



Bogotá, D.C., 18 de septiembre de 2023

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Expediente: RE-357

Referencia: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1275 del 31 de julio de 2023, *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con la focalización de los recursos de los que es beneficiario el departamento de La Guajira y sus municipios provenientes del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”*.

Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas

Concepto No.: 7259

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El 1° de agosto de 2023, para adelantar la revisión de la referencia, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional el Decreto Legislativo 1275 de 2023, por el cual se adoptan medidas relacionadas con la focalización de recursos en el marco del estado de emergencia declarado en el departamento de La Guajira, cuyo texto puede consultarse en el Diario Oficial 52.473².

Mediante Auto del 9 de agosto de 2023, el magistrado sustanciador: (i) avocó la revisión automática de constitucionalidad del referido cuerpo normativo; (ii) ordenó la práctica de pruebas; y (iii) dispuso que, una vez estas fueran recaudadas, se fijara en lista el asunto y se realizara el traslado del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que emita el concepto de su competencia³.

II. Consideraciones del Ministerio Público

En el artículo 215 de la Constitución Política se regula el *“estado de emergencia”*, señalándose que:

“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de

¹ *“Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”*.

² Cfr. Oficio OFI23-00142206 / GFPU 14000000.

³ El traslado a la Procuraduría General de la Nación se realizó el 7 de septiembre de 2023.



Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia (...).

Al respecto, en la jurisprudencia constitucional se ha advertido que existe una relación intrínseca de validez entre el acto que declara el estado de emergencia y los cuerpos legislativos expedidos para conjurarlo. En efecto, el primero “es el instrumento a través del cual el Presidente de la República se reviste de las facultades de excepción” que lo habilitan para adoptar los segundos⁴ y, por ello, la inexecutable del “decreto básico”, por su incompatibilidad con la Carta Política, deriva en el “decaimiento de los decretos posteriores” ante la sustracción de su fundamento jurídico⁵.

En este sentido, se ha identificado el fenómeno de “inconstitucionalidad por consecuencia”, el cual “consistente en que la declaración de inexecutable del decreto declaratorio del estado de excepción produce, como efecto obligado, la inexecutable de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁶. Lo anterior, en tanto “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”⁷.

Sobre el particular, se ha precisado que, ante la ocurrencia del fenómeno de inconstitucionalidad por consecuencia, “la Corte no puede entrar en el análisis de forma y fondo de cada uno de los decretos legislativos expedidos, pues todos carecen de causa jurídica y son inconstitucionales por ello, independientemente de que las normas que consagran, consideradas en sí mismas, pudieran o no avenirse a la Constitución”⁸.

A partir de la referida doctrina⁹ y en respeto del acto propio¹⁰, en los conceptos presentados en los procesos de revisión de constitucionalidad de los actos expedidos con ocasión de la declaratoria de estados de emergencia, el Ministerio Público ha solicitado que se disponga la inconstitucionalidad por consecuencia de los “decretos de desarrollo” cuando previamente pidió la inexecutable del “decreto básico”. Ello, porque ante la adopción de este último “de manera contraria a los mandatos superiores” (invalidez), se presenta paralelamente “la desaparición de la vida jurídica del título que sustenta la expedición” de aquellos, es decir, ocurre un decaimiento de su fundamento superior¹¹.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-276 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-488 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa).

⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-619 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-252 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), C-254 de 2011 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-256 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-257 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-264 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-276 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

¹⁰ “La teoría del respeto del acto propio, tiene origen en el brocardo ‘venire contra pactum proprium nellí conceditur’, y su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada. Esta buena fe quedaría vulnerada, si fuese admisible aceptar y dar curso a una pretensión posterior y contradictoria” (Sentencia T-295 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

¹¹ Cfr. Conceptos 3274, 5093, 5107, 5117, 5138 y 7256.



Pues bien, en esta oportunidad, se destaca que, mediante el Concepto 7247 del 29 de agosto de 2023, la Procuraduría General de la Nación le solicitó a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del Decreto 1085 de 2023, *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”*. Lo anterior, puesto que:

“(...) en contravía del artículo 215 Superior, declara un estado de emergencia económica, social y ecológica con base en hechos que no son sobrevinientes y pueden ser atendidos por medio de los mecanismos ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico (...)”¹².

En concreto, por un lado, “la Procuraduría General de la Nación no coincide con el Gobierno Nacional en torno a la sobreviniencia que se predica de los factores climáticos que amenazan con agudizar la crisis de servicios básicos vitales que enfrenta la población de La Guajira. Ello, porque se trata de complicaciones que ya habían sido advertidas por la institucionalidad a partir de la experiencia obtenida por el acaecimiento de los referidos fenómenos naturales en las últimas décadas, dado que algunos se desarrollan actualmente en el globo (v. gr. ‘calentamiento global’ y ‘aumento de temperatura media del aire’), y otros tienen una clara naturaleza cíclica (ej. ‘fenómeno de El Niño’, ‘temporada de ciclones’ y ‘ciclo estacional de temporada seca con un déficit de precipitación’)”¹³.

