

Sentencia C-619/03

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Carece de sustento jurídico

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Inconstitucional por desaparecer norma que le daba sustento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Efecto temporal del fallo

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Facultad de modulación de los efectos temporales en condiciones de normalidad

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Alcance de la decisión proferida por el juez constitucional

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

DECLARACION DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos retroactivos

CORTE CONSTITUCIONAL-Potestad de modular efectos temporales de sus providencias

CORTE CONSTITUCIONAL-Actos sujetos a su control tienen efectos hacia el futuro salvo que resuelva lo contrario

CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos concretos de la sentencia de inexecuibilidad

CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad de modular sus fallos

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efectos temporales en el derecho comparado

CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos de los fallos no es absoluto

CORTE CONSTITUCIONAL-Por regla general reconoce efectos profuturo a las sentencias que dicta en condiciones de normalidad

ESTADOS DE EXCEPCION-Fortalecimiento del ejecutivo al ser revestido temporalmente de facultades legislativas

ESTADOS DE EXCEPCION-Controles para contrarrestar los eventuales excesos del Ejecutivo

ESTADOS DE EXCEPCION-Control por parte de la Corte Constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Control automático de las normas expedidas en el Estado de Excepción

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos de las sentencias

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultad del Ejecutivo

ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos de la prórroga

ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos directos de la declaratoria de inexequibilidad de la prórroga

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Efectos de la declaratoria de inexequibilidad

Referencia: expediente RE-131

Revisión constitucional del Decreto 900 de 2003 “por el cual se adiciona el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2003”.

Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de julio de dos mil tres (2003).

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, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución, el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación, el día de su expedición, el Decreto 900 de 2003, para efectos de su revisión constitucional.

El estudio del expediente fue asignado en reparto al magistrado Eduardo Montealegre Lynett pero, al no ser acogida su ponencia por la mayoría de la Sala, correspondió a la magistrada Clara Inés Vargas Hernández elaborar las modificaciones al texto definitivo y exponer la posición de la Corte.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el decreto objeto de revisión de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45157 de abril once (11) de 2003.

“DECRETO 900

10 de abril de 2003

por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2003.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002, prorrogado por los Decretos 2555 del 8 de noviembre de 2002 y 245 del 5 de

febrero de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario contados a partir de su vigencia;

Que como parte de las medidas que el Gobierno Nacional adoptó, se determinó la necesidad de crear nuevas rentas;

Que mediante Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002 se creó un impuesto destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación para preservar la Seguridad Democrática;

Que mediante Decreto 2555 del 8 de noviembre de 2002 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario, contados a partir del 9 de noviembre de 2002;

Que mediante Decreto 245 del 5 de febrero de 2003 se prorrogó el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de 90 días calendario, contados a partir del 6 de febrero de 2003;

Que es necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público e impedir la extensión de sus efectos;

Que el literal II del artículo 38 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los Estados de Excepción, confiere al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto durante el Estado de Conmoción Interior;

Que el artículo 36 de la Ley 179 de 1994 dispone: "Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo";

Que, por lo anterior, se requiere adicionar el Presupuesto General de la Nación para 2003,

DECRETA:

Artículo 1°. Presupuesto de rentas y recursos de capital. Adicionar los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, en la suma de veintinueve mil seiscientos veinticuatro millones de pesos (\$29.624.000.000) moneda legal, según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

1. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	29.624.000.000
1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	29.624.000.000

III. TOTAL INGRESOS 29.624.000.000

Artículo 2°. Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Efectuar las siguientes adiciones al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003, en la suma de veintinueve mil seiscientos veinticuatro millones de pesos (\$29.624.000.000) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación:

ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

CTA. SUB	CONCEPTO	APORTE	RECURSOS	TOTAL
PROG. SUBP.		NACIONAL	PROPIOS	
SECCION 1501				
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL				
A.	PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	28.786.000.000		28.786.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		28.786.000.000		28.786.000.000
SECCION 1601				
POLICIA NACIONAL				
A.	PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	838.000.000		838.000.000
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		838.000.000		838.000.000
TOTAL PRESUPUESTO NACIONAL		29.624.000.000		29.624.000.000

Artículo 3°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 10 de abril de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fernando Londoño Hoyos.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Carolina Barco Isakson.

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Cecilia Rodríguez González-Rubio.

La Ministra de Comunicaciones,

Martha Helena Pinto de De Hart.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao.

La Ministra de Cultura,

María Consuelo Araújo Castro.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Roberto Junguito Bonnet.

La Ministra de Defensa Nacional,

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Carlos Gustavo Cano Sanz.

El Ministro de la Protección Social,

Diego Palacios Betancourt.

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Ernesto Mejía Castro.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Jorge Humberto Botero Angulo”

III. TRÁMITE

En el auto mediante el cual se asumió el conocimiento de esta revisión se ordenó la práctica de pruebas, las cuales se recibieron en su oportunidad y obran en el expediente.

Así mismo, se dio curso a la intervención ciudadana, se allegó oportunamente el concepto del Procurador y se realizaron las comunicaciones de rigor, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

IV. INTERVENCIONES

1.- Intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

El ciudadano Camilo Ospina Bernal, Secretario Jurídico de la Presidencia, considera que la

Corte Constitucional debe declarar exequible el Decreto bajo examen. El interviniente anota que el Decreto 900 de 2003 fue expedido durante la vigencia del estado de conmoción interior que fue declarado mediante el Decreto 1837 de 2002, y prorrogado por los Decretos 2555 de 2002 y 245 de 2003, además, está firmado por el Presidente de la República y todos los ministros. Argumenta el funcionario que este Decreto tiene conexidad con la declaratoria del estado de conmoción interior ya que está encaminado a conjurar la crisis e impedir que sus efectos se extiendan. Señala que la norma bajo examen fue expedida ante la necesidad de obtener nuevas fuentes de financiamiento que no deterioren el actual panorama fiscal. Los recursos son obtenidos entonces del impuesto para preservar la seguridad democrática establecido en el Decreto 1838 de 2002.

Anota el ciudadano que la disposición busca fortalecer la fuerza pública a través del incremento del pie de fuerza, la adquisición de elementos de comunicaciones y de inteligencia técnica para combatir el secuestro y la extorsión y la adquisición de combustible de aviación, entre otros. Por ello fue adicionado el presupuesto, además, a pesar de que esos recursos estaban disponibles en la vigencia anterior, dejaron de ejecutarse por situaciones de carácter administrativo. Para el interviniente la adición es imperativa en virtud del principio de legalidad en materia presupuestal y del artículo 79 del Estatuto Orgánico de Presupuesto pues la vía procedente es a través de un decreto expedido en virtud del estado de conmoción interior.

2.- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Jaime Romero Mayor, delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público considera que el decreto bajo examen debe ser declarado exequible. El interviniente hace consideraciones casi idénticas a las sostenidas por el Secretario Jurídico de la Presidencia.

3.- Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La ciudadana Luz Marina Gil García, representante del Ministerio de Defensa Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad del decreto bajo examen. En una intervención muy similar a las anteriores explica que el Decreto 900 de 2003 fue expedido bajo la vigencia del estado de conmoción interior, fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros y está debidamente motivado. Así, la interviniente explica que era necesario dotar a las Fuerzas armadas de los recursos necesarios para conjurar los actos de perturbación del orden público y la adición será utilizada para cancelar obligaciones adquiridas. Recuerda el principio de legalidad del gasto público y la posibilidad excepcional que tiene el Gobierno para modificar el presupuesto en virtud del estado de conmoción interior. Agrega que las partidas fijadas por este decreto corresponden a una fuente de gasto determinada que es el decreto que declaró el estado de excepción respectivo, decreto 1837 de 2002, prorrogado por los Decreto 2555 de 2002 y 245 de 2003.

Para la interviniente, las causas ahora invocadas están relacionadas con los motivos por los cuales fue decretado el estado de conmoción interior por lo cual la norma cumple con todas las exigencias constitucionales. Y concluye que aunque estos recursos estuvieron contemplados en la vigencia fiscal anterior, debido a la aplicación de las normas de contratación administrativa se presentó un saldo de apropiación sin ejecutar de los recursos de conmoción, lo que hace necesario adicionar el presupuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3274 recibido el seis (6) de junio de los corrientes, solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del decreto objeto de revisión. Indica que si los decretos que declaran un estado de excepción han sido declarados inexecutable, hay lugar a la inconstitucionalidad consecuencial, en relación con las decisiones posteriores que se adoptaron con base en los citados decretos. Así, el Ministerio Público considera que, ante la declaratoria de inexecutable del Decreto 245 de 2003, por medio del cual se prorrogó el estado de conmoción interior (sentencia C-327 de 2003), todos los decretos legislativos que se expidieron al amparo de la norma habilitante están cobijados por el manto de la inconstitucionalidad.

En cuanto a los efectos que debe tener la sentencia que profiera la Corte, la Vista Fiscal hace algunas consideraciones adicionales para concluir que la inexecutable debe ser decretada a partir de la fecha de promulgación del Decreto, pues en virtud del principio de supremacía e integridad de la Constitución la Corte tiene la potestad de fijar los efectos de sus providencias. Según su criterio, la jurisprudencia no ha sido uniforme en este punto, ya que en algunos casos ha señalado que los efectos surten desde la notificación de la providencia (Sentencia C-488/95), en otros desde la declaratoria de inexecutable del estado de excepción (Sentencias C-127/97 y C-139/97), y en otros desde la promulgación del decreto cuya inconstitucionalidad por consecuencia se constata (Sentencias C-923/99 y C-1316/00).

Para el caso del decreto objeto de estudio el Procurador concluye lo siguiente: "(...) la inexecutable se debe retrotraer hasta la promulgación, puesto que estuvieron viciados desde ese momento, debido a que la causa que les permitió emerger, dejó de existir por la declaratoria de inconstitucionalidad de la decisión con base en la cual el Presidente de la República expidió los correspondientes decretos".

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 213 de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 214, numeral 6º y 241 numeral 7º de la Carta Política.

2.- Examen formal.

El examen formal del Decreto Legislativo 900 de 2003 se reduce a verificar que haya sido firmado por el Presidente de la República y sus ministros, como lo manda el artículo 213 de la Carta. La Corte no observa irregularidad alguna en este aspecto, como quiera que fue firmado por todos los ministros y por el Presidente de la República. En conclusión, el referido Decreto es constitucional en lo que a ese punto se refiere.

3.- Examen material e inconstitucionalidad por consecuencia.

En sentencia C-327 de 2003 la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo 245 de 2003, mediante el cual fue prorrogado el estado de conmoción interior. El decreto bajo examen fue

expedido con base en la norma precitada. Por tanto los poderes extraordinarios conferidos Gobierno Nacional habían cesado y los decretos legislativos expedidos bajo la segunda prórroga de la conmoción interior declarada inexecutable carecen de sustento jurídico y deberán ser declarados inexecutable.

