TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-443/23

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA-Inexequibilidad por consecuencia

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Concepto

La inconstitucionalidad por consecuencia en los estados de excepción es una figura jurídica utilizada por la Corte Constitucional en aquellos casos en los que el decreto matriz, esto es, el que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, de conmoción interior o guerrera exterior no supera el examen de constitucionalidad y, por ende, es declarado inexequible. En la sentencia C-488 de 1995, esta corporación la definió como "el 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."

INCONSTITUCIONALIDAD POR CONSECUENCIA-Configuración

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-443 de 2023

Referencia: Expediente RE-356

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1274 del 31 de julio de 2023 "Por el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira".

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo.

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente las previstas en el artículo 215 de la Constitución y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991 profiere la siguiente:

SENTENCIA.

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la facultad prevista por el artículo 215 de la Constitución, el presidente de la República profirió el Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio del 2023, "[p]or medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira".

2. En el marco del estado de emergencia en mención, el 31 de julio de 2023, el Gobierno nacional profirió el Decreto Legislativo 1274 de 2023 "Por el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira".

3. E1 1º de agosto de 2023, el secretario jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 1274 de 2023 para que se adelante el control de constitucionalidad en los términos del parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991. Igualmente, se remitió, como anexo del decreto mencionado el documento del 31 de julio de 2023 suscrito por la viceministra de Educación en el que se presentó la "justificación de adopción de medidas extraordinarias para la creación de una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, declarada mediante Decreto 1085 de 2023".

4. La Sala Plena efectuó el reparto del asunto y, por sorteo, el conocimiento del expediente de la referencia le correspondió al despacho de la magistrada Natalia Ángel Cabo.

5. El 2 de agosto de 2023, la procuradora General de la Nación manifestó su impedimento para rendir concepto sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1274 de 2023 con base en lo dispuesto en los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991. Al respecto, esa

funcionaria señaló que se encuentra inmersa en la causal de impedimento consistente en tener interés en la decisión debido a que, cuando se desempeñó como magistrada de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia suscribió la sentencia de segunda instancia del proceso de tutela en el que la Corte Constitucional profirió la sentencia T-302 de 2017, por medio de la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con la niñez Wayúu. En su criterio, dicho estado de cosas inconstitucional es el que se pretende enfrentar a través de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en dicho departamento. Adicionalmente, la procuradora General de la Nación precisó que, por medio del auto 240A de 2017, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional aceptó un impedimento que ella presentó para participar en una sesión técnica virtual y rendir conceptos en relación con el cumplimiento de la decisión T-302 de 2017. A partir de esos elementos, la señora procuradora solicitó que se acepte el impedimento que presentó y que se corra traslado al viceprocurador General de la Nación. En auto 2144 del 7 de septiembre de 2023, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró infundado el impedimento manifestado por la procuradora General de la Nación. Por lo tanto, una vez venció el término de fijación en lista, se corrió traslado a la procuradora General de la Nación, quien presentó su concepto el 25 de septiembre de 2023.

6. En sesión de la Sala Plena de la Corte Constitucional del 3 de agosto de 2023, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger manifestó su impedimento para tramitar, participar y decidir los Decretos Legislativos emitidos en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el departamento de La Guajira. El impedimento fue sometido a los magistrados de conformidad con los artículos 25 y 26 del Decreto 2067 de 1991 y fue declarado infundado.

7. Por medio del auto del 9 de agosto de 2023, la magistrada sustanciadora dispuso: (i) avocar el conocimiento del asunto; (ii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iii) comunicar la iniciación del asunto al Gobierno nacional; (iv) fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana; (v) invitar a algunas autoridades y organizaciones privadas; y (vi) dar traslado a la procuradora General de la Nación para el concepto de rigor. Igualmente, dispuso que la ejecución de las órdenes correspondientes a los numerales (iv) al (vi) se adelantaría luego de que se recaudaran las pruebas decretadas. Una vez vencido el término probatorio, a través del auto del 22 de agosto de 2023, la magistrada sustanciadora ordenó a

la Secretaría General de la corporación continuar con el trámite, esto es, fijar en lista el asunto para recibir las intervenciones ciudadanas y dar traslado a la procuradora General de la Nación.

8. El proceso se fijó en lista el 25 de agosto de 2023 por el término de 5 días, los cuales vencieron el 31 del mismo mes y año.

9. En auto del 26 de septiembre de 2023, la Sala Plena suspendió los términos por prejudicialidad hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se decidiera sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023 (RE-347), lo cual ocurrió el 2 de octubre del mismo año. En consecuencia, los términos se reanudaron el 3 de octubre siguiente.

10. En la sentencia C-383 del 2 de octubre de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió: (i) declarar inexequible el Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023; (ii) conceder efectos diferidos a la inexequibilidad por el término de un año, contado a partir de la expedición del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua; y (iii) exhortar al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que adoptaran las medidas necesarias para superar la grave crisis humanitaria estructural que existe en el departamento de La Guajira constatada en la sentencia T-302 de 2017. Así mismo, para que fortalezcan las instituciones previstas en el ordenamiento jurídico con competencias en materia de cambio climático y le asignen los recursos que las circunstancias demanden.

II. EL DECRETO OBJETO DE CONTROL

11. Dada su extensión, la transcripción completa del Decreto Legislativo 1274 de 2023 se incluye en el Anexo 1, el cual forma parte de esta decisión. Sin embargo, para facilitar la comprensión de esta sentencia, a continuación, se resume brevemente el contenido del decreto objeto de control.

12. El Decreto Legislativo 1274 de 2023 cuenta con seis artículos. En el artículo 1° se crea una institución de educación superior propia del pueblo Wayúu. En el artículo 2° se define la naturaleza jurídica de la institución de educación superior como entidad pública de carácter especial y autónoma. En el artículo 3° se fijan los requisitos de funcionamiento y las áreas de

educación que se priorizan. En el artículo 4° se fijan las fuentes de financiación. En el artículo 5° se determina que la ruta de creación y puesta en funcionamiento debe realizarse con la participación de las comunidades del pueblo Wayúu; y en el artículo 6° se establece que el decreto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación, esto es, el 31 de julio de 2023.

13. En la motivación del decreto se incluyeron consideraciones que buscan demostrar la relación entre el decreto de desarrollo y el decreto que declaró el estado de emergencia. A continuación, se presentará la motivación del Decreto Legislativo 1274 de 2023.

14. En primer lugar, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 describe las motivaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, las cuales fueron plasmadas en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 y que corresponden a la crisis humanitaria en el departamento por el déficit de acceso a servicios públicos esenciales y su agravamiento por la concurrencia de eventos climáticos. Sobre estas consideraciones que motivaron la emergencia, el Decreto hizo especial énfasis en lo relacionado con el sector educación, esto es, con el déficit en la cobertura y calidad de la educación, en particular de la etnoeducación, así como el bajo nivel de permanencia en la educación superior.

15. En segundo lugar, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 señaló que La Guajira registra bajos niveles de acceso en educación superior, los cuales son más acentuados en la población indígena. La norma analizada destacó que la cobertura del departamento en educación superior es del 20.4%, lo que corresponde a más de 33 puntos porcentuales por debajo de la tasa de cobertura nacional (53.9%).

16. En tercer lugar, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 se refiere al Decreto 1953 de 2014, que creó un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas en relación con la administración de sistemas propios. Al respecto, la norma objeto de control indica que, si bien el artículo 66 del Decreto 1953 de 2014 establece la posibilidad de crear instituciones de educación superior en dichos territorios, lo cierto es que, impone condiciones que no permiten adoptar medidas de manera inmediata como las requeridas en La Guajira. En concreto, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 señala que el primer requisito, esto es, poner en funcionamiento un territorio indígena, presenta un reto desproporcionado para el pueblo Wayúu, el cual tiene una forma de organización que no incluye un gobierno centralizado, sino por medio de clanes. El segundo requisito, establecido en el artículo 68 del

Decreto 1953 de 2014, y que consiste en, certificarse en los niveles de educación preescolar, básica y media, es de difícil cumplimiento para la comunidad Wayúu, debido a que la población está dispersa a lo largo del departamento. Por último, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 señala que la obligación de contar con el aval previo de las autoridades tradicionales y la aprobación del Ministerio de Educación Nacional para poner en funcionamiento la institución de educación superior, no permite responder con inmediatez la atención de la emergencia declarada en el departamento de La Guajira, razón por la que autoriza al Ministerio de Educación para que estos requisitos se cumplan con posterioridad a la puesta en funcionamiento de la institución creada. En consecuencia, la norma analizada concluye que es desproporcionado imponerle al pueblo Wayúu el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1953 de 2014 para la creación de una institución de educación superior.