De otro lado, “(...) la Procuraduría General de la Nación considera que el Decreto 1085 de 2023 no supera el juicio de subsidiariedad, porque los presupuestos fácticos generales que fundamentan la declaración del estado de emergencia pueden ser atendidos de forma suficiente por medio de mecanismos e instrumentos ordinarios, los cuales no fueron debidamente agotados por el Gobierno Nacional”. En efecto, el Ejecutivo “está en mora de: (i) acatar las órdenes de atención en favor de la población de La Guajira proferidas por la Corte Constitucional en el trámite de cumplimiento de la Sentencia T-302 de 2017; (ii) implementar eficazmente la política pública diseñada por la institucionalidad para responder a las dificultades crónicas que afectan el departamento (documentos Conpes 3883 de 2017, 3944 de 2018 y 3984 de 2020); y (iii) acudir a las medidas especiales para la gestión del riesgo, calamidades y desastres por factores climáticos contenidas en la Ley 1523 de 2012 (...)”.

Además, el Gobierno Nacional tiene a su alcance “(...) los dispositivos de inspección, vigilancia y control que le permiten intervenir para asegurar la debida gestión de los servicios públicos (artículo 370 de la Carta Política), desarrollados en las Leyes 30 de 1992, 142 de 1994, 143 de 1994 y 1949 de 2019”¹⁴.

¹² Ciertamente, *“la crisis del departamento de La Guajira se trata de una problemática que responde a factores estructurales y, por consiguiente, debe ser superada por las autoridades a partir de una buena gestión de los instrumentos institucionales construidos a través de la experiencia, es decir, sin otorgarle facultades extraordinarias al Gobierno Nacional”*.

¹³ *“Aunado a lo anterior, en la Sentencia C-307 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional estimó que el calentamiento global, así como los fenómenos de ‘El Niño’ y ‘La Niña’ son acontecimientos climáticos que, en la actualidad, difícilmente pueden catalogarse como hechos sobrevinientes para declarar un estado de emergencia, ya que son predecibles”*.

¹⁴ En este sentido, se concluyó que *“resultaba inadmisibles la pretensión del Presidente de la República de instrumentalizar la crisis que enfrenta de La Guajira para obtener facultades legislativas excepcionales por medio de la declaración de un estado de emergencia, desestimado las medidas a su alcance dispuestas por el legislador, las instancias técnicas del Ejecutivo y la Corte Constitucional para atender en el corto, mediano y largo plazo la situación estructural que afecta al departamento”*.



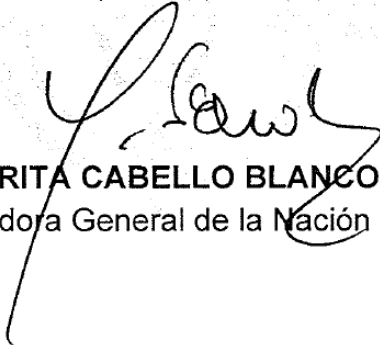
Entonces, ante la inexecutable del acto que declaró el estado de emergencia en el departamento de La Guajira solicitada en la referida intervención, el Ministerio Público estima que los decretos expedidos en desarrollo de las competencias obtenidas por la adopción de dicha figura excepcional carecen de una causa jurídica válida y, por consiguiente, deben proferirse fallos de *“inconstitucionalidad por consecuencia”* en los procesos de revisión de los mencionados cuerpos normativos¹⁵.

Así las cosas, en respeto del acto propio, la Procuraduría solicitará que se declare la inexecutable del Decreto Legislativo 1275 de 2023, pues, independientemente de la conformidad específica entre la Carta Política y las medidas que incorpora para la focalización de recursos, se trata de un acto que fue expedido con base en una habilitación inconstitucional.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 1275 de 2023, *“Por el cual se establecen medidas relacionadas con la focalización de los recursos de los que es beneficiario el departamento de La Guajira y sus municipios provenientes del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”*.

Atentamente,



MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Elaboró: Luz Andrea Bernal Ortiz – Profesional Universitaria Grado 17.

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez - Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

¹⁵ En otro modo, ante la inexecutable del decreto que declaró el estado de excepción, *“la causa jurídica que sirvió de fundamento para dictar el decreto objeto de revisión ha desaparecido. Así las cosas, al no existir el fundamento jurídico para dictar dicho decreto, consecuentemente éste deviene en inconstitucional”* (Sentencia C-176 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez).