia, y la necesidad de aplicar inmediatamente la medida, la autorización a las compañías de seguros internacionales para expedir pólizas de seguro agropecuario, directamente o por conducto de intermediarios autorizados, rige de manera inmediata y directa a partir de la vigencia del Decreto 126 de 2011”, por lo cual “no se requiere de reglamentación adicional para que la autorización se haga efectiva, sin perjuicio de que como establece la norma, la Superintendencia Financiera opte por establecer la obligatoriedad del registro de las referidas compañías extranjeras o sus intermediarios con posterioridad”.

2.2. Reporte y certificación de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Luz Amanda Pulido, Directora de la Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia certificó que de acuerdo con la información recibida de los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres y de las Entidades Operativas del Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres, “durante el mes de diciembre continuaron registrándose eventos graves y calamitosos por su afectación y efectos, por la continuidad del fenómeno de la Niña”.

Hace referencia a la remoción en masa en la cabecera del Municipio de Gramalote, que produjo la afectación de 4.000 personas, la destrucción de 100 viviendas y 900 averiadas, a los desbordamientos en las Ciénagas del Totumo y el Guájaro con la inundación de los municipios de Luruaco y Repelón, también a la alerta roja en la represa de Prado (Tolima) debido a un ascenso en el nivel del embalse, a la alerta de amenazas por deslizamiento de

tierras en áreas inestables de los Departamentos de Cauca, Antioquia, Caldas, Norte de Santander, Nariño, Valle del Cauca y Chocó y al incremento de la saturación del suelo.

Además, señala que el 23 de diciembre de 2010 se informó que en el municipio de La Cruz (Nariño) "se produjo un gigantesco alud debido a las lluvias, que ocasionó la muerte de 13 personas y 5 viviendas destruidas" y, así mismo, que "el 27 de diciembre se conserva la alerta en las poblaciones de El Banco, Magangué, Plato y Calamar por cuanto se mantiene el nivel de alerta en el Canal del Dique", fuera de lo cual "durante todo este período se mantuvo la alerta por el nivel del río Magdalena desde Gamarra – Cesar hasta la desembocadura en el Mar Caribe".

Finalmente indica que "los reportes a la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia a 30 de diciembre de 2010, reflejan un incremento progresivo de afectaciones generadas por el fenómeno de la Niña en todo el país así: 2.220.482 personas, 458.087 familias, pérdidas humanas 310, heridos 289, personas desaparecidas 63, viviendas destruidas 5.157, viviendas averiadas 325.379; vías averiadas 737, acueductos 223, alcantarillados 16, centros de salud 12, centros educativos 157 y centros comunitarios 37 y 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional y, en general, 711 municipios afectados".

2.3. Boletines del IDEAM y documento de la Organización Meteorológica Mundial

Fueron anexados varios boletines del IDEAM sobre el monitoreo del fenómeno de la Niña y, además, un documento denominado "El Niño/La Niña hoy" de la Organización Meteorológica Mundial OMM, del 25 de enero de 2011.

En este último documento se lee que "en el Pacífico tropical se sigue constatando la presencia de un importante episodio del fenómeno de La Niña, y sus efectos se están extendiendo a las cuencas oceánicas adyacentes. Los indicadores atmosféricos señalan que este episodio es uno de los más intensos del último siglo mientras que los indicadores oceánicos han registrado valores moderados a fuertes. Es probable que las condiciones características de La Niña persistan durante el primer trimestre de 2011. Si bien muchos de los efectos climáticos regionales observados recientemente concuerdan con las condiciones generalmente asociadas al fenómeno de La Niña, algunos difieren de ellas y esta tendencia puede prolongarse. Para gestionar los riesgos relacionados con el clima durante este episodio es importante consultar la información sobre el clima regional y las proyecciones estacionales que tienen en cuenta tanto las condiciones actuales de La Niña como otros factores que pueden influir en el clima local".

En otro apartado de este documento se indica que "casi todos los modelos de predicción indican que este episodio de La Niña persistirá durante al menos los próximos dos a cuatro meses, prolongándose así hasta bien entrado el primer trimestre de 2011 y, posiblemente, hasta el segundo trimestre (abril o principios de mayo) aunque probablemente su intensidad disminuya en el curso de los próximos cuatro meses".

Mediante Auto del 14 de febrero de 2011, el Magistrado Sustanciador ordenó continuar con las distintas etapas del proceso de revisión constitucional del Decreto 126 del 20 de enero de 2011.

IV. INTERVENCION DEL CIUDADANO HERNANDO ROBLES VILLA

El ciudadano Hernando Robles Villa intervino durante el trámite del proceso y, con tal fin, puso de presente que el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente impone a todos "participar en su preservación y manejo" e indica que la ola invernal causada por el fenómeno de la Niña demostró "la incompetencia de la institucionalidad ambiental" y la de los funcionarios encargados que, en su criterio, han agravado las cosas", razones todas, por las que sometió a consideración de la Corte "algunas perspectivas interrelacionadas entre el medio ambiente y los hechos acaecidos", para que "surjan los ajustes legales o las consideraciones pertinentes ante quienes corresponda".

Propone, entonces, maximizar la gobernabilidad ambiental, imponer la idoneidad técnica sobre la materia, aplicar el concepto de autoridad de cuenca, diferenciándola de la autoridad ambiental, precisar los caudales ecológicos mínimos de las corrientes fluviales, afianzar el dominio público de las aguas, imponer el concepto de Cuenca Hidrográfica Compartida, mantener invulnerable a la autoridad ambiental, eliminar la ambigüedad de las normas sobre calidad, uso y procedimientos regulatorios, tutelar la calidad del recurso hídrico, establecer metas de desarrollo sostenible, ampliar la importancia y el manejo correcto de las obras hidráulicas, ampliar la importancia del uso, conservación y preservación de las aguas, extremar el rigor de la administración de las aguas y cauces, incluir "dentro de la dirección de las CARs las asociaciones de usuarios de aguas" y extremar las sanciones, con la visión ya precisada en los artículos 163 y 339 del Decreto Legislativo 2811 de 1974.