Se configura así la inconstitucionalidad por consecuencia ante la desaparición de la norma que daba sustento a este Decreto, pues el Gobierno ya no contaba con las facultades extraordinarias para expedir la norma bajo examen. No es necesario entonces mayor análisis al respecto¹. Con todo, la Corte debe estudiar el tema relacionado con los efectos temporales del fallo, concretamente para definir desde qué momento surte efectos la presente declaratoria de inexecutable.

Para tal fin la Sala analizará los siguientes asuntos: (i) la posibilidad de que la Corte fije los efectos temporales de las sentencias de inexecutable; (ii) cómo se refleja lo anterior en el control que ejerce la Corte durante los estados de excepción; (iii) cuáles son los efectos derivados de la inexecutable de las prórrogas de los estados de excepción y cuál fue el alcance de la sentencia C-327/03. Con esos elementos de juicio la Sala estudiará luego los efectos que debe fijar para la sentencia dictada en esta oportunidad.

4.- La facultad de modulación de los efectos temporales de las sentencias de inexecutable en condiciones de normalidad.

La inexecutable de una norma no es otra cosa que la imposibilidad de aplicarla por ser contraria a la Constitución, para lo cual se requiere que el operador jurídico facultado para ello constate la existencia de esa irregularidad. Se deriva de un vicio que generalmente acompaña la norma desde que nace al mundo jurídico, pero que sólo es declarado cuando aquella es sometida al examen de constitucionalidad.²

No obstante, como sin duda es altamente probable que una norma haya tenido consecuencias en el tráfico jurídico antes de ser declarada inexecutable, a pesar de los vicios que la acompañaban de tiempo atrás, existe una controversia sobre cuál debe ser el alcance de la decisión proferida por el juez constitucional, particularmente en cuanto a los efectos temporales de su decisión.

Esta controversia, que lejos de ser novedosa ha sido ampliamente estudiada dando lugar a interesantes debates no sólo en el ordenamiento colombiano sino también en el derecho comparado, plantea como pregunta si la declaratoria de inexecutable solamente puede tener efectos hacia el futuro, o si por el contrario los efectos de la decisión pueden retrotraerse hasta el momento de expedición de la norma.

De un lado, los efectos hacia el futuro o ex nunc -desde entonces- de la declaratoria de inexecutable encuentran razón de ser ante la necesidad de proteger principios como la seguridad jurídica o la buena fe, pues hasta ese momento la norma gozaba de presunción de constitucionalidad y por ello sería legítimo asumir que los ciudadanos orientaron su comportamiento confiados en la validez de aquella.

Però de otro lado, los efectos retroactivos de la sentencia de inexecutable encuentran un sólido respaldo en el principio de supremacía constitucional y la realización de otros valores o

principios contenidos en ella no menos importantes. Bajo esta óptica se afirma que por tratarse de un vicio que afectaba la validez de la norma, sus efectos deben ser ex tunc -desde siempre- cual si se tratara de una nulidad, para deshacer las consecuencias derivadas de la aplicación de esas normas espurias siempre y cuando las condiciones fácticas y jurídicas así lo permitan.

En el escenario descrito, para el caso colombiano la regulación acogida por el Constituyente y desarrollada por el Legislador con el fin de armonizar esas posiciones, establece que la Corte Constitucional tiene no sólo la potestad sino el deber de modular los efectos temporales de sus providencias, pues a ella se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política.

Sobre el particular, como ha sido explicado en otras oportunidades, “el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos temporales”. 3

Conforme a la disposición citada, declarada exequible mediante sentencia C-037/96, si bien es cierto que por regla general las decisiones de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, también lo es que esos efectos pueden ser definidos en otro sentido por la propia Corporación. Y para tal fin la Corte ha planteado la siguiente metodología:

“Los efectos concretos de la sentencia de inexecutable dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos ex tunc, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos ex nunc, esto es únicamente hacia el futuro-.”4

Efectivamente en muchas oportunidades la Corte ha modulado en el tiempo el alcance de sus decisiones, ya sea con efectos retroactivos, prospectivos, o simplemente guardando silencio para acudir a la regulación prevista en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, con independencia de si se trata del control ejercido durante un estado de excepción o si corresponde al control ordinario de constitucionalidad.

Por ejemplo, en la sentencia C-149 de 1993, la Corte concluyó que el artículo 17 de la ley 6 de 1992 había establecido un impuesto retroactivo y declaró inconstitucional esa disposición.

Pero como numerosos contribuyentes ya habían pagado el gravamen, la Corte consideró que para restablecer la justicia tributaria era necesario conferir efectos retroactivos a su decisión y ordenó la devolución inmediata de las sumas canceladas por los contribuyentes. En otras ocasiones la Corte ha aplazado los efectos de sus decisiones de inexecutable, como ocurrió, por ejemplo, en las sentencias C-221 de 1997 y C-737 de 2001. El caso de los decretos expedidos durante los estados de excepción será objeto de análisis en un acápite independiente.

Con el fin de ofrecer una mayor ilustración al respecto, la Sala considera pertinente hacer una breve presentación sobre la forma como el tema ha sido abordado en el derecho comparado.

5.- Los efectos temporales de las sentencias de inconstitucionalidad en el derecho comparado.

La regulación que se ha adoptado al respecto puede dividirse en tres grandes modelos, lo cual no significa que sean los únicos posibles ni excluye diferencias internas dependiendo de la organización propia de cada país, pero sí ilustra en cuanto a los lineamientos generales de cada sistema.

5.1.- Un primer grupo corresponde al acogido en buena parte de los Estados europeos, donde como regla general los efectos de las declaratorias de inconstitucionalidad de una norma implican su nulidad y con ello conceden efectos retroactivos a sus providencias. No obstante, cada ordenamiento presenta sus propias especificidades.

Así, ordenamientos como el Portugués establecen de manera clara que la sentencia de inconstitucionalidad tiene carácter declarativo y produce efectos desde la entrada en vigencia de la norma -ex tunc- reviviendo incluso las normas anteriores. Sin embargo, en ciertos casos el tribunal constitucional de ese país ha limitado los efectos retroactivos de sus decisiones por razones de seguridad jurídica, equidad o interés público de "excepcional importancia", como expresamente lo autoriza el artículo 228 de su Constitución.⁵

En Alemania, cuando el Tribunal Constitucional encuentra que una norma es contraria a la Ley Fundamental declara su nulidad, lo cual supone entonces reconocer efectos retroactivos a su decisión toda vez que la ley se considera inválida desde su creación⁶. Pese a ello, en ocasiones el propio tribunal declara la inconstitucionalidad de una norma pero se abstiene de reconocer la nulidad por cuanto, de hacerlo, generaría una "situación jurídica insoportable"⁷. Esta es, sin embargo, una medida de carácter excepcional.

En el modelo acogido en España, el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece que una vez declarada la inconstitucionalidad de una ley, el Tribunal debe además declarar la nulidad de la norma enjuiciada, lo cual supone entonces conceder efectos retroactivos -ex tunc- a la decisión⁸.

No obstante, una excepción a dicha regla está dada cuando ha operado el fenómeno de la cosa juzgada, a menos que se trate de procesos penales o sancionatorios de carácter contencioso administrativo teniendo en cuenta criterios de favorabilidad y justicia que ceden frente al principio de seguridad jurídica⁹. Además, el Tribunal Constitucional ha reconocido la posibilidad de abandonar el nexo entre inconstitucionalidad y nulidad, de tal manera que sea admisible declarar la primera sin la necesidad de conceder los efectos propios de la nulidad. Ello, claro está, de manera excepcional.¹⁰

En el derecho comunitario europeo, aún cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas debe declarar la nulidad e ineficacia del acto impugnado si resulta incompatible con el tratado o una directiva de la Comunidad Europea, lo cierto es que el propio Tribunal ha señalado que tiene la potestad de definir los efectos temporales de sus decisiones, "ejercitándola fuera del marco del recurso de anulación y no sólo con relación a reglamentos, sino también a otras disposiciones europeas".¹¹

5.2.- De otra parte, en regulaciones como la Austriaca, inspirada de cerca en el modelo

propuesto por Kelsen, el papel de legislador negativo del Tribunal Constitucional hace que las decisiones en las cuales señala que una norma es contraria a la Constitución tengan el carácter de constitutivas y no meramente declarativas, por lo que la decisión sólo es anulable con efectos ex nunc -desde entonces-, aunque se permite al tribunal definir, dentro de ciertos límites, los efectos de su sentencia¹². Los efectos hacia el pasado están entonces reservados al caso que dio origen a la decisión.

A pesar de la rigidez del sistema, incluso en ese país el propio Tribunal ha reconocido efectos retroactivos a sus decisiones. Por ejemplo, en 1996, al analizar un caso relacionado con un impuesto a las sociedades diseñado con el propósito de facilitar el saneamiento presupuestal, el Tribunal encontró que ese gravamen resultaba desproporcionado e inconstitucional. Como se trataba de un procedimiento especial (Anlaßfälle), donde se habían presentado muchos recursos (cerca de 11.000) pero sólo habían sido favorecidos directamente algunos pocos, el Tribunal ordenó que los efectos de la decisión fueran extensivos a todos los casos decididos según la norma objeto de control, concediendo entonces claros efectos retroactivos a su sentencia en virtud del principio de igualdad, anulando la carga impositiva de forma general y devolviendo los efectos en el tiempo.¹³

En Italia, el artículo 136 de la Constitución establece que cuando la Corte declare la inconstitucionalidad de una norma (l'illegittimitá costituzionale), aquélla "dejará de surtir efecto desde el día siguiente a la publicación de la sentencia"¹⁴. Si bien existe entonces una prevalencia hacia los efectos ex nunc, se ha entendido que la norma inexecutable no sólo implica una ineficacia hacia el futuro, "sino también la inaplicación de ésta a relaciones aún pendientes, de lo que se deduce una cierta eficacia retroactiva de la sentencia que, sino embargo, no se identifica con la que podría tener una ley que estrictamente declarase su retroactividad, ya que dicha hipotética ley podría afectar incluso a relaciones jurídicas ya agotadas".¹⁵

5.3.- Finalmente, vale la pena reseñar el derecho norteamericano, aún cuando las particularidades de la metodología y del tipo de control constitucional (judicial review) hacen que las sentencias que profiera la Corte Suprema estén circunscritas, en la mayoría de casos, al asunto sometido a revisión. En efecto, como allí no existe un control concentrado de constitucionalidad, las decisiones de la Corte, donde suele revisarse una sentencia judicial casi siempre con decisiones de revocación (overruling) o de confirmación (upholding), tienen efectos para las partes del litigio y difícilmente puede pretenderse una aplicación erga omnes¹⁶. El análisis de la Corte parte del estudio de caso y plantea la regla de aplicación de la norma en virtud de ello (ratio decidendi), motivo por el cual la interpretación de las reglas señaladas por la Corte "es una frontera dinámica, continuamente sujeta a matizaciones y cuya racionalidad hace difícil recurrir a categorías que como la de invalidez, nulidad, ineficacia, etc., sólo tienen sentido pleno cuando se predicen enunciados normativos abstractos"¹⁷. Con todo, se ha entendido que como regla general se conceden efectos retroactivos a las decisiones.

6.- Síntesis de lo expuesto.

La anterior presentación, aunque elaborada de manera sucinta permite comprender la dificultad que plantea adoptar reglas absolutas para conceder o no efectos retroactivos a las

sentencias de inconstitucionalidad, pues la tensión permanente de principios como la cosa juzgada y la seguridad jurídica frente a la igualdad, la justicia y en últimas la supremacía material de la Constitución, enfrentan al operador jurídico a la necesidad de valorar en cada caso las circunstancias específicas a fin de adoptar la decisión que mejor se ajuste a los mandatos Supremos. Como se ha visto, no sólo es difícil concebir un único modelo, sino que, además, cada ordenamiento plantea parámetros que permiten al juez constitucional navegar en un mar de alternativas con criterios de flexibilidad para ponderar los riesgos y ventajas de cada fallo a la luz de la Constitución.

En consecuencia, si bien con los efectos *ex nunc* o *pro futuro* se protege el principio de seguridad jurídica, antes que ello lo que se busca asegurar es el respeto a la cosa juzgada. Pero bajo ciertas condiciones ese principio debe ceder ante criterios de justicia material, igualdad, u otros principios constitucionales no menos importantes.

El debate no puede estar centrado solamente en cuanto a los efectos de una decisión, sino construirse a partir de la eficacia misma de la sentencia y teniendo como norte la supremacía material de la Constitución. Así como existe un principio de efecto útil del derecho, es preciso reconocer que decisiones de esta naturaleza revisten especial importancia en el ordenamiento jurídico, por lo que el juez constitucional debe procurar que ellas sean funcionales. De otra manera carecería de sentido el pronunciamiento de constitucionalidad, como ocurre, por ejemplo, cuando la Corte se abstiene de analizar normas que desaparecieron del ordenamiento y ningún efecto producen o pueden producir cuando llegan para su estudio.

Con todo, lo cierto es que podría resultar problemático que el juez constitucional determine caso por caso los efectos temporales de sus decisiones, como ha sido advertido por un sector de la doctrina¹⁸, motivo por el cual conviene señalar algunos lineamientos específicos que permitan definir cual es el alcance de las sentencias de constitucionalidad tratándose de estados de excepción.

7.- El control constitucional durante los estados de excepción y los efectos temporales de las sentencias.

Ya fue anticipado que la regla general consiste entonces en reconocer efectos *pro futuro* a las sentencias que dicte la Corte en condiciones de normalidad, lo cual no resulta, en absoluto, desafortunado. La pregunta que surge es si la misma regla general puede aplicarse cuando la Corte adelanta el control de constitucionalidad durante los estados de excepción, o si por el contrario, dadas las especificidades y particularidades del papel que cumple el juez constitucional en estos casos es necesario ejercer un control más riguroso en cuanto a los efectos temporales de sus decisiones.

Para responder el anterior interrogante la Sala considera necesario identificar los rasgos característicos del control constitucional que se ejerce durante esos períodos.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en explicar los rasgos distintivos de un estado excepción. Al respecto, ha señalado que durante ellos “hay lugar a un rediseño transitorio del funcionamiento del Estado. Así, para superar las situaciones de anormalidad, el órgano encargado de la conservación del orden público asume facultades

esenciales que frecuentemente implican una restricción de las libertades y un reparto de sacrificios sociales con el fin de atender prioritariamente las causas de la crisis y mantener vigentes los cimientos del régimen democrático. De este modo, a los estados de excepción les es consustancial un incremento de las facultades del ejecutivo y, al tiempo, una restricción del espacio de ejercicio de los derechos.”¹⁹

No corresponde ahora hacer una lectura detallada de los elementos propios de un estado de excepción, pero sí conviene tener presente que durante ellos hay un fortalecimiento del Ejecutivo, en la medida en que se le reviste temporalmente de facultades legislativas, y con ello una correlativa disminución en los poderes del Congreso.

Ante este desequilibrio de poderes el Constituyente fue cuidadoso de señalar controles políticos y jurídicos para contrarrestar los eventuales excesos del ejecutivo, este último explicado por la Corte en los siguientes términos²⁰:

En tal sentido, a pesar de que en la elaboración e interpretación del contenido y alcance de estas normas jurídicas han intervenido [Constitución de 1991, DIH, Ley 137/94], como puede observarse, el constituyente, la comunidad internacional, el legislador estatutario y el juez constitucional, todas ellas van encaminadas en la misma dirección: evitar los abusos del Ejecutivo por la declaratoria injustificada de un estado de anormalidad jurídica, mantener un sistema democrático de Gobierno; salvaguardar el principio de separación y equilibrio de los poderes públicos; y sobre todo, garantizar el disfrute pleno de los derechos inherentes al ser humano.”

En cuanto hace referencia al control jurídico, la Corte Constitucional tiene asignada una misión de primer orden con el fin de ejercer con extrema diligencia su función de guardiana de la supremacía e integridad de la Carta Política. De esta manera, no sólo tiene el deber de ejercer un control sobre el acto declaratorio de un estado de excepción, y de los decretos legislativos expedidos en vigencia de éste, sino que, además, en uno u otro caso dicho control es tanto de carácter formal como por los vicios de contenido material que pudieren existir.

Ahora bien, una de las características de los estados de excepción y de las regulaciones normativas adoptadas en virtud de aquellos, está relacionada con el elemento temporal, es decir, con la vigencia transitoria de las normas expedidas por el Presidente durante ese lapso. Sobre este punto, reconociendo que el principio democrático se debilita, en la sentencia C-939 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte señaló:

“Propio de las democracias constitucionales y de la evolución de los estados durante la modernidad es la pretensión de controlar el ejercicio del poder. Entre los elementos sobre los cuales se evidencia un mayor y más preciso desarrollo de esta idea regulativa, está el uso de la coacción. Este se somete, de manera absoluta, al derecho: normativamente se define quienes pueden ejercer legítimamente la coacción, bajo cuales circunstancias y con qué limitaciones. El modelo democrático implica que la definición de tales elementos normativos está reservada al pueblo, representado en el legislador. De allí que cuando se presenten circunstancias anómalas, que admiten la declaración de estados de guerra o de conmoción, se autoriza a un poder estatal distinto del legislador dictar el marco normativo que define el uso de la fuerza y la capacidad de coacción del Estado. Por ser anómalo e involucrar una

alteración radical del orden constitucional (la ley es dictada por el legislador), se ha contemplado que dichas facultades son eminentemente temporales.

Dicha temporalidad tiene como consecuencia que resulta absolutamente prohibido que los efectos jurídicos de las medidas adoptadas durante el estado de conmoción se prolonguen más allá del término previsto en la Constitución. El artículo 213 de la Carta es perentorio en este punto, pues dispone que “los decretos legislativos que dicte el Gobierno... dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público”. Ello guarda, por otro lado, perfecta armonía con el carácter temporal y limitado de la competencia excepcional del gobierno.” (Subrayado fuera de texto)

El riesgo que quiso evitar el constituyente al plantear un control automático de constitucionalidad sobre las normas expedidas al amparo de los estados de excepción poco tiene que ver con la posibilidad de abuso cuando ha desaparecido el estado excepcional, ya sea por expiración del término o por haber sido declarado inexecutable, sino, por el contrario, está orientado a desvanecer las irregularidades que con ocasión del mismo se presentaron durante ese lapso cuando no se daban los supuestos exigidos para ello.

En este sentido, en la mencionada sentencia C-939/02 la Corte explicó que durante ese periodo el Gobierno está sometido a unos condicionamientos especiales debido al debilitamiento del principio democrático. Dijo entonces la Corte²¹:

“Si bien el legislador ordinario, dentro de su amplio margen de discrecionalidad puede utilizar la técnica que más convenga a la política criminal del estado, obviamente dentro de los límites que la Constitución le impone, en materia de conmoción interior – surgen como se dijo anteriormente- unas limitaciones especiales, relacionadas con el bien jurídico que protege la legislación excepcional y la naturaleza del peligro para los mismos.” (Cursiva original, subrayado fuera de texto)

Ya fue explicado que la Corte vela por la guarda de la supremacía e integridad de la Constitución, para lo cual debe asegurar que sus decisiones sean realmente eficaces y no se desvanezcan con pronunciamientos formales. Sería altamente nocivo que las irregularidades cometidas durante un periodo que fue indebidamente considerado como anómalo, quedaran subsanadas por el mero hecho del transcurso del tiempo, más aún si se tiene en cuenta que las normas de excepción tienen una legitimidad precaria pues se invade la órbita del legislador ordinario y se resquebraja el principio democrático.

Tratándose de normas expedidas en virtud de la prórroga de un estado de excepción, el control de la Corte también debe ser especialmente riguroso, “por cuanto el desequilibrio de poderes que se ocasiona con el ejercicio de la misma, tiende a acentuarse y hacerse más patente conforme transcurre el tiempo.”²²

En este orden de ideas, no puede olvidarse que el régimen de excepción está ligado a un factor temporal de especial relevancia, no contemplado antes de la Carta de 1991, lo cual exige que el juez constitucional sea especialmente riguroso al analizar ese aspecto en sus decisiones. Así como los estados de excepción suponen una anomalía en el funcionamiento del Estado, de la misma forma el control constitucional supone una alteración de las reglas generales como la de conceder efectos pro futuro a las sentencias.

Significa lo anterior que en ejercicio del control de constitucionalidad durante los estados de excepción la Corte debe valorar con especial importancia la necesidad de conceder efectos retroactivos a sus decisiones, con el propósito de asegurar la supremacía efectiva de la Constitución y de los principios y valores en ella señalados, pues no puede avalar excesos o abusos cometidos durante ese período con el simple argumento de proteger la seguridad jurídica o la buena fe, cuando es evidente que un régimen de excepción implica de suyo un debilitamiento de esos principios como consecuencia de una situación de anormalidad. Es necesario entonces tener presente “las profundas diferencias ontológicas existentes entre un tiempo de normalidad y uno de anormalidad”.²³

El interrogante que entonces surge es qué ocurre con los decretos dictados durante un estado de excepción cuando la Corte declara la inexecutable del mismo o de sus prórrogas.

8.- Efectos derivados de la inconstitucionalidad del estado de excepción o de sus prórrogas y de los decretos dictados bajo su amparo.

“En relación con las facultades otorgadas al Presidente durante el estado de conmoción interior, el constituyente 1) determinó el espacio físico en el que puede declararse, indicando que procedía en todo el territorio nacional o en una parte de él; 2) señaló el término durante el cual podía estar vigente la declaratoria, limitándolo a 90 días prorrogables por dos períodos iguales y sometiendo la última prórroga al concepto previo y favorable del Senado de la República; 3) indicó que las facultades conferidas eran las estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos y 4) habilitó al Presidente para dictar decretos legislativos, que pueden suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior, que dejan de regir tan pronto se declare restablecido el orden público pero cuya vigencia se puede prorrogar hasta por 90 días más con autorización del Senado.”

Por su parte, los efectos de la prórroga de un estado de esa naturaleza han sido reseñados en los siguientes términos²⁵:

“Si el estado de excepción aludido se prorroga mediante decreto expedido por el Presidente de la República y sus ministros, la consecuencia inmediata de su expedición, es doble. De un lado, los decretos legislativos expedidos anteriormente y hasta entonces vigentes, prolongan su vigencia por el mismo tiempo; y, de otro lado, el Presidente de la República queda facultado para dictar nuevos decretos legislativos durante la prórroga del estado de excepción inicialmente decretado.”

No es difícil concluir que cuando la Corte constata que la declaratoria de un estado de excepción o de su prórroga no observó las exigencias constitucionales del caso, cesan desde entonces las atribuciones anteriormente reseñadas.

Así, la declaratoria de inexecutable tiene dos efectos directos: en primer lugar, a partir de ese momento el Gobierno no puede expedir nuevos decretos legislativos porque la norma que lo facultaba para hacerlo fue declarada inconstitucional y, en segundo lugar, los decretos legislativos dictados hasta entonces pierden su vigencia.

Sin embargo, y ello debe quedar en claro, lo anterior de ninguna manera significa un pronunciamiento sobre los decretos legislativos dictados hasta entonces, ni menos aún convalida su constitucionalidad hasta ese momento. Según lo ha explicado esta Corporación, lo que ocurre es una pérdida de vigencia que no incide en la materialidad de cada uno de los decretos legislativos²⁶:

“En el fondo ocurre que, declarada la inexecutable del decreto básico, el Presidente de la República queda despojado de toda atribución legislativa derivada del estado de excepción y, por ende, ha perdido la competencia para dictar normas con fuerza de ley.

Desde luego, la declaración de inconstitucionalidad que en los expresados términos tiene lugar no repercute en determinación alguna de la Corte sobre la materialidad de cada uno de los decretos legislativos que se hubieren proferido, ya que aquélla proviene de la pérdida de sustento jurídico de la atribución presidencial legislativa, mas no de la oposición objetiva entre las normas adoptadas y la Constitución Política.”

Como ha sido la posición permanente de la Corte, lo procedente en estos casos no es la inhibición para decidir sobre la constitucionalidad de las normas expedidas al amparo de un estado de excepción indebidamente declarado, sino el pronunciamiento sobre su constitucionalidad y el alcance de esa decisión²⁷. De lo contrario, el período comprendido entre la expedición de un decreto legislativo y la declaratoria de inexecutable de la norma en que se basó aquel, estaría sustraído del control judicial en grave detrimento de los principios inherentes a un Estado Social de Derecho.

Un ejemplo ilustra con mayor claridad lo dicho hasta ahora: Supóngase un decreto dictado al amparo de un estado de excepción pero sin la firma de todos los ministros; si la Corte simplemente se inhibiera de emitir un fallo por considerar que perdió vigencia ante la inexecutable de la declaratoria del estado de excepción, o se limita a señalar su inconstitucionalidad consecuente, estaría convalidando los efectos de una norma con graves vicios formales desde su nacimiento.

Precisamente por lo anterior la Corte los analiza por separado y de cada uno de ellos hace un pronunciamiento individual, pues la relevancia del pronunciamiento no radica en confirmar la inconstitucionalidad consecuente de los decretos legislativos, sino en definir los efectos temporales de su decisión. Así, a partir de la inexecutable de la declaratoria de un estado de excepción, o de su prórroga, todos los decretos expedidos en virtud de ella son inconstitucionales, pero tal circunstancia no excluye que puedan ser inconstitucionales incluso desde antes, es decir, desde su promulgación. En otras palabras, la Corte decide sobre su constitucionalidad porque dichas normas pudieron producir efectos en el tráfico jurídico y porque es necesario definir si dichas consecuencias podían o no ser amparadas a la luz de la Constitución.

Ya ha sido ampliamente explicado por qué como regla general en estos casos los efectos de la declaratoria de inexecutable deben ser retroactivos. Y si bien es cierto que en ocasiones anteriores la Corte ha señalado que la declaratoria de inexecutable del decreto con fuerza de ley tiene efectos solamente a partir de la notificación de la sentencia²⁸, o también que ellos se producen desde cuando fue encontrado inexecutable el decreto que impuso el estado de excepción²⁹, también lo es que la posición de fondo de la Corte se mantiene inalterada,

en el sentido de que es esta Corporación la encargada de definir los efectos temporales de sus providencias.

9.- Alcance de la sentencia C-327 de 2003

En la Sentencia C-327 del 29 de abril de 2003, MP. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte declaró inexecutable el Decreto Legislativo No. 245 del 5 de febrero de 2003, mediante el cual se prorrogó el Estado de Conmoción Interior durante noventa (90) días calendario contados a partir del 6 de febrero de 2003. En aquella ocasión la Corte resolvió expresamente lo siguiente:

“Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 ‘Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior’.

Esta sentencia surte efectos a partir del día siguiente de su expedición.”

(Subrayado no original)

Al respecto es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, la inexecutableidad de la prórroga implicaba que el Gobierno Nacional no podía expedir nuevos decretos legislativos con fundamento en la declaratoria del estado de excepción y suponía, a la vez, que los decretos dictados o prorrogados en virtud de aquel perdieron su vigencia; y en segundo lugar, la Corte delimitó expresamente los efectos de su sentencia al señalar que ellos se surtirían “a partir del día siguiente de su expedición”.

La precisión que en este sentido hiciera la Corte se explica no sólo por ser el ejercicio de una de sus atribuciones constitucionales, sino, en especial, para evitar desde ese momento la expedición de nuevos decretos o la continuidad de los dictados hasta entonces, teniendo en cuenta que faltaban pocos días para el vencimiento del término de prórroga decretado por el Presidente (90 días) y que la sentencia podría tardar algún tiempo adicional en ser publicada con los salvamentos de voto; de otra forma, el control ejercido por la Corte sería completamente inocuo, pues los efectos se surtirían sólo desde la notificación de la sentencia, una vez culminado el período de prórroga señalado por el Gobierno.

Sin embargo, la Sentencia C-327 de 2003, en manera alguna podía significar un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los decretos dictados al amparo de la prórroga del estado de excepción, ni menos aún sobre sus efectos temporales de aquellos, ya que no era ese el escenario idóneo para debatir la cuestión debido a que la Corte tiene la obligación de pronunciarse sobre cada uno de ellos. Con esa decisión, reitera la Sala, simplemente finalizó la potestad del Gobierno para expedir nuevos decretos legislativos y, a la vez, se suspendió la vigencia de los decretos dictados con fundamento en el estado de conmoción interior.

10.- Los efectos del Decreto Legislativo 900 de 2003

Siguiendo los lineamientos hasta aquí reseñados es fácil concluir que los efectos de la presente declaratoria de inexecutableidad deben surtir desde la fecha de la promulgación del Decreto Legislativo No. 900 de 2003, esto es, con efectos retroactivos, pues de otra manera la decisión de la Corte carecería de sentido para garantizar la supremacía material de la

Constitución.

La Corte precisa que si bien a partir de la Sentencia C-327 de 2003 el referido decreto perdió su vigencia, también lo es que su expedición fue al amparo de un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, por lo que desde su nacimiento soportaba un vicio que lo hacía inconstitucional.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que en la elaboración del presupuesto general de la Nación y en las modificaciones o adiciones al mismo el Congreso desempeña un papel muy importante, y que con el Decreto 900 de 2003 se pretermitió su función, resulta indiscutible que el principio democrático se vio seriamente afectado durante ese periodo, pues a pesar de que la adición presupuestal fue decretada mediante una norma con fuerza de ley, lo cierto es que se obvió la discusión y el debate en detrimento del mencionado principio.

No puede perderse de vista que para la fecha de expedición del mencionado decreto el Congreso ya había entrado a sesionar y en esa medida tenía competencia para hacer los ajustes al presupuesto que fueran necesarios, incluso de una manera ágil a través del trámite de urgencia.

Con todo, la posibilidad de contemplar los efectos de la decisión, ya sea desde la declaratoria de inexecutable de la prórroga o desde la fecha de esta sentencia, serían objeto de análisis si se hubiere acreditado de manera fehaciente que una decisión en sentido contrario generaría una situación aún más gravosa en términos de valores y principios constitucionales, pero esa circunstancia no se observa en el caso del decreto objeto de estudio. En este sentido la Sala también observa que el Decreto Legislativo 900 de 2003 sólo hizo una breve referencia a la necesidad de proveer en forma inmediata de recursos a las fuerzas militares, pero ningún soporte probatorio acompañó esa manifestación.

Por último, la Corte no encuentra cómo el hecho de conceder efectos retroactivos a la presente declaratoria de inexecutable, con el fin de proteger la supremacía e integridad de la Constitución, y de ser especialmente celosa del respeto a los principios democrático y de separación de poderes, pueda generar una grave situación macroeconómica que afecte la institucionalidad y resulte más desfavorable en términos de valores y principios constitucionales. De lo contrario, el pronunciamiento de la Corte no sólo sería inocuo sino que permitiría la vigencia de una norma dictada al amparo de un estado de anomalía indebidamente prorrogado y contraria al ordenamiento Superior. No de otra forma es posible garantizar una verdadera seguridad jurídica y certeza del derecho.

VII. 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 el Decreto Legislativo 900 de 2003.

La presente decisión de inexecutable surte efectos a partir de la expedición del Decreto Legislativo 900 de 2003, es decir, desde el 10 de abril de 2003.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

LUCY CRUZ DE QUIÑONES

(Conjuez)

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia

por cuanto en los debates que dieron origen al presente fallo no estuvo presente por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-619/03

CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos de los fallos de inexecutable (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXECUTABILIDAD-Efecto temporal concreto deriva de la ponderación de dos valores (Salvamento parcial de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO EN CONMOCION INTERIOR-Inexecutable debió tener efectos hacia el futuro (Salvamento parcial de voto)

ESTADOS DE EXCEPCION-Regla general varía cuando existe la inexecutable por consecuencia (Salvamento parcial de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia en torno a la inexecutable por consecuencia (Salvamento parcial de voto)

INEXECUTABILIDAD POR CONSECUENCIA-No se pueden retrotraer los efectos de la decisión hasta la fecha de expedición del decreto mismo (Salvamento parcial de voto)

INEXECUTABILIDAD POR CONSECUENCIA-Regla sobre los efectos temporales de la sentencia (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXECUTABILIDAD-Alternativas para determinar los efectos del fallo genera inseguridad jurídica (Salvamento parcial de voto)

1- Los suscritos magistrados Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, nos permitimos salvar parcialmente nuestro voto en la sentencia de la referencia. Compartimos la decisión de declarar la inconstitucionalidad del Decreto 900 de 2003, pues es obvio que si la sentencia C-327 de 2003 había declarado inexecutable el decreto 245 de 2003, mediante el cual fue prorrogado el estado de conmoción interior, entonces el decreto 900 de 2003, que había sido expedido con fundamento en esa prórroga, perdió su sustento jurídico y debía obligatoriamente ser retirado del ordenamiento. Estamos pues de acuerdo con esa decisión. Nuestra discrepancia radica en los efectos que la presente sentencia confiere a esa declaración de inexecutable.

2- La sentencia establece que la decisión de inexecutable del Decreto Legislativo 900 de 2003 surte efectos a partir de la expedición de ese decreto, esto es, a partir del 10 de abril de 2003. La Corte argumenta que este efecto retroactivo radical de esa decisión de inexecutable se justifica debido a las particularidades del control constitucional de los estados de excepción, que implican una alteración de las reglas generales sobre los efectos

temporales de las decisiones de inexecutableidad, así como a la necesidad de que las sentencias de la Corte tengan un efecto útil. Aunque compartimos buena parte de la argumentación de la sentencia, discrepamos de la conclusión a la que ésta llega. Según nuestro parecer, si bien la declaración de inexecutableidad del Decreto 900 de 2003 debía tener efectos retroactivos, éstos no debían retrotraerse hasta la fecha de expedición de dicho decreto sino únicamente hasta el momento en que fue declarada inexecutable la prórroga del estado de Conmoción Interior, tal y como lo proponía la ponencia originaria. Presentamos entonces brevemente los puntos que compartimos con la sentencia y aquellos frente a los cuales nos distanciamos.

3- La sentencia acierta en señalar que los efectos temporales de una decisión de inexecutableidad derivan de la naturaleza misma del juicio de constitucionalidad. La inexecutableidad, como lo ha explicado esta Corte³⁰, surge de un conflicto normativo entre la Constitución y la ley, que es resuelto jurídicamente por el juez constitucional, a quien compete preservar la supremacía de la Carta. Por ello la declaración de inexecutableidad no opera siempre sólo hacia el futuro, o ex nunc, sino que puede tener ciertos efectos hacia el pasado, o ex tunc, pues la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. Sin embargo, los efectos retroactivos o ex tunc del fallo de inexecutableidad pueden tener consecuencias negativas sobre la seguridad jurídica. Por ello, el efecto temporal concreto de la sentencia de inconstitucionalidad deriva de una ponderación de dos valores que pueden estar en tensión: el principio de supremacía constitucional, que sugiere que la sentencia debe tener efectos retroactivos, pues la norma estaba viciada de inconstitucionalidad; y la seguridad jurídica y la buena fe, que insinúan que la decisión de inexecutableidad debe tener efectos sólo hacia el futuro, pues la ley gozaba de la presunción de constitucionalidad y los ciudadanos orientaron su comportamiento con base en la creencia de que dichas normas legales eran válidas.

4- Con todo, resulta problemático que el juez constitucional determine caso por caso los efectos temporales de sus decisiones, por lo cual, los distintos ordenamientos tienden a establecer una regla general sobre los efectos temporales de los fallos de inconstitucionalidad del tribunal constitucional, como bien lo muestra el recorrido en derecho comparado que adelanta la sentencia. Así, ciertos países, como Estados Unidos o Alemania, privilegian la supremacía constitucional, y por ello señalan que las decisiones de inconstitucionalidad tienen en general efectos hacia el pasado, aunque excepcionalmente los efectos de la decisión pueden ser puramente prospectivos, esto es, hacia el futuro. En cambio, otros ordenamientos, como el austriaco, establecen la regla contraria, pues privilegian la seguridad jurídica, y por ello confieren a las decisiones de inconstitucionalidad efectos hacia el futuro, aunque excepcionalmente esos fallos pueden tener efectos retroactivos.

5- En el caso colombiano, la regla general es que las decisiones de inexecutableidad de esta Corte tienen efectos hacia el futuro, tal y como lo establece el artículo 45 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, que señala que las “sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”. Conforme a esa disposición, que fue declarada executable por la sentencia C-037 de 1996, las decisiones de esta Corte tienen, por regla general, efectos hacia el futuro, salvo

que esta Corte determine otros efectos. Y efectivamente, en ocasiones otros valores y principios constitucionales han obligado a esta Corporación a atribuir efectos retroactivos o diferidos a sus decisiones de inexecutableidad, como bien lo recuerda la presente sentencia.

6- La anterior presentación sugiere que la presente decisión de inexecutableidad del decreto 900 de 2003 debió tener efectos hacia el futuro, puesto que tal es la regla general en el ordenamiento constitucional colombiano. Sin embargo, compartimos con la presente sentencia la tesis de que esa regla general varía en los estados de excepción, cuando existe la llamado "inexecutableidad por consecuencia", esto es, cuando un decreto expedido con base en un estado de excepción es declarado inconstitucional por cuanto el decreto que había declarado o prorrogado el estado de excepción ya había sido declarado inexecutable.

7- Una revisión de la jurisprudencia de la Corte, muestra que ha habido algunas vacilaciones en torno a los efectos temporales de las decisiones de inexecutableidad por consecuencia. Así, en ciertas ocasiones la Corte ha señalado que la inconstitucionalidad de un decreto con fuerza de ley expedido con base en la declaratoria de un estado de excepción, que había sido encontrada inexecutable, tiene efectos exclusivamente hacia el futuro. Por ejemplo la sentencia C-488 de 1995 declaró inexecutable el Decreto Legislativo 1371 de 1995, que había sido expedido con base en el Decreto 1370 de 1995, que había declarado el Estado de Comoción Interior, pero que había sido hallado inexecutable por la sentencia C-466 de 1995. Sin embargo, la sentencia C-488 de 1995 precisó que la inexecutableidad del Decreto 1371 de 1995 tendría efectos hacia el futuro.

En cambio, en otras oportunidades, la Corte ha señalado que la declaratoria de inexecutableidad del decreto con fuerza de ley tiene efectos desde el momento mismo en que había sido encontrado inexecutable el decreto que había establecido el correspondiente estado de excepción. Por ejemplo, la sentencia C-187 de 1997 declaró la inexecutableidad del Decreto 254 de 1997, que había sido expedido con fundamento en el Decreto 080 de 1997, mediante el cual se había decretado el Estado de Emergencia, el cual había sido declarado inexecutable por la sentencia C-122 de marzo de 1997. En esa oportunidad, la Corte determinó que la inexecutableidad del decreto 254 de 1997 tendría efectos hacia el pasado, pues operaría a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122 de 1997, por medio de la cual se había declarado inexecutable el Decreto 080 de 1997, que había decretado el Estado de Emergencia Económica y Social.

A pesar de algunas variaciones, lo cierto es que en la mayor parte de los casos, la Corte ha desarrollado una regla jurisprudencia precisa y bastante consistente, que es la siguiente: la declaración de inexecutableidad por consecuencia tiene, en parte, efectos hacia el pasado, pues se produce a partir del momento en que hubiere sido retirado del ordenamiento el decreto inicial, que había declarado el estado de excepción y había dado sustento jurídico a los decretos legislativos posteriores³¹.

8- Esa doctrina tiene además sólidos fundamentos, pues armoniza adecuadamente la seguridad jurídica y la protección de la supremacía constitucional. En efecto, la sentencia de inexecutableidad que retira del ordenamiento el decreto que había declarado el estado de excepción erosiona la presunción de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos con base en dicha declaratoria, por lo que dichos decretos deben dejar de ser aplicados por

las autoridades, al haber desaparecido su fundamento jurídico.

9- Esto no significa que la Corte quede relevada de su competencia para estudiar estas normas. Debe darse cumplimiento al artículo 241 de la Constitución, que expresamente le asigna competencia a la Corte para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos con fundamento en los artículos 212, 213 y 215. Por tanto es indispensable que la Corte haga un pronunciamiento formal sobre la inexecutableidad de cada uno de los decretos que han adoptado medidas en desarrollo del correspondiente estado de excepción. Sin embargo, debido a que el fundamento jurídico que servía de base a esos decretos desapareció desde el momento en que fue declarado inexecutable el decreto que había establecido el estado de excepción, es obvio que los efectos de la sentencia de inexecutableidad de cada uno de los decretos se retrotraen a ese momento. Lo anterior se justifica porque resulta inconcebible que una medida dictada en desarrollo de un decreto que establece o proroga un estado de excepción, declarado inexecutable por este Tribunal, pueda continuar produciendo efectos jurídicos, aún después de la declaratoria de inexecutableidad de la prórroga o del decreto declaratorio. Lo anterior sería tanto como hacer nugatorios los efectos del fallo de inexecutableidad y admitir que normas inconstitucionales pudieran continuar rigiendo, contrariando lo dispuesto por la Constitución. Ello se agrava aún más si se tienen en cuenta los rasgos extraordinarios de las facultades concedidas por los estados de excepción y la posible afectación que pueden sufrir los derechos fundamentales y el principio de división de poderes cuando se avala la vigencia de normas del Estado de Comoción mas allá de los límites que la Carta establece.

10- Sin embargo, como en virtud de la declaratoria de un estado de excepción, el Presidente queda temporalmente investido de facultades extraordinarias, los decretos legislativos que expide gozan de una cierta presunción de constitucionalidad, siempre y cuando el decreto que estableció el estado de excepción se encuentre vigente. Por ello, la regla general de una decisión de inexecutableidad por consecuencia no puede ser retrotraer los efectos de la decisión hasta la fecha de expedición del decreto mismo, por cuanto la Corte estaría dejando de lado que durante un determinado período, ese decreto legislativo gozaba de presunción de constitucionalidad.

Para precisar lo anterior, conviene distinguir cuatro momentos, dos decretos y dos sentencias: el primer momento es la promulgación del decreto legislativo 1 que declara el estado de excepción; el segundo momento es la expedición de un decreto legislativo 2 que toma medidas con fundamento en esa declaratoria; en el momento 3, la sentencia No 1 de la Corte declara inexecutable el decreto 1; y en el momento 4, la sentencia No 2 declara inexecutable por consecuencia el decreto 2. Ahora bien, el decreto legislativo 2 expedido al amparo de ese estado de excepción gozó de presunción de constitucionalidad en el período transcurrido entre el momento 2 y el momento 3. Y por ello, a fin de preservar la seguridad jurídica, resulta inadecuado retrotraer los efectos de la sentencia No 2 de inexecutableidad de ese decreto 2 hasta el momento 2, puesto que entre ese momento 2 y el momento 3, ese decreto estaba amparado por la presunción de constitucionalidad y los operadores jurídicos actuaron con base en esa convicción.

11- Por todo lo anterior, consideramos que la presente sentencia debió precisar y mantener la siguiente regla sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutableidad por

consecuencia: estas decisiones tienen efectos ex tunc, pues a pesar de ser adoptadas en el momento 4, surten efectos a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del decreto que había declarado el estado de excepción (momento 3). Es posible que en ciertas ocasiones puedan existir razones constitucionales que justifiquen una excepción a esa regla general, y que sea necesario retrotraer aún más los efectos de la decisión, llevándolos incluso hasta el momento 2, pero salvo que aparezcan tales razones, debe aplicarse esa regla general, pues no sólo es la que mejor se ajusta a la práctica jurisprudencial de esta Corporación sino además por cuanto es la que mejor armoniza la seguridad jurídica y la protección de la supremacía constitucional.

12- Creemos entonces que la sentencia, de la cual discrepamos, debió haber mantenido esa regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutable por consecuencia. Sin embargo, la presente sentencia no sólo parece rechazarla sino que, además, termina siendo muy ambigua en este punto, pues indica que los efectos de las decisiones de inexecutable por consecuencia son ex tunc, pero no precisa con claridad hasta que momento se retrotraen esos efectos, al menos por regla general.

La sentencia es muy vacilante en ese aspecto. En unos apartes, parece señalar que, caso por caso, la Corte habrá de indicar el alcance de esos efectos retroactivos. Eso parece desprenderse del final del fundamento 9, en donde la sentencia señala “que la posición de fondo de la Corte se mantiene inalterada, en el sentido de que es esta Corporación la encargada de definir los efectos temporales de sus providencias”. En otro apartes, en cambio, la Corte sugiere que la regla general es que las decisiones de inexecutable por consecuencia se retrotraen hasta el momento 2, cuando afirma que el decreto fue expedido “al amparo de un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, por lo que desde su nacimiento soportaba un vicio que lo hacía inconstitucional.”

Ahora bien, la ambigüedad de la sentencia en este punto es ya muy problemática, por la inseguridad jurídica que genera, al no existir una doctrina constitucional clara sobre el punto. Pero más grave aún, es que las dos alternativas que ofrece la sentencia son desafortunadas también en términos de seguridad jurídica.

14- De otro lado, la segunda alternativa, según la cual, la regla general es que las decisiones de inexecutable por consecuencia retrotraen sus efectos hasta la expedición de esos decretos (momento 2) desconoce que esos decretos gozaron de presunción de constitucionalidad entre el momento 2 y el momento 3.

15- Por todo lo anterior, reiteramos que la doctrina constitucional adecuada en este campo es formular una regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutable por consecuencia, que no puede ser sino aquella que indicamos anteriormente: esas decisiones retrotraen sus efectos, pero únicamente hasta el momento 3, esto es, hasta la sentencia de inconstitucionalidad del decreto que había declarado el estado de excepción. Por consiguiente, esa regla general debe ser aplicada, salvo que existan razones suficientes que justifiquen que la Corte se aparte de ella. Ahora bien, en el presente caso, los argumentos suplementarios dados por el fundamento 10 de la presente sentencia para retrotraer los efectos de la inexecutable hasta la expedición del decreto 900 de 2003 no nos parecen convincentes. La sentencia ofrece tres tipos distintos de razones, pero

ninguna de ellas es persuasiva, como se verá a continuación.

16- De un lado, la Corte argumenta que los efectos deben proyectarse hasta la promulgación del Decreto Legislativo No. 900 de 2003 “pues de otra manera la decisión de la Corte carecería de sentido para garantizar la supremacía material de la Constitución.” Pero eso no es cierto; una sentencia que señalara que los efectos de la inexecutable se retrotraen hasta la inconstitucionalidad de la prórroga o la declaratoria del estado de excepción (momento 3) no sería inocua, pues confirmaría que en este caso no existen razones especiales para apartarse de la regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de inexecutable por consecuencia.

17- De otro lado, la Corte indica los efectos no pueden retrotraerse únicamente hasta la declaratoria de inexecutable de la prórroga (momento 3), por cuanto no se acreditó de “manera fehaciente que una decisión en sentido contrario generaría una situación aún mas gravosa en términos de valores y principios constitucionales”. Esta argumentación supone entonces que la regla general es que los efectos de una inexecutable por consecuencia se surten desde la promulgación del decreto (momento 2), y no desde la inconstitucionalidad de la prórroga o la declaratoria del estado de excepción (momento 3), y por ello exige razones poderosas para apartarse de esa regla general. Sin embargo, conforme lo explicamos anteriormente, esa regla general es inadmisibles, pues desconoce que durante un período, esos decretos gozaron de presunción de constitucionalidad.

18- Por último, la sentencia hace referencia al contenido presupuestal del decreto 900 de 2003, en donde usualmente el Congreso juega un papel esencial, y argumenta entonces que hubo una afectación grave del principio democrático, ya que la adición presupuestal hubiera podido ser tramitada ante el Congreso, que ya se encontraba reunido. Ese argumento podría ser aceptable, si la Corte realmente hubiera mostrado que no existía ninguna justificación para modificar el presupuesto por un decreto legislativo, ya que era posible recurrir a una adición presupuestal aprobada directamente por el Congreso. En ese caso, retrotraer el efecto de la inexecutable hasta la expedición misma del decreto podría tener sustento, debido a la manifiesta falta de necesidad de la medida de excepción. Sin embargo, lo cierto es que la sentencia realmente no demuestra esta tesis sino que simplemente la sugiere.

19- Por todo lo anterior, concluimos que la Corte debió mantener la regla general sobre los efectos temporales de las inexecutable por consecuencia indicada en el fundamento 11 de este salvamento. De otro lado, en el presente caso, no existe ninguna razón especial para apartarse de la regla general. Por consiguiente, los efectos de la inexecutable del presente Decreto 900 de 2003 debieron retrotraerse hasta el día siguiente a la expedición de la decisión en la cual la Corte declaró inexecutable el decreto que sirvió de causa jurídica para la promulgación del cuerpo normativo bajo examen³², y no hasta la fecha de expedición del Decreto Legislativo 900 de 2003.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-619/03

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio sobre la validez de la norma jurídica (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio no recae sobre la vigencia de la norma jurídica/NORMA JURÍDICA-Validez (Aclaración de voto)

La validez de la norma jurídica tiene que ver con las condiciones de forma y contenido que necesita tener una norma jurídica, para que entre al orden jurídico y sea reconocida como perteneciente a ese orden jurídico.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Puede constatar desde cuando se ha producido la falta de validez de la norma y por eso puede tener fallos con efectos retroactivos (Aclaración de voto)

FALLO RETROACTIVO-Finalidad (Aclaración de voto)

La finalidad de los efectos retroactivos es evitar que el fallo sea inocuo o irrito, pues si sólo se le dan efectos hacia el futuro, se podría crear la situación paradójica de que una norma que ya se sabe que es inconstitucional y que no debe producir efectos, siga sin embargo produciendo efectos (respetándose sus efectos inconstitucionales).

CORTE CONSTITUCIONAL-Facultad de modular en el tiempo los efectos del fallo (Aclaración de voto)

DECRETO DE CONMOCION INTERIOR-Aplicación de los efectos retroactivos del fallo desde el nacimiento de la norma (Aclaración de voto)

DECRETO DE CONMOCION INTERIOR-Control más exigente y automático (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corporación, el suscrito magistrado aclara el voto por las siguientes razones:

1. El juicio de constitucionalidad que hace el Tribunal Constitucional, es un juicio sobre la validez de la norma jurídica. Este juicio no recae sobre la vigencia de la norma jurídica y esto es lo que explica que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre normas que no están vigentes, bien porque no hayan entrado a regir todavía o sobre las que ya han sido derogadas.

La validez de la norma jurídica tiene que ver con las condiciones de forma y contenido que

necesita tener una norma jurídica, para que entre al orden jurídico y sea reconocida como perteneciente a ese orden jurídico.

Siendo el juicio de constitucionalidad un juicio de validez sobre las normas jurídicas, no hay duda que el Tribunal Constitucional puede constatar desde cuando se ha producido la falta de validez de la norma y eso es lo que explica que los fallos del Tribunal Constitucional puedan tener efectos retroactivos. La finalidad de los efectos retroactivos es evitar que el fallo sea inocuo o irritó, pues si sólo se le dan efectos hacia el futuro, se podría crear la situación paradójica de que una norma que ya se sabe que es inconstitucional y que no debe producir efectos, siga sin embargo produciendo efectos (respetándose sus efectos inconstitucionales).

2. En el sistema constitucional colombiano, es claro de conformidad con la ley estatutaria que la Corte Constitucional tiene competencia para modular en el tiempo, los efectos del fallo y para aplicarle efectos retroactivos, y esos efectos retroactivos pueden ser aplicados desde el momento mismo en que nace la norma jurídica. No existiendo duda sobre esta competencia de la Corte nada impide que aplique los efectos retroactivos al momento del nacimiento de la norma y no desde la declaratoria de inconstitucionalidad de la prórroga de la conmoción. La declaratoria de inconstitucionalidad se hace mucho más imperiosa por tratarse de un decreto de conmoción, que como todo decreto de esta naturaleza rompe con el principio fundamental del estado de derecho que es la separación de poderes, ya que ha sido expedido por el Gobierno y no por el Congreso, y respecto de los cuales el constituyente ha establecido un control de constitucionalidad más exigente, ya que no espera que sea demandado por los ciudadanos sino que impone un control automático, y que por tratarse de leyes anormales existe una desconfianza sobre ellas, que obliga a un pronunciamiento rápido sobre su constitucionalidad.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-619/03

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Declaratoria de inexecutable a partir del día siguiente a sentencia que declaró el decreto de prórroga inconstitucional (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL EN DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos en el tiempo (Salvamento de voto)

Referencia: expediente RE-131

Revisión constitucional del Decreto 900 de 2003 “por el cual se adiciona el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 2003”

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala, me permito salvar el voto en el asunto de la referencia, pues, por las razones jurídicas que a continuación expongo, estimo que el Decreto 900 de 2003 ha debido ser declarado inexecutable a partir del día siguiente de aquel en que se expidió la Sentencia C-327 de 2003, mediante la cual se declaró inconstitucional el Decreto 245 de 2003 que prorrogó el estado de conmoción interior entonces vigente.

En la decisión de que me aparto, después de un estudio relativo a los efectos en el tiempo que se les suele reconocer a las sentencias de inexecutableidad proferidas por diversos tribunales constitucionales del mundo y, particularmente, a los efectos algunas veces retroactivos de los fallos mediante los cuales ésta Corporación ha retirado del ordenamiento por inexecutable algunos decretos legislativos, como consecuencia de la previa declaratoria de inexecutableidad del decreto de declaración o prórroga del estado de excepción correspondiente, se concluye que la Corte siempre analiza tales decretos legislativos subsiguientes independientemente de los de declaración o prórroga de la situación excepcional, y que lo hace justamente para definir los efectos en el tiempo de su decisión.

Menciona entonces el fallo que, como norma general, en estos casos los efectos de la declaratoria de inexecutableidad deben ser retroactivos, pero que la jurisprudencia no ha sido uniforme en precisar a partir de cuándo deben surtirse tales efectos hacia el pasado.

Tras recordar que en la Sentencia C-327 de 2003 – mediante la cual se declaró inexecutable el Decreto Legislativo N° 245 de 2003, por medio del cual se prorrogó el estado de conmoción interior- se señaló expresamente en la parte resolutive que los efectos de ese pronunciamiento se producirían a partir del día siguiente a su expedición, el fallo del que me aparto concluye que esta circunstancia hace que los efectos de la decisión que recae sobre el Decreto 900 de 2003 deban producirse desde la fecha de promulgación de dicho Decreto, pues “su expedición fue al amparo de un estado de conmoción interior indebidamente prorrogado, por lo que desde su nacimiento soportaba un vicio que lo hacía inconstitucional”.

La decisión de la Corte en este asunto debe resultar congruente con la adoptada en la Sentencia C-327 de 2003, en donde se dijo que los efectos de ese fallo sólo se producirían desde el día siguiente a su adopción. Esta decisión significaba que durante el tiempo corrido entre la expedición del Decreto 245 de 2003 y aquel en que esa sentencia empezaba a producir efectos, se mantenían en el ordenamiento los efectos jurídicos del decreto de prórroga, entre ellos los relativos a las facultades presidenciales al amparo de las cuales se expidió el Decreto Legislativo 900 de 2003, referente a la adición del Presupuesto General de la Nación. Por eso, la decisión que ahora se adopta resulta manifiestamente contraria a la de antes, e inarmónica con lo otrora decidido por la misma Corporación.

En los términos anteriores dejo expresadas las razones de mi discrepancia.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Aclaración de voto a la sentencia C-619/03

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Declarativos de una violación constitucional preexistente (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-Forma natural del progreso del derecho/SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Sanción por la infracción de la norma de normas (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-La realiza el mismo autor de la norma derogada en ejercicio de la función legislativa (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-La declara la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional (Aclaración de voto)

DEROGACION DE NORMA-Implica una secuencia de normas válidas (Aclaración de voto)

SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Opera sobre normas inválidas (Aclaración de voto)

NORMA-Efectos de la vigencia (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Rige inmediatamente después de su publicación pero su validez es interina hasta pronunciamiento definitivo por la Corte (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE CONMOCION INTERIOR-Efectos (Aclaración de voto)

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE CONMOCION INTERIOR-Adición presupuestal no puede cambiar destinación específica (Aclaración de voto)

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Corresponde la ponderación de las partidas y la distribución entre las unidades que intervengan en la seguridad ciudadana (Aclaración de voto)

Conjuez:

LUCY CRUZ DE QUIÑONES

Comparto en su integridad las declaraciones de la sentencia proferida y los fundamentos jurídicos que la apoyan. Sin embargo, dada la trascendencia del caso, creo que hubiese sido útil exponer otros argumentos adicionales sobre los efectos de la sentencia sobre el presupuesto, que ofrezcan mayor claridad sobre el manejo de rentas y gastos, dados los efectos retroactivos que se reconocen en la sentencia.

1. La lógica de las sentencias de inconstitucionalidad

Las sentencias de inconstitucionalidad son declarativas de una violación constitucional preexistente que afecta no sólo la vigencia de la norma juzgada, como ocurre en el caso de la derogación sino su validez. Esto es así porque la derogación es una forma natural del progreso del derecho mientras que la inconstitucionalidad es una sanción por la infracción de la norma de normas. La primera la realiza el mismo autor de la norma derogada en ejercicio

de la función legislativa, la segunda la declara la Corte en ejercicio del control jurisdiccional sobre la producción de normas con fuerza de ley. De allí que la derogación implique una secuencia de normas válidas mientras la inconstitucionalidad opera sobre una norma inválida, cuya causa de invalidez se constata en un proceso jurisdiccional que culmina con una sentencia.

Aunque el vicio exista desde la expedición de la norma se requiere una declaratoria judicial que así lo reconozca de manera expresa y produzca los efectos procesales y materiales del caso: En tanto no exista sentencia la ley o acto con fuerza de ley es obligatorio y produce efectos, a menos que se hubiere invocado oportunamente la excepción de inconstitucionalidad para un caso concreto- razón por la cual es imprescindible que se pronuncie la Corte sobre cada norma que cesará en su vigencia, y por ende no podrá volver a aplicarse por ninguna autoridad, pero al propio tiempo debe hacer un pronunciamiento sobre los efectos de la sentencia acordes con la invalidez. Si el contenido material de la sentencia es de naturaleza declarativa, al reconocer y declarar que el vicio existió desde siempre, resulta imperativo reconocer que desde siempre careció de validez constitucional, aunque en casos excepcionales se difieran los efectos en el tiempo para evitar una situación de incertidumbre en el orden jurídico que afecte en mayor medida el orden constitucional.

En el evento del control automático, como ocurre con decretos legislativos de los estados de excepción, las normas rigen inmediatamente después de su publicación pero su validez es interina hasta que no se pronuncie la Corte definitivamente, así que la situación de incertidumbre acompaña naturalmente a los estados de excepción. De manera que el valor de seguridad jurídica, en ese caso, no puede prevalecer enfrentado al de la efectiva superioridad de la Constitución.

Tampoco puede admitirse una especie de “convalidación” de las medidas legislativas tomadas al amparo de una conmutación declarada inconstitucional puesto que no existió nunca una norma jurídica válida que la sustentara. Comparto por eso la afirmación que la Corte hizo en sentencia anterior³³ por la cual entiende que “el Presidente sólo podrá ejercer funciones legislativas con base en una norma que lo habilite para tal efecto, como puede ser una ley de facultades extraordinarias o la declaración de un estado de excepción. Por ende, si desaparece o nunca ha existido esa norma condición que habilita al Presidente para ejercer funciones legislativas, entonces es obvio que los decretos leyes o los decretos legislativos son manifiestamente inconstitucionales, por carecer de cualquier fundamento jurídico. Esos decretos no son entonces normas legales sino en apariencia, por lo cual deben entonces ser inaplicados por las autoridades estatales (CP art 4°) y no solo por las judiciales sino por las administrativas...razón por la cual consideró que debía proferirse la sentencia sobre los decretos con fuerza de ley “desde la fecha de su promulgación, como quiera que fueron expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias declaradas inconstitucionales a partir del acto mismo de su concesión, precisamente por estimar que al haber sido otorgadas en forma viciada, nunca nacieron a la vida jurídica”.

Recomponer los efectos producidos en el intervalo, materializados en actos administrativos, contratos y negocios jurídicos realizados al amparo de la norma declarada inconstitucional no es tarea de la Corte sino del juez de cada caso concreto porque los actos y contratos no son automáticamente nulos sino anulables. De manera que esta primera matización de los

efectos es, en mi criterio, pertinente.

2. El decreto examinado

Para el caso concreto, el presupuesto que se ha declarado inexecutable contenía una porción de las rentas creadas mediante el Decreto 1838 del 11 de agosto de 2002, tributo denominado Impuesto para preservar la Seguridad Democrática que se causó el 30 de agosto de ese año, sobre el patrimonio líquido que a esa fecha poseyeran los sujetos pasivos. Los plazos de declaración y pago quedaron en manos del reglamento, como corresponde a la potestad reglamentaria para la ejecución y exacta recaudación de los tributos legalmente establecidos, potestad que recae en cabeza del ejecutivo. Siendo al plazo de recaudo un asunto diferente al de la causación de la obligación tributaria la adición al presupuesto de 2003 debió hacerse con referencia al presupuesto ordinario para esa vigencia.

Como ya es sabido, la ley Estatutaria de Estados de excepción ha permitido, en nuestro país, (art. 38 literal l) que se impongan contribuciones fiscales por una sola vigencia fiscal o durante la vigencia de la conmoción y que se perciban tales ingresos aunque no figuren en el presupuesto de rentas, por consiguiente, permite hacer las correspondientes erogaciones aunque no se hallen incluidas en el de gastos. Por esa razón la Corte, en decisión de avaló la creación del tributo con destinación específica a la defensa y seguridad nacional.

A su vez, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional contempla (art.83 y 84) que cuando se declare un estado de excepción es el mismo gobierno el que señala los créditos destinados a atender los gastos ocasionados con el estado de excepción informando de toda modificación al presupuesto nacional dentro de los ocho días siguientes a su realización o dentro de los ocho días siguientes al inicio de las siguientes sesiones. El artículo 345 constitucional restringe el principio de legalidad del presupuesto a “tiempos de paz” de manera que normalmente no pueden percibirse tributos que no figuren en el presupuesto de rentas ni hacer erogaciones que no figuren en el de gastos, pero en situaciones excepcionales sí podrían recibirse y además aprobarse gastos no decretados por el Congreso. Es atribución del Congreso discutir y expedir el Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones pero esa atribución es distinta de la ejercida en los actos con fuerza de ley que instituyen los tributos.

La norma en examen se dictó el 10 de abril, 9 días antes de conocerse el fallo de inconstitucionalidad del decreto matriz de la malograda prórroga, incorporando los recaudos del tributo en sus últimas cuotas y autorizando gastos por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional por la misma cuantía. Los recaudos del impuesto que se incorpora al presupuesto de rentas de la prórroga no se afectan ya que las obligaciones tributarias, como todas las obligaciones ex lege, nacen por el cumplimiento de la hipótesis prevista en la norma de creación del tributo con independencia de su recepción en el presupuesto y del nivel de aceptación de los afectados. En otras palabras, no cambia el estatus ontológico de la norma que prescribió el impuesto de seguridad con una determinada base y tarifa en relación con ciertos sujetos expresamente previstos en ella, sobre los patrimonios poseídos en una fecha posterior a la declaratoria de conmoción que la Corte encontró válida; la obligación dineraria en esa fecha era determinada y sólo estaba sometida a plazo. En cambio, las autorizaciones presupuestales de gasto para los agentes públicos involucrados, durante la fallida prórroga,

no contaron nunca con el debido soporte normativo ni previo ni posterior, y esa, realmente es la consecuencia de esta decisión: la que se refiere a la ley de apropiaciones que deberá seguir el principio de legalidad pleno.

3. Destinación específica y créditos presupuestarios

Al examinar la constitucionalidad del impuesto la Corte³⁴ dijo: “es claro que los recursos que se recauden con el impuesto que se crea tienen una destinación específica que no es otra que la de asegurar el financiamiento de las acciones tendientes a conjurar los actos que han perturbado el orden público e impedir que extiendan sus efectos...” y más adelante precisó en la misma sentencia : “los recursos deberán ser destinados a la inversión adicional que reclama el crecimiento de la Policía y las Fuerzas Militares, sus planes de expansión operativa y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003, ampliar el pie de fuerza a disposición de la Nación. Aumentar y mejorar la capacidad técnica y el equipamiento que requieren las Fuerzas armadas y de Policía , fortalecer la dotación de los servicios de inteligencia de la Fuerza pública y de la Rama Judicial, con los recursos jurídicos y materiales necesarios para que su actividad sea efectiva para prever, evitar y sancionar actos terroristas y criminales, reforzar los programas de lucha contra el secuestro y la extorsión, dotando a las autoridades competentes de los mecanismos para prevenir el delito, capturar y sancionar a los delincuentes, proteger a los funcionarios judiciales, a los miembros de la Policía Nacional, de seguridad nacional, de las Fuerzas Militares y a los organismos de control, restringir el acceso de las organizaciones delincuenciales, a los activos y recursos financieros originados en cualquier actividad ilícita., todo lo que implica proveer en forma inmediata se recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del estado a las que se ha hecho referencia -Rama judicial, organismos de control y demás organismos que de acuerdo con sus funciones y con las directrices del Gobierno Nacional deban intervenir en conjurar los actos que han alterado la normalidad institucional”³⁵. Luego la decisión que ahora se adopta mediante sentencia que recae sobre la adición presupuestal que apropia una parte de esos recursos tributarios no puede cambiar la destinación específica de los recursos causados en vigencia de la conmoción aunque al concederse plazos para su pago, hubieran sido recaudados por fuera de la vigencia del estado excepcional. Pero, debió advertirse que la ponderación de las partidas y la distribución entre las distintas unidades que deban intervenir en la seguridad ciudadana corresponderá al Congreso.

Fecha ut supra.

LUCY CRUZ DE QUIÑONES

1 En términos similares a los consignados se pronunció la Corte en la sentencia C-488 de 1995, en la cual se declaró la inexecutable de un decreto expedido al amparo de una norma por la cual se declaraba el estado de conmoción interior. El decreto declaratorio fue hallado inexecutable y por tanto igual suerte corrió el decreto expedido con base en el anterior. Ver igualmente las sentencias C-127, C-128, C-129, C-130, C-131, C-132, C-133, C-134, C-135, C-136, C-138, C-139, C-186 y C-187 de 1997, que estudiaron diversos decretos expedidos en virtud de un estado de emergencia económica y social que fue encontrado inexecutable.

2 Cfr. Sentencias C-145/94, C-055/95, C-618/01 y T-824A/02.

3 Sentencia C-737/01 MP. Eduardo Montealegre Lynett. Ver también las sentencias C-113/93, C-131/93, C-226/94, C-055/96, C-037/96, C-221/97, C-442/01, entre otras.

4 Sentencia C-055/96, retomada luego en las providencias antes citadas.

5 Constitución Portuguesa, Artículo 228.- “De los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

1. La declaración de inconstitucionalidad o de ilegalidad con fuerza general de obligar surte efectos desde la entrada en vigor de la norma declarada inconstitucional o ilegal y determina el restablecimiento de las normas que, eventualmente, esa declaración haya derogado.

2. Sin embargo, si se trata de inconstitucionalidad o de ilegalidad por infracción de una norma constitucional o legal posterior, la declaración sólo surte efecto desde la entrada en vigor de esta última. 3. Se exceptúan los casos juzgados, salvo decisión contraria del Tribunal Constitucional, cuando la norma se refiera a materia penal, disciplinaria o de ilícito de mera infracción social y sea de contenido menos favorable al imputado.

4. Cuando lo exijan la seguridad jurídica, razones de equidad o de interés público de excepcional importancia, que deberá ser motivado, el Tribunal Constitucional podrá fijar los efectos de la inconstitucionalidad o de la ilegalidad con un alcance más limitado que el previsto en los apartados 1 y 2.”

6 Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal, Artículo 78.- “Si el Tribunal Constitucional Federal llega a la convicción que el derecho federal es incompatible con la Ley Fundamental o el derecho del Estado, u otro derecho federal, entonces declarará la nulidad de la ley. Si otras disposiciones de la misma ley son incompatibles con la Ley Fundamental u otro derecho federal, entonces el Tribunal Constitucional Federal podrá igualmente declararlas nulas.”

7 Albrecht Weber, “Alemania”. En: “Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual”. Eliseo Aja (editor). Barcelona, Ariel Derecho, 1998, pp 77 y ss.

8 LOTC, Artículo 39.1.- “Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.”

9 Artículo 40 de la LOTC. Conviene advertir que estas precisiones no están referidas a todos los eventos en los cuales el Tribunal ejerce el control de constitucionalidad, sino que se reduce al ámbito que resulta pertinente analizar en esta ocasión.

10 Cfr. Sentencias 45 de 1989, STC 185/1998 y STC 235/1999, entre otras.

11 Ricardo Alonso García, “El Tribunal Constitucional y la eficacia temporal de sus sentencias anulatorias”. En: “Revista de Administración Pública”, No. 119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989, pp 265.

12 Constitución de Austria, Artículo 140-5. “El fallo del Tribunal Constitucional por el que se anule una ley como inconstitucional, obliga al Canciller federal o al Gobernador regional competente a publicar sin demora la derogación. Se aplicará este precepto por analogía al caso de las acciones interpuestas al amparo del párrafo 4. La anulación entrará en vigor al día de la promulgación, si el Tribunal Constitucional no hubiese fijado un plazo para la expiración de la vigencia. Dicho plazo no podrá exceder de un año.”

Artículo 140-7. “Anulada una ley como inconstitucional o pronunciada sentencia por el Tribunal Constitucional, quedarán vinculados a dicho fallo cualesquiera tribunales y órganos administrativos. Sin embargo, se seguirá aplicando la ley en cuestión a las situaciones de hecho consumadas antes de la anulación, excepto aquella que haya dado origen al fallo, si el Tribunal Constitucional no hubiere dispuesto otra cosa en su fallo derogatorio. Si el Tribunal Constitucional hubiese fijado en dicho fallo un plazo conforme a lo previsto en el párrafo 5, la ley se aplicará a todos los hechos que se consumen antes e que expire el plazo, con excepción precisamente del caso que dio origen a la sentencia.”

13 Heinz SchÄfer, “Austria: La relación entre el tribunal constitucional y el Legislador”. En: “Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual”. Eliseo Aja (editor). Barcelona, Ariel Derecho, 1998, pp 37-38.

14 Constitución Italiana, Artículo 136.- “Quando la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di una norma di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.”

15 Alessandro Pizzorusso, “El Tribunal constitucional Italiano”. En: “Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales”. Varios autores, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp 253.

16 Excepcionalmente la Corte considera que una norma es inconstitucional “on it’s face” -en sí misma- al margen de las circunstancias que puedan rodear un caso concreto.

17 Francisco Rubio Llorente, “La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho”. En: Revista Española de Derecho Constitucional. No. 22, 1988, pp 19.

18 Cfr. Augusto Martín de la Vega, “Estudio sobre la eficacia de la sentencia constitucional”. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 125 y ss. Ver también, Ricardo Alonso García, Op. Cit., p. 268

19 Corte Constitucional, Sentencia C-802/02 MP. Jaime Córdoba Triviño.

20 Corte Constitucional, Sentencia C-063/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

21 En aquella oportunidad la Corte declaró inexecutable el Decreto 1900 de 2002, dictado al amparo de un Estado de Excepción, pues consideró que los tipos penales allí señalados vulneraban la Constitución y el Presidente había desconocido las restricciones especiales propias de ese periodo.

- 22 Corte Constitucional, Sentencia C-063/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández.
- 23 Corte Constitucional, Sentencia C-1007/02 MP. Clara Inés Vargas Hernández.
- 24 Corte Constitucional, Sentencia C-802/02 MP. Jaime Córdoba Triviño.
- 25 Corte Constitucional, Sentencia C-327/03 MP. Alfredo Beltrán Sierra. En el mismo sentido ver sentencia C-063/03 MP. Clara Inés Vargas Hernández.
- 26 Corte Constitucional, Sentencia C-488/95 MP. José Gregorio Hernández Galindo.
- 27 La Corte ha rechazado la posibilidad de adoptar fallos inhibitorios en estos eventos. Al respecto, ver por ejemplo los salvamentos de voto a las sentencias C-127/07 y C-137/07, en las cuales la Corte desestimó esta alternativa.
- 28 Corte Constitucional, Sentencia C-488/95 MP. José Gregorio Hernández Galindo.
- 29 Cfr. Sentencias C-127/97 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-137/97 MP. Hernando Herrera Vergara y C-187/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 30 Ver, entre otras, la sentencia C-055 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero.
- 31 Ver las sentencias C-127, C-128, C-129, C-130, C-131, C-132, C-133, C-134, C-135, C-136, C-138, C-139, C-186 y C-187 de 1997, que estudiaron los decretos expedidos con base el decreto 080 de 1997, que había decretado el Estado de Emergencia Económica y Social, y que había sido declarado inexecutable por la sentencia C-122 de 1997. En todos ellos, la Corte señaló que las decisiones de inexecutable de los decretos posteriores producían efectos a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia C-122 de 1997, por medio de la cual se había declarado inexecutable el Decreto 080 de 1997.
- 32 Ver la sentencia C-327 de 2003 que resolvió declarar inexecutable el Decreto Legislativo N° 245 de 5 de febrero de 2003 “Por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”. En esta decisión la Corte anotó que esa sentencia surtiría efectos a partir del día siguiente de su expedición.
- 33 Sent. C-923/99.
- 34 Sent. C-876/02