17. En cuarto lugar, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 señala que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales refiere que la enseñanza superior debe ser accesible en igualdad de condiciones para todos. Así mismo, se citan los artículos 7, 13, 67 y 70 de la Constitución Política para concluir que la educación es una obligación del Estado colombiano. En consecuencia, el Decreto Legislativo 1274 de 2023, al crear una institución de educación superior, no contradice la Constitución Política ni los tratados internacionales.

18. En quinto y último lugar, frente a los juicios de motivación suficiente y proporcionalidad la norma objeto de control señala que el pueblo Wayúu del departamento de La Guajira requiere acciones inmediatas para superar las brechas existentes en los índices de cobertura educativa. Además, se resalta la necesidad de preservar y divulgar las prácticas y saberes ancestrales de la comunidad Wayúu para conservar sus sistemas de conocimiento.

III. PRUEBAS RECIBIDAS

19. El Ministerio de Educación Nacional emitió respuesta en relación con cada uno de los interrogantes formulados en el auto del 9 de agosto de 2023.

20. Con respecto a la relación entre la finalidad de las medidas adoptadas en el decreto y su incidencia en la superación de la crisis humanitaria de La Guajira, el ministerio afirmó que en las consideraciones del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023 se explicó que la crisis humanitaria que atraviesa el departamento de La Guajira se estructura por la falta de

acceso a servicios públicos vitales. Para el ministerio, la carencia en la prestación de los servicios se causa, entre otras razones, por:

“vi) la baja cobertura en el sector de educación, con altos índices de deserción escolar, infraestructura de baja calidad y malas condiciones laborales para los educadores; situaciones que son más notorias en la zona rural, en donde las comunidades indígenas atienden clases en condiciones precarias”.

21. El Ministerio de Educación Nacional puso de presente que en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 también se tuvo en cuenta que la baja cobertura en educación de La Guajira tiene como una de sus causas el alto porcentaje de población indígena. En efecto, el ministerio resaltó que la población indígena es un grupo discriminado históricamente y que requiere de la implementación de condiciones específicas para garantizar el derecho a la educación.

22. Por otro lado, la entidad interviniente adujo que con el fin de afrontar la crisis humanitaria que vive el departamento de La Guajira, resultaba necesario formar profesionales en la región. Dicha formación, según el ministerio, debe adelantarse en disciplinas relacionadas con las áreas de conocimiento que permitan superar las causas de la crisis humanitaria en el departamento, tales como las ciencias de la salud. Finalmente, la entidad concluyó que, esta medida garantizaba una solución que perduraría en el tiempo.

23. Además, el Ministerio de Educación resaltó: (i) la importancia de la educación superior pública, en la medida en que la privada únicamente cubre el 3% de las matrículas actuales; (ii) por la baja oferta en el territorio, los estudiantes deben migrar a otros departamentos y no regresan en la misma proporción al departamento, lo que genera un déficit de profesionales para atender necesidades en el departamentos; (iii) las comunidades Wayúu son las más afectadas por la crisis humanitaria; y (iv) los problemas estructurales identificados en La Guajira se relacionan con deficiencias institucionales o incapacidades del Estado colombiano para hacer intervenciones eficaces. Así, para la entidad la educación superior puede ser un agente de cambio por su capacidad de formar talento humano especializado, así como producir investigación e innovación pertinente.

24. En relación con las razones fácticas y jurídicas que acreditan el presupuesto de necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023, el Ministerio de Educación afirmó que la cobertura en educación superior no se puede garantizar a través de las

instituciones existentes. A juicio de dicho ministerio, los centros educativos fueron creados y diseñados para prestar principalmente el servicio a población no indígena. Entonces, según la entidad, los centros educativos no están enfocados en atender las particularidades del pueblo Wayúu y menos aún en el marco de la emergencia económica y social.

25. Así, el interviniente concluyó que la creación de una institución de educación superior indígena propia es la mejor medida para amparar el derecho a la educación superior del pueblo Wayúu de La Guajira. En concreto, el ministerio consideró que de esta manera se garantiza que el servicio educativo tendrá como base el respeto a la identidad cultural del pueblo Wayúu, la inclusión de sus saberes y costumbres, el aprovechamiento de sus sistemas de conocimientos propios y la formación de profesionales idóneos para superar la crisis humanitaria.

27. El Ministerio de Educación Nacional señaló que el Decreto Legislativo 1274 de 2023 exceptúa los siguientes requisitos previstos en el Decreto 1953 de 2014 para la creación de la institución educativa Wayúu: (i) la necesidad de contar con un territorio indígena para crear una institución de educación superior, -artículo 66 del Decreto 1953 de 2014-; (ii) el aval previo de las autoridades del respectivo territorio indígena y la aprobación previa por parte del Ministerio de Educación,-numerales 2 y 3 del artículo 68 del Decreto 1953 de 2014-; y (iii) la certificación en los niveles de educación preescolar, básica y media -artículo 68 del Decreto 1953 de 2014-.

28. Sobre la forma de participación de las comunidades étnicas en la implementación de las medidas previstas en el decreto legislativo el Ministerio señaló que en la fase de implementación de la ruta que desarrolle para la puesta en funcionamiento de la institución de educación superior se adelantará un diálogo intercultural con las autoridades tradicionales del pueblo Wayúu, con acompañamiento del Ministerio del Interior. Además, la entidad resaltó que para la formulación e implementación de la ruta, el pueblo Wayúu de La Guajira podrá apropiar la institución y tomar decisiones sobre la manera en que se organizará y funcionará la entidad.

29. En relación con la necesidad de priorizar las facultades de ciencias de la salud y programas tales como ingenierías en energías limpias, ingenierías en aguas y administración turística, el Ministerio de Educación Nacional resaltó que la creación de la institución de

educación superior responde a: (i) la baja cobertura actual y (ii) la necesidad de formar profesionales idóneos en las disciplinas relacionadas con otras causas de la crisis humanitaria. Así, para el ministerio la priorización de los programas realizada en el parágrafo 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1274 de 2023 es un reflejo de las necesidades y derechos no satisfechos que configuran la crisis humanitaria.

30. Adicionalmente, sobre los requisitos de acceso a los programas, el Ministerio de Educación Nacional explicó que la exigencia de ser bachiller dependerá del programa académico. Así, la entidad indicó que, para el ingreso a aquellos programas de nivel técnico, no es necesario ser bachiller, sino únicamente acreditar una educación secundaria, es decir, hasta grado noveno. Por el contrario, para la oferta de programas profesionales, el ministerio afirmó que se requiere acreditar el grado de bachiller. El Ministerio de Educación Nacional señaló que la diferencia mencionada se justificaba en la aplicación del artículo 14 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 7 de la Ley 749 de 2002, los cuales señalan los requisitos para el ingreso a la educación superior y adoptan la distinción entre educación secundaria y bachiller para las formaciones técnicas y profesionales en los mismos términos que lo determinó el Decreto Legislativo 1274 de 2023.

31. Por último, el Ministerio de Educación Nacional informó que para la puesta en funcionamiento de la institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu, el Gobierno nacional estimó la asignación de $27.500 millones en el periodo 2024-2026.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ministerio de Educación Nacional

32. El Ministerio de Educación solicitó que se declare exequible el Decreto Legislativo 1274 de 2023. El ministerio desarrolló su intervención a través de cuatro ejes temáticos, que corresponden a: (i) el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023; (ii) el contenido del Decreto Legislativo 1274 de 2023; (iii) los requisitos formales y materiales que deben cumplir los decretos legislativos de desarrollo proferidos al amparo del estado de emergencia; y (iv) el cumplimiento de dichos requisitos para el caso concreto.

33. Luego de plantear algunas consideraciones generales en relación con el estado de

emergencia declarado en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 y tras describir el contenido del Decreto Legislativo 1274 de 2023, el ministerio señaló que este decreto cumplió los requisitos formales para su expedición, debido a que: (i) se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023 y fue publicado en el Diario Oficial 52.473 del 31 de julio de 2023; (ii) se expidió por el Gobierno nacional y lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros y ministras del despacho; (iii) se profirió el 31 de julio de 2023, esto es, dentro de la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica; (iv) se encuentra debidamente motivado en el acápite correspondiente al "considerando" y en este se enuncian las razones y causas que justifican su expedición; (v) las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance del Decreto Legislativo 1085 de 2023; y (vi) no contiene medidas relativas a tributos.