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del Decreto 126 de 2011, "a partir de su promulgación". El Jefe del Ministerio Público advirtió que en el concepto 5093, rendido en el trámite del expediente RE-173, se solicitó a la Corte declarar inexequible el Decreto 020 del 7 de enero de 2011, "Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública" y, "por tanto, los decretos dictados dentro de este estado de emergencia, como el que ahora se examina, resultan inconstitucionales por consecuencia o efecto de la desaparición de la vida jurídica del título que sustenta la expedición de los mismos".

Añadió que "en vista de que la expedición del Decreto 020 de 2011 fue realizada de manera contraria a los mandatos superiores, ante la obligación de preservar la vigencia de un orden justo, el control judicial no puede prohijar sus efectos en el tiempo, razón por la que se solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 126 de 2011 con efectos retroactivos al momento de su promulgación".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

2.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de

conformidad con lo establecido por artículo 241-7, en concordancia con lo establecido en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución.

2. La inconstitucionalidad del decreto objeto de revisión

Tratándose de la emergencia económica, social y ecológica, el artículo 215 de la Constitución señala que podrá ser declarada por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y que tal declaración, que deberá ser motivada, habilita al Presidente para que, también con la firma de todos los ministros, dicte "decretos con fuerza de ley".

Del artículo citado se desprende que los decretos "destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos" deben estar antecedidos por la declaración del estado de emergencia, como, por lo demás, lo reiteran los artículos 46 y 47 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción1, que, en su orden, se refieren a la competencia para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica y a la habilitación, surgida de esa declaración, para "dictar decretos con fuerza de ley".

Así pues, cuando la Corte Constitucional adelanta el control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados al amparo de una emergencia económica, social y ecológica, el presupuesto inicial que debe verificar es la previa declaración del correspondiente estado excepcional, pues la existencia, el alcance y la suerte de esa declaración condicionan el estudio de los decretos legislativos que se dicten teniéndola por fundamento2.

En la presente oportunidad a la Corporación le corresponde decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 126 de 2011, "por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos".

Al indagar respecto de la declaración del estado de excepción en el cual tiene sustento la expedición del Decreto Legislativo No. 126 de 2011, la Corte encuentra que mediante el Decreto 020, de enero 7 del año en curso, se declaró "el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por razón de grave calamidad pública" y que esa declaración le permite revisar la constitucionalidad del mencionado Decreto 126 de 2011, por haber sido dictado en desarrollo del decreto declaratorio.

Así pues, el examen de constitucionalidad de los decretos legislativos que desarrollan una emergencia económica, social y ecológica, no puede efectuarse al margen del decreto que dio lugar a la declaración, decreto que constituye el sustento de la competencia del gobierno para adoptar las medidas orientadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos3.

Es sabido que el decreto declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica también es objeto del control automático u oficioso, pues los artículos 215 y 241-7 de la Carta le confieren competencia a la Corte para decidir sobre su constitucionalidad. En este orden de ideas, si el decreto que declara el estado de emergencia es hallado conforme con las exigencias establecidas en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de

excepción, la Corte puede entrar a efectuar el análisis formal y material de constitucionalidad de los denominados decretos de desarrollo, pero si, por el contrario, el primero es declarado inconstitucional, idéntica suerte corren los decretos legislativos dictados con base en el declaratorio y la Corte tendrá que declararlos inexequibles, sin entrar a examinar el cumplimiento de los requisitos formales o materiales y pese a que, en este último caso, del examen de cada una de las medidas pudiera resultar su conformidad con las disposiciones superiores.

Se trata, entonces, de lo que la jurisprudencia de la Corte ha denominado inconstitucionalidad por consecuencia que, básicamente consiste en que la declaración de inexequibilidad del decreto declaratorio genera, como efecto obligado, la inexequibilidad de los decretos legislativos de desarrollo4 que decaen "a raíz de la desaparición de la norma que permitía al Jefe del Estado asumir y ejercer las atribuciones extraordinarias previstas en la Constitución"5.

La Corte no puede adelantar el análisis de forma y de fondo de los decretos legislativos dictados con fundamento en el decreto declaratorio, porque, en razón de la inconstitucionalidad, "carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución" y esto debido a que el Presidente "queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción" y pierde "la competencia para dictar normas con fuerza de ley"6.

En atención a las consideraciones precedentes, se impone declarar la inexequibilidad del Decreto Legislativo No. 126 de 2011, dado que el Decreto 020 de 2011, declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica, que era su fundamento, fue hallado inconstitucional por esta Corte y declarado inexequible en sentencia C-216 de 2011.

La inescindible relación de consecuencia entre el decreto declaratorio del estado de emergencia y el Decreto 126 de 2011 dictado en desarrollo de esa declaración, conduce a la Corte a adoptar la decisión que se plasmará en la parte resolutiva de esta providencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Número 126 de 2011, "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos".

Notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese al expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre la Ley 137 de 1994 se puede consultar la Sentencia C-179 de 1994.

2 Cfr. Sentencia C-071 de 2009.

3 Cfr. Sentencia C-802 de 2002.

4 Cfr. Sentencia C-289 de 2010.

5 Cfr. Sentencia C-488 de 1995.

6 Ibídem.