34. Adicionalmente, el Ministerio de Educación afirmó que se cumplía con la totalidad de los requisitos materiales desarrollados por la jurisprudencia constitucional por las siguientes razones:

35. Primero, el ministerio indicó que el Decreto 1274 de 2023 cumple el requisito de conexidad interna porque sus motivaciones y las medidas adoptadas guardan coherencia entre sí. En ese sentido, destacó que la parte motiva del decreto que se analiza alude a: (i) las consideraciones del Decreto Legislativo 1085 de 2023 en las que se identifica la falta de acceso a la educación superior; (ii) la necesidad de reforzar la educación superior y la permanencia de los estudiantes; y (iii) plantea la necesidad de garantizar la formación integral y contribuir al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural.

36. Segundo, en cuanto a la conexidad externa, el Ministerio de Educación puso de presente que las medidas adoptadas en el acto analizado se relacionan con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica. A juicio del ministerio interviniente, dicha conexidad se advierte en la medida en que la crisis de La Guajira tiene impacto en la cobertura educativa de sus habitantes, especialmente en el pueblo Wayúu. Así, para el ministerio, la baja cobertura educativa justifica las medidas adoptadas en el acto objeto de control.

37. En relación con el criterio de finalidad, la entidad señaló que las medidas contenidas en el decreto están orientadas a enfrentar una de las causas de la emergencia declarada en el

departamento, esto es, la baja cobertura en educación superior. En concreto, la entidad señaló que de los 7.600 jóvenes que cursan grado 11, 4.600 no acceden a la educación superior.

38. En relación con el criterio de necesidad, el Ministerio de Educación Nacional afirmó que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 1274 de 2023 son materialmente necesarias porque constituyen acciones encaminadas a resolver un problema real que afecta la garantía del derecho a la educación en el departamento de La Guajira. Para la entidad, el departamento requiere una ampliación de la oferta en relación con los programas relacionados con la salud y otras disciplinas conexas con las causas de la crisis humanitaria.

39. Adicionalmente, la entidad puso de presente que las medidas ordinarias previstas en el Decreto 1953 de 2014, en el que se reguló un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de sus sistemas propios como las instituciones de educación superior, no son idóneas. Lo anterior, por cuanto el Decreto 1953 de 2014 prevé tres requisitos desproporcionados para la situación de La Guajira, pues exige la constitución del territorio indígena, la autorización previa por parte de dicho territorio y, por último, una certificación en los niveles de educación preescolar, básica y media. Para el Ministerio estos requisitos son desproporcionados, pues en el departamento de La Guajira no está constituido un territorio indígena, debido a que la organización del pueblo Wayúu no es centralizada y la certificación de los niveles de educación desconocen que la población indígena está dispersa en todo el territorio. Por lo tanto, las normas ordinarias plantean un obstáculo que requiere una disposición con rango de ley. Finalmente, precisó que en el departamento de La Guajira no está constituido un territorio indígena, por lo que no se puede crear una institución de educación superior bajo el ordenamiento jurídico ordinario.

40. En relación con el criterio de proporcionalidad el Ministerio de Educación adujo que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 son necesarias, idóneas y conducentes, y, por ende, proporcionales con los hechos que buscan enfrentar y conjurar. Para sustentar lo anterior, el ministerio señaló que: (i) la creación de una institución de educación superior indígena propia es una medida que responde a las circunstancias específicas de la emergencia que se presenta en La Guajira; (ii) la formación de profesionales en el marco de las instituciones educativas indígenas propias no es ajena a los mínimos de

calidad que se deben cumplir para la formación de profesionales no indígenas; y (iii) al ser una institución de educación superior indígena propia, se cumple con el propósito de integrar los saberes y conocimientos propios del pueblo Wayúu en la formación de los profesionales.

41. Frente al criterio de la motivación de incompatibilidad, el Ministerio de Educación explicó cómo el Decreto 1953 de 2014 regula la creación de este tipo de entidades, al igual que el funcionamiento del esquema de clanes en la comunidad Wayúu. En concreto, el ministerio adujo que los requisitos de la existencia del territorio indígena y la certificación en los niveles requeridos, es desproporcionada para el pueblo Wayúu el cual está ubicado de manera dispersa en todo el departamento. En criterio del ministerio, el Decreto 1953 de 2014 impone retos adicionales para la creación de una institución de educación superior propia del pueblo Wayúu pues: (i) la creación de un territorio indígena requiere de un tiempo considerable; y (ii) la organización descentralizada en clanes genera inquietudes acerca de cómo funcionaría un territorio indígena.

43. En relación con el criterio de no discriminación, el ministerio interviniente afirmó que el Decreto Legislativo 1274 de 2023 no impone una forma de discriminación injustificada ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. A juicio de la entidad, si bien el acto crea una institución educativa propia del pueblo Wayúu, lo cierto es que el acceso a la misma no está limitado a los miembros de dicho grupo. En efecto, el ministerio interviniente resaltó que de conformidad con el artículo 3 del decreto analizado, la admisión a la institución de educación superior creada está dirigida a todos los bachilleres sin distinción de su pertenencia étnica.

44. En ese mismo sentido, el ministerio puso de presente que los requisitos exigidos para el ingreso a la institución de educación creada en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 están acordes con lo regulado en el artículo 14 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 7 de la Ley 749 de 2002. Dichas normas señalan los requisitos para el ingreso a la educación superior y adoptan la distinción entre educación secundaria y bachiller para las formaciones técnicas y profesionales en los mismos términos que lo determinó el Decreto Legislativo 1274 de 2023.

45. Frente al criterio de ausencia de arbitrariedad, el Ministerio de Educación indicó que el decreto analizado no introdujo disposiciones que: (i) alteren el normal funcionamiento de las ramas del poder público; (ii) modifiquen o suspendan las funciones jurisdiccionales de

acusación y juzgamiento; (iii) desmejoren o limiten los derechos a la dignidad humana, intimidad, libertad de asociación, trabajo, educación, libertad de expresión y de todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales; o (iv) conlleven desmejoras a los derechos sociales de los trabajadores.

46. Además, la entidad advirtió que la instalación y puesta en marcha de la institución educativa se realizó con la participación de la comunidad. En concreto, el interviniente señaló que para la implementación de la ruta que pone en funcionamiento la institución se previó el diálogo intercultural con las autoridades tradicionales del pueblo Wayúu.

47. Por último, para el criterio de intangibilidad el Ministerio de Educación Nacional adujo que el Decreto Legislativo 1274 de 2023 no contiene medidas que afecten derechos fundamentales y no limita el ejercicio de la acción de tutela. Adicionalmente, el ministerio indicó que no se desmejoraron los derechos de los trabajadores.

4.2. La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas

48. La Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas no presentó una petición de exequibilidad o inexequibilidad, pero solicitó que se analice el Decreto Legislativo 1274 de 2023 a la luz del precedente constitucional y de las normas internacionales que rigen las garantías de las comunidades indígenas y el derecho a la consulta previa.

49. La Mesa permanente desarrolló tres ejes temáticos: (i) la situación del pueblo Wayúu; (ii) el derecho a la educación propia de los pueblos indígenas; y (iii) el derecho a la participación a través de la consulta previa libre e informada. En relación con el primer asunto, la interviniente citó la sentencia T-302 de 2017 mediante la cual la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucionales en los municipios de Maicao, Riohacha y Uribia, los autos de seguimiento a la mencionada sentencia y las medidas cautelares ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De lo anterior concluyó que la crisis del pueblo Wayúu requiere de la adopción de medidas excepcionales que garanticen su supervivencia.

50. En relación con el segundo asunto, la Mesa señaló que el pueblo Wayúu tiene derecho a acceder a una educación superior de la misma calidad que el resto de la población y en la que se tengan en cuenta sus costumbres. Además, la interviniente afirmó que el derecho a la

educación debía garantizar la participación de los pueblos indígenas y la construcción colectiva de los procesos educativos. Al efecto, la Mesa interviniente hizo referencia al Decreto 1953 de 2014 mediante el cual se creó un régimen especial para poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de sus propios sistemas y concluyó que dicha norma permite que los pueblos indígenas desarrollen la autonomía que les otorga la Constitución.

51. En relación con el tercer y último asunto, la Mesa resaltó el carácter fundamental del derecho a la consulta previa y afirmó que el ejercicio de esta garantía no es incompatible con la declaratoria de un estado de emergencia. Sin embargo, la interviniente consideró que en cada caso se debe analizar si la realización de la consulta previa es posible ante la urgencia de la adopción de las medidas siempre y cuando se garantice un espacio de participación. Finalmente, la Mesa de Concertación concluyó que existe un reto para encontrar un equilibrio entre la necesidad de adoptar medidas de carácter urgente y el respeto por la consulta previa, el cual, a su juicio, debe prevalecer.

4.3. Harol Eduardo Sua Montaña

52. El ciudadano solicitó que se declare inexequible el Decreto Legislativo 1274 de 2023. Como fundamento de su solicitud, el interviniente afirmó que no se cumple con los requisitos de sobreviniencia y subsidiariedad.

53. En relación con el primero, el interviniente indicó que las medidas adoptadas están dirigidas a conjurar el Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) que declaró la Corte Constitucional en la sentencia T-302 de 2017. En consecuencia, el señor Sua Montaña indicó que la medida es inconstitucional, pues a su juicio, el estado de emergencia no puede ser utilizado para evitar que el ECI se agrave. En relación con el segundo requisito, el ciudadano afirmó que la implementación de la medida adoptada en el acto objeto de control debe ser tramitada a través del mecanismo ordinario de creación de las leyes con mensaje de urgencia.

4.4. Universidad Santo Tomás

54. La Universidad Santo Tomás solicitó que se declare inexequible el Decreto Legislativo 1274 de 2023. Como fundamento de su petición, la Universidad afirmó que no se cumplen

con los requisitos de conexidad y subsidiariedad. Primero, por cuanto si bien el Decreto Legislativo 1085 de 2023 estableció como necesidad el mejoramiento de la cobertura y calidad de la etnoeducación, lo cierto es que el objeto y desarrollo del Decreto Legislativo 1274 2023 no tiene relación alguna con el estado de emergencia declarado por el Gobierno nacional ni con los hechos que le dieron origen.

55. Segundo, la Universidad consideró que el Ministerio de Educación cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios para crear y constituir una Institución de Educación Superior que permita garantizar y desarrollar los derechos de las comunidades indígenas. En consecuencia, a juicio de la interviniente, no resulta necesario que medie la declaratoria de un estado de emergencia para la creación de la institución correspondiente por medio de un decreto legislativo.

4.5. Henrik López Sterup

56. El ciudadano solicitó que se declare la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1274 de 2023. El interviniente afirmó que no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el Gobierno cuenta con los mecanismos ordinarios necesarios para adoptar la medida que pretende implementar con el acto objeto de control. En efecto, el señor López Sterup señaló que el artículo 56 transitorio de la Constitución estableció que: "mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales".

57. El ciudadano puso de presente que la Corte Constitucional en la sentencia C-617 de 2015 precisó la naturaleza de la mencionada competencia, en el sentido de indicar que es condicionada, exclusivamente, a que el legislador desarrolle lo regulado en el artículo 239 de la Constitución. Así, el interviniente señaló que en ejercicio de dicha atribución se expidió el Decreto 1953 de 2014 y que mientras el Congreso de la República no dicte la ley correspondiente, el Gobierno nacional puede ejercer la competencia prevista en el artículo 56 transitorio de la Constitución, para regular distintos aspectos sobre el funcionamiento de los territorios indígenas. La competencia otorgada al gobierno, en palabras del interviniente, significa que puede modificar o adicionar el Decreto 1953 de 2014, con el fin de superar las restricciones expuestas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 para su implementación.

CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

58. La procuradora general de la Nación solicitó que se declare la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1274 de 2023. La procuradora fundamentó la petición en la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia. En efecto, la funcionaria solicitó que se declarara la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023 mediante el cual se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira y, por ende, elevó la misma petición en los demás expedientes en los que se revisa la constitucionalidad de los decretos dictados en desarrollo del Decreto Legislativo 1085 de 2023.

59. En concreto, la funcionaria reiteró las consideraciones expuestas en el concepto 7247 del 29 de agosto de 2023, mediante el cual pidió la inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023. A juicio de la procuradora, el presidente de la República declaró un estado de emergencia con base en hechos que no son sobrevinientes y que pudieron ser atendidos por medio de mecanismos ordinarios.

60. La procuradora general indicó que no se acreditó la sobreviniencia de los factores climáticos que amenazan agravar la crisis de servicios básicos que enfrenta la población de La Guajira. Como fundamento de su posición, la funcionaria señaló que los fenómenos naturales invocados tienen una naturaleza cíclica y que, además, el Estado adquirió experiencia en el manejo de esos fenómenos.

61. Por otra parte, la funcionara consideró que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 no superaba el juicio de subsidiariedad y, por ende, el acto analizado tampoco cumplía ese presupuesto, en la medida en que el ejecutivo estaba en mora de: (i) acatar las órdenes de atención en favor de la población de La Guajira proferidas por la Corte Constitucional en el trámite de cumplimiento de la sentencia T-302 de 2017; (ii) implementar eficazmente la política pública diseñada por la institucionalidad para responder a las dificultades crónicas que afectan el departamento (documentos Conpes 3883 de 2017, 3944 de 2018 y 3984 de 2020); y (iii) acudir a las medidas especiales para la gestión del riesgo, calamidades y desastres por factores climáticos contenidas en la Ley 1523 de 2012.

62. Así ante la solicitud de inexequibilidad del acto que declaró el estado de emergencia en el departamento de La Guajira, el Ministerio Público estimó que el Decreto Legislativo 1274 de 2023 carecía de una causa jurídica válida. Por ende, la procuradora general de la Nación

afirmó que debía proferirse un fallo de “inconstitucionalidad por consecuencia” en el proceso de la referencia y en todos los expedientes en los que se revisa la constitucionalidad de un decreto legislativo de desarrollo.

. CONSIDERACIONES

63. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1274 de 2023, expedido en desarrollo del estado de emergencia declarado en el departamento de La Guajira mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023. La competencia de esta corporación se deriva de lo previsto en el artículo 241, numeral 7, concordante con el artículo 215 de la Constitución.

2. Problema jurídico y metodología de resolución

64. En el régimen constitucional de los estados de excepción, el artículo 215 superior establece que el Gobierno nacional tiene la facultad de declarar estados de emergencia por hechos distintos a la conmoción interior y la guerra exterior cuando dichos hechos perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública. En el marco de esta modalidad de estado de excepción, el Gobierno nacional podrá emitir las medidas de desarrollo dirigidas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

65. En relación con los actos expedidos en el marco del estado de emergencia, la Corte Constitucional tiene una competencia de control automático e integral, esto es, formal y material. Dicha competencia se extiende tanto sobre el decreto matriz, es decir, el decreto que declaró el estado de emergencia como sobre los decretos de desarrollo, esto es, los que se expiden con el fin de adoptar las medidas dirigidas a conjurar la crisis.

66. Como se explicará más adelante, al estudiar los decretos de desarrollo, primero la Corte realiza una verificación de los requisitos formales que deben cumplir dichos actos. Segundo, de encontrarse acreditados los requisitos formales, la Corte realiza el estudio material del decreto. Sin embargo, si la Corte declaró la inexequibilidad del decreto matriz, al estudiar los decretos de desarrollo, la Corporación estudia primero la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia.

67. Ahora, en relación con la inconstitucionalidad por consecuencia debe tenerse en cuenta que en la sentencia C-383 de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió: (i) declarar inexequible el Decreto Legislativo 1085 de 2 de julio de 2023, "[p]or medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira", y (ii) conceder efectos diferidos a esta decisión por el término de 1 año, contado a partir de la expedición del Decreto Legislativo 1085 de 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

68. Así las cosas, lo primero que la Sala debe establecer en esta oportunidad, teniendo en cuenta el alcance de la sentencia C-383 de 2023, es si el Decreto Legislativo 1274 de 2023 debe ser declarado inexequible por consecuencia. Para determinar si el decreto de desarrollo resulta afectado por la inconstitucionalidad por consecuencia deben diferenciarse dos escenarios. El primero, identificar si las medidas del decreto de desarrollo corresponden a aquellas comprendidas dentro de la inexequibilidad inmediata derivada del numeral primero de la parte resolutiva de la sentencia C-383 de 2023 o si se trata de medidas cuya exequibilidad resultó diferida como consecuencia del numeral segundo, y en el que se tomó como criterio: "la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua". Si se advierte que las medidas adoptadas en la norma objeto de estudio deben ser objeto del diferimiento mencionado, la Corte analizará los requisitos formales y materiales del acto.

69. Así establecida la metodología de examen del Decreto Legislativo 1274 de 2023, pasa la Sala a anunciar las consideraciones generales que se desarrollarán en la sentencia previo al examen del caso concreto. La Sala primero expondrá el alcance de la decisión adoptada en la sentencia C-383 de 2023 y los criterios que definió esa decisión en relación con los efectos diferidos. En segundo lugar, se expondrán las características de la inconstitucionalidad por consecuencia.

70. Por último, a partir de estos criterios se evaluará: (i) si las medidas previstas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 buscan atender la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua o prevé medidas que resultan afectadas directamente por la inconstitucionalidad por consecuencia. En caso de superar ese estadio la Corte deberá establecer: (ii) si el acto objeto de control satisface o no los requisitos previstos para su proceso de formación. Finalmente, de superarse lo anterior, (iii) la Sala realizará el

estudio material del decreto legislativo.

3. La decisión adoptada en la sentencia C-383 de 2023 en relación con el Decreto Legislativo 1085 de 2023

71. En la sentencia C-383 de 2023 la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió: (i) declarar inexequible el Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, "[p]or medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira"; (ii) conceder efectos diferidos a la inexequibilidad por el término de un año, contado a partir de la expedición del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua; y (iii) exhortar al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que adoptaran las medidas necesarias para superar la grave crisis humanitaria estructural que existe en el departamento de La Guajira constatada en la sentencia T-302 de 2017. Así mismo, para que fortalezcan las instituciones previstas en el ordenamiento jurídico con competencias en materia de cambio climático y le asignen los recursos que las circunstancias demanden.

72. En primer lugar, la Corte consideró que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 cumplió los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución. En segundo lugar, al realizar el estudio material, la Corte encontró acreditados los presupuestos fáctico y valorativo, más no el juicio de suficiencia.

73. Para el presupuesto fáctico, la Corte encontró acreditados los tres elementos que, de acuerdo con la jurisprudencia, integran su análisis; los juicios de realidad, identidad y sobreviniencia. En relación con el primero de ellos, esta corporación sostuvo que la crisis humanitaria por la que atraviesa el departamento de La Guajira, constatada en la sentencia T-302 de 2017, se intensificó por la convergencia de una serie de eventos climáticos de carácter grave, como lo son el fenómeno de El Niño, la reducción de precipitaciones en La Guajira, el calentamiento global, el aumento de la temperatura local y la temporada de ciclones.

74. Frente al segundo, esto es, el juicio de realidad, la Corte encontró probado que la menor disponibilidad de agua, agravada por la convergencia de los fenómenos climáticos antes expuestos, tiene una estrecha relación con la insatisfacción de otras necesidades básicas,

como el saneamiento básico, la alimentación, la salud, la educación, así como con el agravamiento de los índices de mortalidad infantil en el departamento de La Guajira. Frente al tercero, esto es, el juicio de identidad, esta corporación concluyó que los hechos invocados en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 encajan con aquellos que habilitan la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica y no corresponden a otra modalidad de estado de excepción.

75. Por otro lado, la Corte también encontró acreditado el juicio de sobreviniencia. Al respecto, esta corporación explicó que, la agravación sobreviniente y extraordinaria de la situación humanitaria de La Guajira se advertía por la conjunción de los fenómenos climáticos externos que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 sustenta.

76. Además, la Corte también encontró satisfecho el presupuesto valorativo. Al respecto, esta corporación no halló arbitrariedad o un error manifiesto de apreciación en la calificación que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 hace de la intensificación del hambre y la sequía resultantes del agravamiento de la crisis humanitaria por la convergencia de los fenómenos climáticos, como una grave amenaza de perturbación del orden económico, social y ecológico en el departamento de La Guajira. En ese sentido la Sala Plena estimó que tal perturbación es particularmente grave por cuanto la menor disponibilidad de agua y alimentos afecta con mayor intensidad a las poblaciones vulnerables, como la niñez indígena, los habitantes de las zonas rurales y la población migrante.

77. Finalmente, la Corte no encontró satisfecho el juicio de suficiencia. Para la Sala Plena, el estado de excepción debe ser la última opción y utilizarse solo cuando no existan mecanismos ordinarios o los existentes no sean idóneos o suficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Al respecto, esta corporación sostuvo que la respuesta a los desafíos que plantea el agravamiento de la crisis climática en el departamento de La Guajira debe darse a través de los mecanismos ordinarios que la Constitución prevé y con la colaboración armónica de todas las instituciones del Estado.

78. Tras examinar las motivaciones del Decreto Legislativo 1085 de 2023, la Corte concluyó que el Gobierno nacional no sustentó adecuadamente por qué los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento no eran idóneos ni suficientes para responder a la crisis que originó la declaratoria del estado de emergencia en La Guajira. En concreto, la Sala Plena

mencionó como medidas ordinarias: (i) la iniciativa legislativa con mensaje de urgencia; (ii) las facultades normativas de los artículos constitucionales 189 relativo a las funciones del presidente de la República como jefe de Estado, del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, 346 sobre la elaboración de presupuesto general de la nación, 347 sobre la ley de apropiaciones y 56 transitorio relativo al funcionamiento de los territorios indígenas; (iii) los mecanismos derivados del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; (iv) el Fondo de Adaptación; y (v) los contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones.

79. Con fundamento en los mecanismos descritos, la Corte concluyó que se incumplió el requisito de subsidiariedad y, por lo tanto, que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 era inconstitucional. Sin embargo, consideró necesario diferir por un año los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023 en relación con la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua y con el fin de no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío legislativo que resulta de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo. Con esta decisión, la Corte permitió que las medidas adoptadas en los decretos de desarrollo sean examinadas por esta Corte bajo los criterios de estricta necesidad y relación temática, entre otros criterios constitucionales y jurisprudenciales.

80. Finalmente, la Corte exhortó tanto al Gobierno nacional como al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, adopten las medidas urgentes y necesarias para superar la grave crisis humanitaria estructural que existe en el departamento de La Guajira constatada en la sentencia T-302 de 2017 y, con ello, se garantice la efectividad de los derechos fundamentales de las personas que habitan en esa zona del país. Así mismo, para que fortalezca las instituciones previstas en el ordenamiento jurídico con competencias en materia de cambio climático y les asigne los recursos que las circunstancias demanden.

4. La inconstitucionalidad del decreto matriz y sus efectos frente a los decretos de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia

81. La inconstitucionalidad por consecuencia en los estados de excepción es una figura jurídica utilizada por la Corte Constitucional en aquellos casos en los que el decreto matriz,

esto es, el que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, de conmoción interior o guerrera exterior no supera el examen de constitucionalidad y, por ende, es declarado inexequible. En la sentencia C-488 de 1995, esta corporación la definió como "el 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."

82. En concreto, cuando la Corte Constitucional resuelve la inexequibilidad del decreto legislativo que declaró el estado de excepción, el presidente de la República pierde la atribución legislativa derivada. De manera que, el Gobierno nacional queda despojado de la competencia para dictar normas con fuerza de ley pues dicha atribución pierde su sustento jurídico y esta situación se refleja en los decretos de desarrollo.

83. Para el análisis de los efectos de la inconstitucionalidad declarada en la sentencia C-383 de 2023, resulta relevante la revisión de la jurisprudencia constitucional, en la que se destacan dos grupos de casos. El primer grupo corresponde a la inconstitucionalidad por consecuencia cuando se declara la inexequibilidad total del decreto matriz. El segundo grupo corresponde a aquellos eventos en los que se modula la decisión de inconstitucionalidad, ya sea porque se difieren los efectos o porque se declara la inconstitucionalidad parcial.

84. En relación con el primer tipo de casos, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad total de los decretos matriz en tres ocasiones, esto es, en las sentencias C-122 de 1997, C-254 de 2009 y C-216 de 2011. Al analizar la constitucionalidad de los decretos legislativo de desarrollo expedidos con base en los decretos declarados inexequibles esta corporación aplicó de manera reiterada y pacífica las siguientes reglas: (i) no realizó el estudio formal y material del decreto legislativo de desarrollo; y (iii) afirmó que se requiere de un pronunciamiento expreso sobre la inexequibilidad por consecuencia de cada uno de los decretos legislativos de desarrollo.

86. En relación con el segundo grupo de casos, se resalta que en una ocasión la Corte declaró la inexequibilidad diferida del decreto matriz y en otra oportunidad declaró su exequibilidad parcial. A continuación, se expone la metodología de examen que adelantó la Corte en relación con la emergencia declarada por la financiación del sistema de salud, pues en esa oportunidad la Corte optó por una decisión de inexequibilidad diferida.

87. En la sentencia C-252 de 2010 esta corporación difirió los efectos de la inexequibilidad del decreto matriz estudiado únicamente respecto de las normas que establecían fuentes tributarias de financiación del sistema de salud. La vigencia diferida sería establecida por la Corte para cada caso concreto.

88. Al estudiar la constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo, este Tribunal, en primer lugar, se refirió a la decisión adoptada en la sentencia C-252 de 2010 y a la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia. En segundo lugar, adoptó una metodología en virtud de la cual examinó el contenido del decreto legislativo objeto de control con el fin de identificar si estaba ante la hipótesis excepcional autorizada en la mencionada sentencia C-252 de 2010 para diferir los efectos de la inexequibilidad. Así, en aquellos casos en los que era claro que el decreto de desarrollo no contenía medidas de financiación, la Corte determinó directamente su inconstitucionalidad por consecuencia. Por el contrario, en relación con los decretos que establecían medidas de financiación verificó la necesidad de diferir los efectos en los términos señalado en la sentencia C-252 de 2010. Tanto en el caso en el que la Corte resolvió diferir los efectos de su decisión de inexequibilidad, como en aquellos en los que no fue necesario, esta corporación aplicó las reglas jurisprudenciales que estableció en los procesos de inexequibilidad simple del decreto matriz antes expuestas.

89. Como se expuso en precedencia, en los casos en los que la Corte aplicó la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia no realizó el estudio formal del decreto legislativo de desarrollo. En consecuencia, en este caso, la Corte realizará el estudio formal y material únicamente si la norma analizada supera el estudio de conexidad en relación con las medidas que pueden ser objeto de diferimiento en los términos establecidos en la sentencia C-383 de 2023.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA

90. El examen del Decreto Legislativo 1274 de 2023 se realizará en tres pasos: (i) se explicará el contexto de expedición del mencionado estatuto, se reseñará su estructura y las medidas; (ii) se analizará si el Decreto Legislativo 1274 de 2023 contiene el tipo de medidas dirigidas a atender la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua y, por lo tanto, su inexequibilidad resulta diferida en los términos previstos en el numeral segundo de la sentencia C-383 de 2023 o prevé medidas que

resultan afectadas directamente por la inconstitucionalidad por consecuencia. Por último, (iii) si se concluye que la medida adoptada debe ser objeto de diferimiento, la Sala realizará el análisis de los requisitos formales y materiales.

5. Contexto normativo del Decreto Legislativo 1274 de 2023 y el alcance de sus medidas

91. En ejercicio del artículo 215 de la Constitución, el Decreto Legislativo 1274 de 2023 creó una institución de educación superior propia del pueblo Wayúu. El objetivo de esta institución es superar la baja cobertura de acceso y permanencia a la educación superior en el departamento de La Guajira y priorizar la formación de profesionales que puedan impactar positivamente la crisis humanitaria que atraviesa dicho territorio.

92. El Decreto Legislativo 1274 de 2023 está compuesto por 6 artículos. La Sala dividirá esas disposiciones en dos grupos, a saber:

93. El primer grupo relativo a la institución de educación superior creada y su naturaleza jurídica (artículos 1y 2). El artículo 1 creó una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu de La Guajira y precisó que para su creación no era necesario cumplir con todos los requisitos establecidos en el Decreto 1953 de 2014 por medio del cual se estableció un régimen especial para la constitución de los territorios indígenas y la administración de sus instituciones. El artículo 2 expuso la naturaleza jurídica de la entidad como de derecho público, con carácter especial y autónomo. Además, estableció que el objetivo de esta institución es: (i) la formación integral y la investigación; y (ii) el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del pueblo Wayúu y de los colombianos.

94. El segundo grupo, incluye las disposiciones relativas al funcionamiento de la institución e integra los artículos 3, 4 y 5. El artículo 3 precisa que para la creación de la institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu se debe contar con: (i) el aval de las autoridades tradicionales y (ii) la aprobación del Ministerio de Educación Nacional del estudio de factibilidad. Sin embargo, dicho aval no se requerirá de forma previa. Adicionalmente, el artículo 3 del acto analizado también ordenó la aplicación del artículo 70 del Decreto 1953 de 2014 según el cual el funcionamiento y la oferta académica de la institución creada debe cumplir con los parámetros del sistema de aseguramiento de la calidad establecido en la Ley 1188 de 2008, la cual regula el registro calificado de programas de educación superior.

95. Con el fin de cumplir las exigencias antes mencionadas y en atención a que el pueblo Wayúu no cuenta con un territorio indígena constituido, se facultó al Ministerio de Educación para que creara e implementara la ruta para la puesta en funcionamiento de la institución de educación superior propia del pueblo Wayúu. En este punto, se ordenó la priorización de las facultades de ciencias de la salud, ingenierías en energías limpias y aguas y administración turística. Además, se determinó que la admisión a la institución está dirigida a todos los bachilleres sin distinción de su pertenencia étnica.

96. Finalmente se estableció que la institución tendrá el esquema y organización del artículo 69 del Decreto 1953 de 2014, la cual comprende una instancia colegiada y un representante legal. La instancia colegiada es el órgano principal de dirección y está integrada por los componentes político, organizativo, pedagógico y administrativo. Así mismo, dicha instancia debe estar conformada por 17 integrantes así: un representante del presidente de la República, un delegado del ministro de Educación Nacional, el gobernador del departamento donde se encuentra ubicado el Territorio Indígena o su delegado, un representante de los dinamizadores que tenga rol de docente en la Institución de Educación Superior Indígena Propia, un representante de los dinamizadores con rol de estudiante, un representante de los dinamizadores de lo correspondiente a los niveles preescolar, básica y media que tenga rol de directivo, un representante del sector productivo del territorio indígena, un representante de los dinamizadores de lo correspondiente a Semillas de Vida que tenga rol de directivo y 9 representantes del territorio indígena.

97. Esta instancia colegiada tendrá entre sus funciones la de definir y aprobar el estatuto de la Institución de Educación Superior. El estatuto deberá fijar las reglas para elección del representante legal, las causales y el procedimiento para su destitución y el periodo. Así mismo, la instancia colegiada expedirá el acto administrativo de posesión y de remoción, cuando haya lugar.

98. El artículo 4 definió las fuentes de financiamiento, que corresponden a: (i) las apropiaciones que el Ministerio de Educación Nacional realice; y (ii) los demás recursos que perciba la institución de educación superior y que hagan parte de su patrimonio de conformidad con los resultados del estudio de factibilidad.

99. Por último, el artículo 5 determinó que la creación e implementación de la ruta para la

puesta en funcionamiento de la entidad debía realizarse con garantía del derecho a la participación de las comunidades del pueblo Wayúu del departamento de La Guajira.

100. La vigencia del Decreto Legislativo 1274 de 2023 está expuesta en el artículo 6, según el cual, la norma rige a partir de la fecha de su publicación. El decreto se publicó el 31 de julio de 2023.

6. Aplicación de la inconstitucionalidad por consecuencia respecto del decreto examinado

101. Como se explicó, la sentencia C-383 de 2023 declaró la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023 por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad o insuficiencia de las medidas ordinarias. Sin embargo, difirió la decisión de inexequibilidad en relación con las medidas dirigidas a combatir la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. De manera que, pasa la Sala a establecer si las medidas del Decreto Legislativo 1274 de 2023 resultan afectadas por la inconstitucionalidad por consecuencia que se deriva del numeral primero de la parte resolutiva en mención o si se trata de medidas dirigidas a evitar el agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, razón por la que su inexequibilidad quedaría aplazada en los términos del numeral segundo de la sentencia C-383 de 2023.

102. Los efectos diferidos de la decisión de inexequibilidad se otorgaron en relación con “la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua”. Para determinar estas medidas hay que tener en cuenta el concepto de crisis humanitaria en el departamento de La Guajira y la amenaza de agravamiento de dicha crisis.

103. Así, en primer lugar, en el Decreto Legislativo 1085 de 2023, el Gobierno nacional precisó que en el departamento de La Guajira se presenta una crisis humanitaria, que corresponde al déficit de acceso a los servicios públicos esenciales por parte de los habitantes del territorio. En concreto, se expuso como causas de la crisis las siguientes: (i) la escasez de agua potable para el consumo humano; (ii) la crisis alimentaria por dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos; (iii) los efectos del cambio climático, acentuados por los climas que predominan en el territorio y que afectan las fuentes de agua; (iv) la crisis energética y la falta de infraestructura eléctrica idónea y adecuada; (v) la baja cobertura frente al acceso a los servicios de salud, en especial en zonas rurales; (vi) la baja cobertura en materia de educación, con altos índices de deserción escolar, infraestructura de

baja calidad y malas condiciones laborales para los educadores; situaciones que son más notorias en la zona rural; y (vii) problemas de orden social, económico y político.

104. Adicionalmente, se precisó que esa crisis humanitaria enfrenta una amenaza de agravación por la concurrencia de fenómenos climáticos, que corresponde a: (i) la existencia del fenómeno de El Niño y la reducción de las precipitaciones acumuladas en el año, al igual que el riesgo más elevado que, en esas circunstancias, corre la población de La Guajira; (ii) la existencia del calentamiento global, así como el aumento de la temperatura en dicho departamento; y (iii) el inicio de la temporada de los ciclones que afecta a esa región del país. Estas condiciones climáticas amenazan con reducir el ya escaso acceso al agua potable y, por ende, agravar el problema estructural de crisis humanitaria que vive el departamento de La Guajira en relación con el acceso al agua potable y al saneamiento básico.

105. En la sentencia C-083 de 2023 la Corte admitió que los hechos en los que se sustentó el estado de emergencia son reales, extraordinarios, imprevisibles y repentinos y que la emergencia se sustenta en una amenaza de agravación, principalmente, de la situación hídrica del departamento que impacta el acceso al agua potable. Así, la conjunción de la crisis humanitaria con las condiciones climatológicas y fenómenos extremos que concurren en el departamento de La Guajira afectan el acceso al agua potable y, por ende, únicamente las medidas dirigidas a conjurar dicha situación están comprendidas en la inexequibilidad diferida.

106. En este punto, cabe precisar que una interpretación sobre el alcance de la decisión de diferir los efectos de la inexequibilidad debe realizarse de manera armónica con el derecho constitucional de excepción. Al respecto, el artículo 215 de la Constitución establece que las medidas que proceden mediante los decretos de desarrollo de la declaratoria de emergencia económica social y ecológica deben estar destinadas “exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. En consecuencia, el diferimiento por un año del fallo de inexequibilidad del decreto declaratorio debe interpretarse respecto de las medidas que estén dirigidas a conjurar “la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua”.

107. Ahora, en la sentencia C-383 de 2023 la Corte advirtió que el estado de emergencia no está habilitado para responder a situaciones crónicas y estructurales, como sucede con el

déficit de acceso a la educación en el departamento de La Guajira, pues este tipo de situaciones debe atenderse a través de los mecanismos ordinarios, dispuestos en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, consideró necesario diferir por un año los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023 en relación con la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua y con el fin de no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío legislativo que resulta de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo.

109. En primer lugar, en las consideraciones del Decreto Legislativo 1274 de 2023 los únicos referentes que se presentan para vincular con los fundamentos del estado de emergencia económica, social y ecológica son: (i) la mención que se hace en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 a que en el sector de la educación se evidencia un amplio déficit de cobertura y la calidad de la misma, en particular de la etnoeducación, así como el bajo nivel de permanencia en la educación superior; y (ii) la explicación, según la cual, actualmente no se cuenta con mecanismos ordinarios que permitan crear una institución de educación superior, que tengan en cuenta las especiales particularidades de la población Wayúu y la dificultad que para aquella representa la creación de un territorio indígena para ese propósito.

110. De las consideraciones descritas resulta claro que el Gobierno nacional no presentó elementos que permitan demostrar una relación de conexidad entre el Decreto Legislativo 1274 de 2023 y el agravamiento de la crisis humanitaria como consecuencia de la confluencia atípica de fenómenos climáticos en el territorio y la menor disponibilidad de agua potable. En efecto, el Gobierno nacional no demostró de qué manera el bajo nivel de cobertura en educación superior y la baja permanencia en la misma, se vería perjudicada por el advenimiento de los hechos climáticos sobrevinientes ni explicó de qué manera esa afectación traería como consecuencia el agravamiento de la crisis humanitaria y estructural presente en ese departamento por la menor disponibilidad de agua.

111. Ahora, en relación con el segundo punto enunciado, esto es, la actividad probatoria adelantada por la Corte y su análisis para el caso concreto refuerzan la conclusión anterior. Así, en el cuestionario remitido a la Presidencia de la República, la magistrada ponente expresamente preguntó sobre la finalidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 frente a los fundamentos de la declaratoria del estado de emergencia. En particular, se solicitó indicar cómo las medidas definidas en el decreto bajo

examen estaban dirigidas a conjurar el fundamento de la emergencia, esto es, la agravación de una situación de crisis humanitaria por la conjugación entre el déficit de acceso a servicios públicos esenciales y fenómenos climáticos presentes en el departamento de La Guajira.

112. Ante esa pregunta, el Ministerio de Educación Nacional se limitó a reiterar las causas de la crisis humanitaria en el departamento de La Guajira, así como la situación actual en relación con la baja cobertura en educación y mala calidad del servicio que actualmente se presta. No obstante, el ministerio interviniente omitió plantear un argumento específico que explique el vínculo entre las medidas relacionadas con la institución educativa superior Wayúu y la atención del agravamiento de la crisis por la ocurrencia de los fenómenos climáticos frente a la menor disponibilidad de agua.

113. Incluso, el argumento expuesto por el Ministerio de Educación en respuesta al auto de pruebas, relativo a la necesidad de formar profesionales idóneos en las disciplinas relacionadas con causas de la crisis humanitaria no permitiría acreditar el vínculo temático antes explicado. En efecto, lo decidido por la Corte en la sentencia C-383 de 2023 exige concluir que el vínculo entre las medidas y la crisis humanitaria por el suministro de agua potable debe ser en función de medidas que permitan conjurar dicho agravamiento de manera inmediata y no a largo plazo. De manera que, la formación de profesionales en ciencias posiblemente pueda aportar a la generación y el desarrollo de soluciones de largo plazo, pero no corresponde a una medida dirigida a solventar de manera urgente e inmediata la agravación de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

114. En tercer y último lugar, de la revisión de los seis artículos adoptados en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 no se advierte la relación de las medidas allí acogidas con la finalidad de conjurar el agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

115. Así, en el primer grupo de artículos expuestos en el acápite relacionado con el contexto normativo del Decreto Legislativo 1274 de 2023 -artículos 1 y 2, se creó la institución de educación superior propia del pueblo Wayúu, como una entidad de derecho público, con carácter especial y autónomo. Es evidente que dicha medida está dirigida a atacar el déficit en la cobertura y calidad de la educación superior. Sin embargo, no se advierte la relación temática entre dicha medida y la necesidad de evitar el agravamiento de la crisis

humanitaria por la baja disponibilidad de agua. En otras palabras, si bien es claro que la creación de una institución de educación superior persigue mejorar la cobertura en educación, lo cierto es que no es una medida que permita mitigar el impacto inmediato y extraordinario en la vida y los derechos fundamentales por el menor acceso al agua potable de la población de La Guajira y, por ende, no se enmarca en la condición establecida en la sentencia C-383 de 2023, esto es, no se trata de una medida dirigida a evitar o disminuir la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

116. En el segundo grupo de artículos establecidos en el Decreto legislativo 1274 de 2023 -artículos 3 al 5-, el Gobierno nacional adoptó medidas instrumentales dirigidas a materializar la puesta en funcionamiento de la institución de educación superior creada, tales como la definición de las fuentes de financiación y de los órganos de dirección, entre otras. Sin embargo, resulta evidente que ni la medida principal ni las instrumentales se enmarcan en las condiciones definidas en la sentencia C-383 de 2023 para diferir los efectos de su inexequibilidad.

117. De acuerdo con los argumentos expuestos, resulta claro que en el caso analizado no está demostrada una relación estrecha entre las medidas examinadas y las condiciones definidas por la sentencia C-383 de 2023 para diferir la inexequibilidad. Por lo tanto, la Sala concluye que concurren las condiciones para declarar la inconstitucionalidad del decreto legislativo examinado por consecuencia, debido a que el decreto analizado se deriva del Decreto Legislativo 1085 de 2023, que se declaró inexequible en la sentencia C-383 de 202, y no están presentes las condiciones necesarias para incluir estas medidas en la excepción establecida por la Sala Plena de esta corporación en la sentencia C-383 de 2023 para diferir los efectos de su inconstitucionalidad. En consecuencia, no resulta necesario realizar el estudio formal y material del Decreto Legislativo 1274 de 2023.

118. Por último, en línea con el exhorto dirigido al Gobierno nacional en la sentencia C-383 de 2023, es preciso señalar que las medidas propuestas en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 pueden adoptarse a través de mecanismos ordinarios, como el dispuesto en el artículo 56 transitorio de la Constitución. Fue precisamente esta norma la que habilitó al Gobierno para expedir el Decreto 1953 de 2014, cuyos requisitos en materia de instituciones de educación superior intercultural se citan en el Decreto Legislativo 1274 de 2023. Así las cosas, las modificaciones o adiciones al Decreto 1953 de 2014 necesarias para garantizar la

educación intercultural en los territorios étnicos de La Guajira pueden hacerse en ejercicio de la herramienta normativa prevista en el artículo 56 transitorio de la Constitución.

7. Síntesis de la decisión

119. La Corte adelantó el estudio del Decreto Legislativo 1274 de 2023, "Por el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira".

120. De conformidad con el fallo de inexequibilidad con efectos diferidos adoptado por la Corte mediante sentencia C-383 de 2023, la Sala verificó que la medida contenida en dicha disposición, consistente en la creación de una institución de educación superior propia del pueblo Wayúu, no guarda un vínculo temático con la atención de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira. En consecuencia, el decreto examinado resulta inexequible por consecuencia y ante la inconstitucionalidad del decreto declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica en dicho departamento.

. DECISIÓN

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

Declarar INEXEQUIBLE con efectos inmediatos el Decreto Legislativo 1274 del 31 de julio de 2023 "Por el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira". Ello ante la declaratoria de inexequibilidad del Decreto Legislativo 1085 de 2023, adoptada mediante la sentencia C-383 de 2023.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Aclaración de voto

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

Con Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Ausente con comisión

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-443/23

En la Sentencia C-443 de 2023, la Corte Constitucional resolvió sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1274 de 2023, que propone la creación de una institución de educación superior para el pueblo Wayúu en La Guajira.

La decisión de la Sala Plena fue declarar la inexequibilidad por consecuencia el decreto, teniendo en cuenta que la medida que se pretendía adoptar "no guarda un vínculo temático con la atención de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira." Aunque acompaño esta decisión, con esta aclaración busco resaltar la importancia de entender adecuadamente el alcance del diferimiento establecido en la Sentencia C-383 de 2023. En dicha sentencia, se reconoció que la menor disponibilidad de agua, agravada por fenómenos climáticos, impacta severamente en la satisfacción de necesidades básicas como saneamiento básico, alimentación, salud y educación, incrementando los índices de mortalidad infantil en La Guajira.

Por lo tanto, es fundamental comprender que los efectos de la inexequibilidad diferida no se circunscriben únicamente a medidas para asegurar el suministro de agua. Más allá de esto, incluyen acciones destinadas a mitigar y responder a las necesidades básicas que se ven afectadas directamente por la crisis hídrica, entre ellas la prestación del servicio público de educación.

Sin embargo, es preciso señalar que, aunque la educación es una necesidad básica afectada, no se demostró de manera suficiente en el caso del Decreto Legislativo 1274 de 2023, una conexión directa y clara entre la medida específica de crear una institución de educación superior y la respuesta efectiva al agravamiento de la crisis humanitaria derivada de la

escasez de agua. Las consideraciones del decreto, las medidas adoptadas y las respuestas del Gobierno no establecen una relación directa que justifique la creación de la institución como una respuesta necesaria y urgente a la crisis humanitaria en cuestión.

Además, el decreto no supera un análisis de necesidad riguroso. A pesar de la importancia de la educación, el gobierno tiene la capacidad de adoptar medidas bajo las facultades otorgadas por el artículo 56 transitorio de la Constitución, sin necesidad de recurrir a un decreto legislativo de emergencia. Esta consideración es vital para garantizar que las medidas adoptadas en situaciones de emergencia no solo sean pertinentes y necesarias, sino también proporcionales y directamente relacionadas con la finalidad de conjurar la amenaza específica que justifica el estado de emergencia.

Por estas razones, considero necesario precisar el alcance del diferimiento en la Sentencia C-383 de 2023 y destacar la importancia de un vínculo claro y directo entre las medidas adoptadas en situaciones de emergencia y la solución efectiva de las crisis que las motivan.

Fecha ut supra.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

A LA SENTENCIA C-443 DE 2023

Referencia: Expediente RE-356

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1274 del 31 de julio de 2023 “[p]or el cual se crea una institución de educación superior indígena propia del pueblo Wayúu en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”

Magistrada Ponente:

Natalia Ángel Cabo

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, considero pertinente aclarar mi voto en relación con la presente decisión. Al respecto, resultan relevantes las mismas razones que me llevaron a salvar el voto frente a la Sentencia C-383 de 2023. Considero que sobre el Decreto Legislativo 1085 de 2023 procedía declarar la exequibilidad parcial, únicamente en lo que respecta a la atención del agravamiento de la crisis de La Guajira por la conjunción atípica y sobreviniente de fenómenos climáticos. Adicionalmente, debía declararse la inexequibilidad de algunas expresiones del artículo 3.º de aquel Decreto, para garantizar que su aplicación se limitara a esta finalidad. En general, no estoy de acuerdo con la decisión de inexequibilidad diferida, por las razones que presento a continuación.

Estimo que procedía una exequibilidad parcial del decreto que declaró el estado de excepción, por cuanto era viable la emergencia exclusivamente para atender el agravamiento de la crisis en La Guajira por la conjunción atípica y sobreviniente de factores climáticos. En especial, en lo referido a la escasez de agua y sus efectos particulares sobre las poblaciones vulnerables y la realización de derechos. La delimitación del estado de emergencia en estos términos era acorde con el alcance de la competencia que correspondía a la Corte al examinar aquella normativa. Se trataba de una oportunidad única a nivel nacional e internacional para que la jurisprudencia constitucional evaluara el manejo de los estados de excepción, en particular el de emergencia económica, por asuntos relacionados la crisis climática global. En estos términos, la situación presentaba las condiciones para crear un nuevo precedente.

Procedía al respecto dejarse claro el objeto acotado de la emergencia y censurar la motivación del decreto y el apartado del artículo 3.º que preveía un alcance muy amplio de sus medidas. En efecto, dicha norma permitía la adopción de disposiciones frente a sectores que no estaban relacionados con la crisis. Sin embargo, el estado de emergencia tenía la finalidad de enfrentar una situación de agravamiento que supera el carácter crónico de la problemática de la región, cuya atención corresponde a las vías ordinarias. La exclusión de las expresiones “además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto” y la palabra “adicionales”, presentes en la referida disposición, habría cumplido el propósito en cuanto restringir las facultades extraordinarias para garantizar su

compatibilidad con la Constitución.

En este caso y en el ámbito específico señalado anteriormente, se superaban los juicios establecidos por la jurisprudencia constitucional para dar vía a la emergencia. Además, su delimitación no afectaba la competencia de la Corte para ejercer el respectivo control sobre los decretos de desarrollo, con el fin de evitar la adopción por esta vía de medidas ajenas al propósito de conjurar la crisis y que deben ser tramitadas por los mecanismos ordinarios.

Con todo, también habría podido considerarse declarar la exequibilidad condicionada del Decreto Legislativo 1085 de 2023. Esta opción habría permitido igualmente restringir sus efectos a la atención de los mencionados hechos sobrevinientes por motivos climáticos respecto del agua y sus impactos, que son los únicos de aquellos aludidos por el Gobierno nacional que habilitaban el uso de facultades extraordinarias.

No comparto la decisión de inexequibilidad diferida en estos casos, dado que el decreto que declara un estado de emergencia reconoce una situación fáctica y da vía a una consecuencia jurídica de orden constitucional. No encuentro que el diferimiento de la inexequibilidad plena sea adecuado porque la declaratoria de emergencia cumplía con los términos previstos por la Constitución, en la forma antes referida. Ello no impedía la posibilidad de que los decretos de desarrollo pudieran ser declarados inexequibles con diferimiento, pues en el caso de estos, se trata de regulaciones específicas que deben cumplir los requisitos formales y materiales exigibles para satisfacer sus condiciones de validez. El examen definido para los actos expedidos en desarrollo del estado de emergencia son una garantía para prevenir las extralimitaciones del ejecutivo en el uso de estas facultades extraordinarias. Por lo tanto, considero que resultaba procedente declarar exequible el Decreto Legislativo 1085 de 2023, exclusivamente con respecto al ámbito referido, y luego ejercer el respectivo control pleno sobre las medidas de desarrollo.

En suma, en lo que respecta a la presente decisión que declara la inexequibilidad por consecuencia del decreto de desarrollo de la referencia, aclaro mi voto porque estimo que la Corte debió declarar la exequibilidad parcial del Decreto Legislativo 1085 de 2023 y la inexequibilidad de las mencionadas expresiones del resolutivo. Ello con el propósito de delimitar su alcance a la atención de la crisis generada por la confluencia sobreviniente de factores climáticos, con impacto en la provisión de agua y en las afectaciones correlativas a

los derechos, especialmente de las poblaciones vulnerables de La Guajira. Esos análisis y decisión habrían determinado una metodología y alcances diferentes en lo que respecta al decreto que en esta ocasión se analiza.

Fecha ut supra

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado