

Corte Constitucional

Comunicado de Prensa No. 35 del 2 de octubre de 2023

<Disponible el 3 de octubre de 2023>

LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD, CON EFECTOS DIFERIDOS POR EL TÉRMINO DE UN (1) AÑO, DEL DECRETO LEGISLATIVO 1085 DE 2023

Sentencia C-383/23

M.P. Diana Fajardo Rivera - José Fernando Reyes Cuartas

Expediente: RE-347

1. Norma bajo control<sup>1</sup>

DECRETO 1085 DE 2023

(julio 02)

Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial, de las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO:

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira, tanto en el área urbana como en la rural, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2°. El Gobierno nacional ejercerá las facultades y obligaciones a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3°. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos. Así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1085 de 2 de julio de 2023, “por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”.

Segundo. Conceder EFECTOS DIFERIDOS a esta decisión por el término de un (1) año, contados a partir de la expedición del Decreto 1085 de 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

Tercero. Exhortar al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, adopten las medidas necesarias para superar la grave crisis humanitaria estructural que existe en el departamento de La Guajira constatada en la Sentencia T-302 de 2017 y, con ello, se garantice la efectividad de los derechos fundamentales de las personas que habitan en esa zona del país. Así mismo, para que fortalezcan las instituciones previstas en el ordenamiento jurídico con competencias en materia de cambio climático y le asignen los recursos que las circunstancias demanden.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte consideró que el Decreto Legislativo 1085 de 2023 cumplió los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución. A partir de lo acreditado en el trámite de constitucionalidad estableció que 1) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; 2) se motivó adecuadamente, en sus 153 considerandos; 3) fijó un término de vigencia de treinta (30) días para el estado de excepción declarado, que no excede lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política; 4) determinó el ámbito de aplicación espacial de su aplicación, esto es el departamento de La Guajira, tanto en su zona urbana como rural; y, 5) no era necesario convocar al Congreso de la República, el cual podía reunirse por decisión propia incluso antes de la legislatura que inició el 20 de julio de 2023. Así mismo se destacó que, aun cuando no es un presupuesto formal para la declaratoria del estado de excepción, 6) la expedición del decreto bajo examen se comunicó a la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y a la Secretaría General de las Naciones Unidas de forma oportuna.

En relación con los requisitos materiales que debía satisfacer el Decreto Legislativo 1085 de 2023, la Corte examinó (i) si las circunstancias invocadas en la norma examinada corresponden al tipo de hechos sobrevinientes que habilitan la declaratoria del estado de emergencia (presupuesto fáctico); (ii) si la calificación que hizo el Gobierno nacional sobre los hechos identificados y sus efectos, efectivamente corresponde a la de hechos que perturben o amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico (presupuesto valorativo); finalmente, (iii) si son necesarias las facultades extraordinarias o si, por el contrario, la situación crítica identificada puede enfrentarse con los mecanismos ordinarios con los que cuenta el Gobierno nacional (juicio de suficiencia).

En el presente caso la Corte encontró acreditados los tres elementos que, de acuerdo con la jurisprudencia, integran el análisis del presupuesto fáctico, a saber: juicio de realidad, de identidad y de sobreviniencia. Sostuvo que estaba acreditado el juicio de realidad de los hechos invocados, pues se demostró que la crisis humanitaria por la que atraviesa el departamento de La Guajira, constatada en la Sentencia T-302 de 2017, se ha intensificado por la convergencia de una serie de eventos climáticos de carácter grave, como lo son el fenómeno de El Niño, la reducción de precipitaciones en La Guajira, el calentamiento global, el aumento de la temperatura local y la temporada de ciclones. La convergencia de estos fenómenos profundiza la vulnerabilidad en la que ya se encuentra la población del departamento de La Guajira.

Enfatizó que en el juicio de realidad se probó que la menor disponibilidad de agua, agravada por la convergencia de los fenómenos climáticos antes expuestos, tiene una estrecha relación con la insatisfacción de otras necesidades básicas, como el saneamiento básico, la alimentación, la

salud, la educación, así como con el agravamiento de los índices de mortalidad infantil en el departamento de La Guajira.

Sobre el juicio de identidad refirió que está satisfecho, pues los hechos invocados en el Decreto Legislativo 1085 de 2023 encajan con aquellos que habilitan la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica (Art. 215, CP) y no corresponden a otra modalidad de estado de excepción (Arts. 212 y 213, CP).

La Corte también encontró acreditado el juicio de sobreviniencia. Explicó que, aunque el cambio climático y la crisis humanitaria por la que atraviesa la población de La Guajira no constituyen, en sí mismos, hechos sobrevinientes, el Decreto 1085 de 2023 no se limitó a identificar esas situaciones como motivos para declarar el estado de emergencia, sino que sustentó la existencia de un agravamiento de dicha crisis humanitaria en la confluencia de los eventos climáticos antes mencionados. Es con fundamento en esta conjunción de fenómenos climáticos extremos, que el Decreto sustenta, y la Corte entiende acreditada, la agravación sobreviniente y extraordinaria de la situación humanitaria, en lo relativo a la menor disponibilidad de agua y, lo que de ello se deriva para la vulneración de otros derechos fundamentales de cuya garantía depende la vida digna de la población del departamento de La Guajira.

La Corte también encontró satisfecho el presupuesto valorativo. No halló arbitrariedad o un error manifiesto de apreciación cuando el Decreto Legislativo 1085 de 2023 califica la intensificación del hambre y la sequía resultantes del agravamiento de la crisis humanitaria por la convergencia de los fenómenos climáticos antes considerados, como una grave amenaza de perturbación del orden económico, social y ecológico en el departamento de La Guajira. Estimó que tal perturbación es particularmente grave por cuanto la menor disponibilidad de agua y alimentos afecta con mayor intensidad a las poblaciones vulnerables, como los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los habitantes de las zonas rurales y la población migrante.

Dio por establecido, además, que la amenaza de perturbación del orden económico, ecológico y social por déficit en el acceso a servicios esenciales en el departamento de La Guajira cumple el requisito de inminencia, en tanto el agravamiento del déficit histórico frente al acceso al agua y su impacto en la satisfacción de otras necesidades básicas, afectan de manera palpable y cierta la vida digna de la población del departamento de La Guajira.

Pese a la satisfacción de tales juicios, la Corte no encontró satisfecho el juicio de suficiencia. Sostuvo que la respuesta a los desafíos que plantea el agravamiento de la crisis climática que se pone de manifiesto con especial intensidad en el departamento de La Guajira debe convocar la acción decidida y la colaboración armónica de todas las instituciones del Estado, y llevarse a cabo, en primer lugar, a través de los instrumentos ordinarios que prevé la Constitución. La gravedad de la crisis climática, y la necesidad de actuar de manera decidida para afrontarla, no puede allanar el camino al estado de excepción, que debe seguir siendo el último recurso al cual acudir, cuando no existan mecanismos ordinarios o los existentes sean inidóneos o insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En democracia, el primer órgano llamado a responder de manera efectiva y decidida a la crisis humanitaria de carácter estructural que afronta el departamento de La Guajira, y a su agravamiento como consecuencia de la crisis climática, es el Congreso de la República, pues es el foro natural, por excelencia, para conjurar problemáticas estructurales o su agudización. Y, aunque así debe ser, la Corte constata que el poder legislativo no ha hecho lo suficiente en el curso de los años para corregir los gravísimos problemas de pobreza, exclusión y desigualdad

que enfrenta La Guajira. El Congreso de la República tiene la responsabilidad constitucional de ejercer sus competencias para evitar que los habitantes de este departamento, y en especial sus niños y niñas, sigan muriendo de hambre y de sed, registrando los indicadores más bajos del país en materia de acceso al agua potable y saneamiento básico, tasas muy por debajo de las nacionales en la cobertura de servicios de energía eléctrica y educación, el índice de GINI más elevado, así como el índice más alto de pobreza multidimensional.

Asimismo, dado que en esta oportunidad se analizaba una declaratoria de emergencia motivada en el agravamiento de una crisis de carácter estructural, frente a la cual se anunciaban medidas de corto, mediano, y largo plazo, la Corte encontró que era preciso efectuar un escrutinio detallado en relación con la idoneidad de los mecanismos ordinarios. Tras examinar las motivaciones del Decreto Legislativo 1085 de 2023, la Corte concluyó que el Gobierno no sustentó adecuadamente por qué los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento no eran idóneos ni suficientes para responder a la crisis que originó la declaratoria del estado de emergencia en La Guajira. En concreto, no explicó por qué no hizo uso de la iniciativa legislativa, con mensaje de urgencia, para proponer al Congreso las medidas anunciadas en el Decreto Legislativo 1085 que deben ser adoptadas a través de ley. Tampoco sustentó por qué no resultan idóneas o suficientes las facultades normativas que le confieren los artículos 189, 346, 347 o 56 transitorio de la Constitución, los mecanismos derivados del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Fondo Adaptación, o los contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones.

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

Sin embargo, en atención a la gravedad de la crisis que afronta la población de La Guajira, acentuada por la escasez del recurso hídrico resultado de la conjunción de los eventos climáticos antes mencionados, la Corte consideró necesario diferir por un año los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 1085 de 2023, a fin de no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío legislativo que resulta de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo, lo que permitirá que sus medidas sean examinadas por esta Corte bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, entre otros criterios constitucionales y jurisprudenciales.

#### 4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Las magistradas Natalia Ángel y Cristina Pardo y el magistrado Juan Carlos Cortés salvaron el voto. Por su parte, el magistrado Jorge Enrique Ibáñez y la magistrada Paola Andrea Meneses aclararon su voto y el magistrado Alejandro Linares se reservó una aclaración de voto.

Los magistrados Natalia Ángel Cabo, Cristina Pardo Schlesinger y Juan Carlos Cortés González se apartaron de la decisión adoptada por la mayoría de la Corte Constitucional en el expediente RE-347, por considerar que no resulta procedente declarar la inexequibilidad con efectos diferidos. Como se pasará a explicar, a su juicio la ponencia derrotada tenía un resolutivo

acertado, que consistía en una EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, en el sentido de aceptar la emergencia solo para enfrentar a corto plazo el agravamiento de la crisis humanitaria de la Guajira, al tiempo que declaraba la INEXEQUIBILIDAD de lo relacionado con la adopción de medidas estructurales y de largo plazo, en tanto ellas deben tramitarse ante el Congreso. Así mismo, incluía un resolutivo con una jurisprudencia anunciada, en el sentido de advertir al gobierno nacional sobre el deber de fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y el hecho de que en el futuro la debilidad en la ejecución de las herramientas de los deberes de mitigación del riesgo y adaptación no podría ser planteada de nuevo como justificación de un estado de emergencia. A diferencia de la mayoría de la Sala, los magistrados que salvaron el voto consideraron que la figura de la inconstitucionalidad diferida parte de una conclusión equivocada de los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia, genera confusión a la hora de examinar los decretos de desarrollo y no ayuda a gestar una jurisprudencia clara de cara a futuras declaratorias de emergencias en las que concurren factores climáticos.

Los magistrados, Ángel, Cortés y Pardo empiezan por señalar que la aproximación inicial al estudio de la declaratoria los llevó a mirar con cautela el hecho cierto de que en La Guajira existe un problema humanitario ampliamente diagnosticado y que el cambio climático es un problema estructural. Sin embargo, el estudio de las pruebas aportadas al expediente, en especial los informes científicos, incluyendo del IDEAM y de profesores de reconocidas universidades colombianas y del extranjero, mostraron que sí estamos en presencia de una situación atípica y sobreviniente en el departamento de La Guajira, que consiste en la confluencia de factores climáticos que amenaza con generar un serio agravamiento de la crisis humanitaria presente en el departamento, sobre todo en relación con la escasez del recurso hídrico.

Es la confluencia atípica de factores climáticos, y no los fenómenos climáticos aislados (algunos de ellos recurrentes), en un lugar con una crisis humanitaria preexistente, la que los llevó a concluir que sí quedaban acreditados los presupuestos del juicio fáctico. Esta confluencia de factores, que fueron probados dentro del proceso, incluye: precipitaciones en La Guajira muy inferiores a los promedios históricos, la formación de El Niño, con una predicción de intensidad fuerte a partir de noviembre (cuando usualmente ocurre la temporada seca en el Caribe colombiano), el inicio de la temporada de ciclones, y el hecho atípico de que en la actualidad los dos océanos se han calentado, influyendo en un aumento exponencial de la temperatura en regiones con ecosistemas vulnerables. Esta confluencia atípica de factores climáticos ocurre en el lugar más seco de Colombia y en un departamento con una crisis profunda en materia hídrica. También las pruebas científicas aportadas en el proceso mostraron que, con el estado actual de la ciencia, sólo es posible prever con muy poca anticipación la ocurrencia atípica de esa confluencia de factores climáticos.

Desde la perspectiva de quienes salvaron el voto también se acreditaron en el proceso las condiciones valorativas y de suficiencia para hacer uso de facultades extraordinarias consagradas por el artículo 215 de la Constitución, pero únicamente para enfrentar de manera urgente la situación de agravamiento de una problemática estructural por hechos sobrevinientes.

No obstante, consideraron que el Gobierno no puede hacer uso de los mecanismos extraordinarios para tomar medidas estructurales y de largo plazo, pues estas medidas deben ser adoptadas a través del Congreso de la República y por los canales ordinarios. Por tanto, estimaron que sí se debía declarar la inexequibilidad de los aspectos del decreto que habilitaban a tomar medidas más allá de las urgentes para responder a la agravación de la crisis humanitaria.

A juicio de los magistrados Ángel, Pardo y Cortés, entonces, procedía acotar el alcance de la

emergencia decretada, declarando la exequibilidad parcial respecto de medidas urgentes para enfrentar el agravamiento de la situación humanitaria, y la inexequibilidad de lo demás, reiterando que las medidas que se adopten a partir de dicho estado de emergencia no pueden referirse a intervenciones que deban hacerse por las vías institucionales ordinarias, pues ello implicaría afectar los principios democrático y de separación de poderes.

Así mismo, consideraron que esta decisión ha debido profundizar en: i) el análisis sobre el alcance de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 215 C.P., en cuanto a circunstancias relacionadas con el cambio climático y los impactos meteorológicos y ambientales, así como ii) en la articulación debida entre el uso de aquellas y el manejo de situaciones en las que exista una declaración de estado de cosas inconstitucional por parte de esta Corte.

Los magistrados que salvaron el voto, llamaron la atención de que la mayoría de la Sala no aplicó la jurisprudencia sobre el tipo de análisis que ha hecho la Corte Constitucional en relación con el presupuesto de suficiencia. Aunque el examen debe ser estricto porque en este caso se combinaron problemas estructurales en los que media la negligencia estatal con hechos sobrevinientes, estas consideraciones no podían llevar a la Sala a desconocer la amplia línea jurisprudencial en virtud de la cual el juicio de subsidiariedad que ha adelantado la Corte es un examen global en el que se determina si el presidente de la República incurrió en un error manifiesto de apreciación o en una arbitrariedad al analizar la insuficiencia de los poderes ordinarios. Así, en quince de las dieciséis sentencias en las que se examinaron estados de emergencia, se hizo un análisis global y no detallado de los poderes ordinarios para conjurar la situación de emergencia.

El examen que adelantó la mayoría de la Sala, en el que evaluó de manera detallada cada una de las medidas ordinarias al alcance del Gobierno generó un nuevo estándar que terminó por circunscribir los estados de emergencia a situaciones de colapso social e institucional, a pesar de que el artículo 215 de la Constitución Política también prevé dicha figura para proteger los derechos de la población frente a amenazas. Por esta razón, la Corte ya ha señalado que el examen del presupuesto de suficiencia no puede ser tan estricto que reserve las facultades a “los sucesos de colapso institucional o social, puesto que ello sería desconocer su propósito de prevenir o remediar crisis graves que puedan repercutir en daños mayores e irreparables que afecten sensiblemente los fundamentos de la coexistencia social”<sup>2</sup>.

En esas circunstancias, las magistradas Ángel Y Pardo y el magistrado Cortés consideraron que la decisión que mejor conciliaba el respeto por el precedente, el carácter excepcional de los estados de emergencia y la protección de la población frente a situaciones calamitosas en un contexto de cambio climático consistía en crear una jurisprudencia anunciada sobre los deberes del Estado en las fases de prevención y mitigación del riesgo. Por esta vía se ajustaría la jurisprudencia frente a los nuevos retos impuestos por la crisis climática, se protegería de manera efectiva a las poblaciones y se aseguraría el uso excepcional de los estados de emergencia a partir de estándares de control constitucional claros, objetivos y hacia futuro. Al respecto, uno de los principales motivos de disenso fue la aplicación de un nuevo estándar más restrictivo para evaluar la suficiencia de los poderes ordinarios del actual Gobierno nacional.

Por otro lado, como arriba se indicó, las magistradas y el magistrado no consideraron procedente la declaratoria de inexequibilidad con efectos diferidos en este caso, teniendo en cuenta: i) la naturaleza del estado de emergencia económica, social y ecológica y el alcance de su decreto declarativo, norma que invoca una situación fáctica y habilita la adopción de medidas de

excepción con rango legal por parte del Gobierno nacional, que se extiende por los términos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política; ii) la diferencia entre el decreto declarativo y su carácter propio, respecto de los decretos de desarrollo de la emergencia, frente a los cuales podría resultar procedente una medida de diferimiento; iii) la contradicción lógica entre reconocer la necesidad de diferir efectos a los decretos de desarrollo y la no acreditación de los supuestos para la validez, al menos parcial, del decreto declarativo; iv) la incongruencia que se genera al reconocer efectos a decretos de desarrollo de una emergencia cuyo decreto declarativo se declara inexecutable, lo que termina provocando que sea la decisión de la Corte la que sustenta tales medidas, sin perjuicio de la revisión que de cada una de ellas deba realizarse; y v) la inaplicabilidad de precedentes considerando la especificidad del presente asunto.

La magistrada Meneses Mosquera aclaró el voto. Señaló que está de acuerdo con declarar inexecutable el Decreto 1085 de 2023, así como con la decisión de concederle efectos diferidos al fallo en lo que respecta a la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. Esto último, por las consecuencias que se derivarían de la abrupta e inmediata pérdida de vigencia de las medidas expedidas en uso de las facultades de excepción y para esa precisa materia. Aquello, porque no se superó el juicio de suficiencia. Sin embargo, la magistrada Meneses Mosquera consideró que, contrario a lo que concluyó la mayoría, la disposición sometida al control de la Corte tampoco superó el juicio de sobreviniencia.

Para la magistrada Meneses Mosquera, la jurisprudencia vigente le imponía a la Corte la obligación de validar si los hechos alegados eran sobrevinientes, esto es, que tuvieran las características de imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios. En su criterio, los eventos climáticos invocados por el Gobierno Nacional no tienen tales características, incluso analizados desde la perspectiva de la grave crisis humanitaria del departamento de La Guajira.

La magistrada Meneses Mosquera se apartó de la mayoría en lo que respecta a los razonamientos desarrollados para mostrar que la conjunción de la crisis humanitaria y la problemática estructural dan lugar a una situación sobreviniente. En términos generales, señaló que la mayoría se concentró en valorar las posibles consecuencias de los fenómenos naturales y, por ende, otorga mayor valor a las intervenciones que dan cuenta de tales aspectos. Consecuencialmente, dejó de tomar en consideración algunos puntos relevantes de las intervenciones sobre el carácter imprevisible de los fenómenos climáticos invocados por el Gobierno Nacional. Agregó que, de todos modos, el análisis conjunto de los tales fenómenos no afecta la naturaleza de las exigencias jurisprudenciales.

Igualmente, aclaró que, aunque es cierto que la jurisprudencia ha avalado la declaratoria de un estado de emergencia por el agravamiento de una problemática estructural y preexistente, también lo es que en estos casos es necesario que estén debidamente probados dos aspectos: primero, el agravamiento de la situación estructural preexistente y, segundo, que los hechos invocados tengan las características de imprevisibles, repentinos, inesperados y extraordinarios. En su criterio, la mayoría se circunscribió solo a estudiar el primer asunto, particularmente, el impacto de los fenómenos en el departamento de La Guajira. Sin embargo, señaló, esto y aquello son dos cuestiones ontológicamente diferentes.

Finalmente, frente al hecho de que la Corte calificó como imprevisible el fenómeno de La Niña en la Sentencia C-156 de 2011, regla jurisprudencial que debía tenerse en cuenta en el presente caso, la magistrada Meneses Mosquera precisó que esa misma sentencia señaló que los hechos que, en determinado contexto, pueden parecer sobrevinientes, con el tiempo y en la medida en la que el Estado y la sociedad se preparen para su ocurrencia, dejan de serlo. Tal precisión, dijo,

resulta relevante, primero, porque desde esa sentencia han pasado 13 años, durante los cuales la ciencia y la tecnología han avanzado significativamente, lo que le imponía a la Corte el deber de valorar si, en la actualidad, fenómenos de tal naturaleza seguían siendo imprevisibles Y, segundo, debido a que la imprevisibilidad de un fenómeno climático no es un asunto que deba regirse por la lógica del precedente judicial.

A partir de los argumentos expuestos, la magistrada Meneses Mosquera consideró que en el caso analizado no solo se incumplía con el requisito de insuficiencia de las medidas legales ordinarias, como lo concluyó válidamente la Corte, sino que tampoco estaba acreditado el requisito de la comprobación sobre un hecho sobreviniente y en los términos de la jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, aclaró su voto en la presente decisión.

El magistrado Ibáñez Najar, quien desde un principio propuso y acompañó la declaratoria de inexecutable del Decreto Legislativo 1085 de 2023, aclaró su voto respecto de algunas de las razones de la decisión adoptada mayoritariamente por la Corte. A su juicio, la declaratoria de inexecutable no solo se fundaba en que no se encontró satisfecho el juicio de suficiencia, sino que debió fundarse principalmente en el incumplimiento del presupuesto fáctico tal como lo exige el artículo 215 de la Constitución Política por cuanto, en este caso, el hecho alegado como generador y fundamento para declarar el estado de emergencia nunca ocurrió, y por lo tanto no estamos en presencia de un hecho sobreviniente, súbito, imprevisible o extraordinario que le permitiera al Gobierno declarar el estado de emergencia. Este se declaró con base en una escasa o, si se quiere, mínima predicción o probabilidad de la ocurrencia de fenómenos climatológicos que podrían o no acaecer en un período de 6 meses después de la declaratoria, o lo que es lo mismo, se declaró sin que haya ocurrido o sobrevenido hecho alguno, sino apenas con la predicción o probabilidad de que él puede llegar a ocurrir y con la predicción o probabilidad de amenazar la alteración de los órdenes económico, social o ecológico. A su turno, contrario a lo que la Constitución exige, se declaró con la finalidad no de atender un problema emergente sino para empezar a atender hasta ahora un problema estructural que ha generado en una grave crisis humanitaria declarada hace una década según lo ha reconocido la Corte Constitucional en las Sentencias T-466-16, T-302-17, T-415-18 y T-216-19, el Consejo Nacional de Política Económica y Social en los Documentos 3883 de 2017 y 3944 de 2018, lo mismo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y, por lo tanto, obedece a causas estructurales que, aunque preocupantes, no obstante no haber sido atendida por el Gobierno mediante el uso de mecanismos ordinarios a su disposición, no se ha visto agravada por un hecho sobreviniente, súbito, imprevisible o extraordinario que le permita al Gobierno declarar un estado de emergencia y, de contera, lo autohabilite para ejercer función legislativa excepcional .

En efecto, el magistrado Ibáñez expuso cuatro razones para fundamentar su discrepancia parcial respecto de las consideraciones o motivaciones expresadas por la mayoría de la Sala Plena: i) no se cumple el presupuesto fáctico; empero, el análisis realizado por la Corte para demostrar que sí se cumple, sienta un precedente que flexibiliza en extremo las condiciones para la declaratoria de la emergencia y la despoja de su carácter excepcional; ii) y no se cumple el presupuesto fáctico en razón a que las pruebas recaudadas en el expediente dan cuenta de que los presuntos fenómenos climáticos alegados como “hechos” fundamento de la declaratoria de emergencia no habrían ocurrido para el 2 de julio de 2023, y no han ocurrido hasta la fecha (juicio de realidad), pues solo se han quedado en predicciones o probabilidades de su ocurrencia o amenaza; iii) la crisis humanitaria que afecta a los habitantes de La Guajira no es un hecho sobreviniente, súbito, extraordinario que habilite la declaratoria del estado de emergencia, sino que obedece a un problema estructural; iv) no se cumple el presupuesto de suficiencia, pues no se demostró que el



Presidente se encontrara ante la imposibilidad, insuperable o insuficiente posibilidad de resolver la crisis advertida mediante el uso de mecanismos ordinarios de policía administrativa que tenía a su disposición y no formuló siquiera un objetivo, una estrategia o un programa con su correspondiente mecanismo financiero para resolverlo en la ley del plan de desarrollo o en cualquier otro mecanismo legislativo ordinario que se considerara necesario.

Por su extensión no se transcribe la aclaración del magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar, la cual puede consultarse de manera completa en el siguiente link:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Sintesis-de-la-AV-del-Mag-Ibanez-Najar-a-la-Sentencia-C-383-23.pdf>

<sup>1</sup> Se incorpora en este apartado solo la parte resolutive del Decreto Legislativo 1085 de 2023. Su contenido íntegro se adjuntará como anexo, dada su extensión.

<sup>2</sup> Sentencia C-122 de 1997.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Compilación Jurídica MINTIC

n.d.

Última actualización: 30 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.728 - 15 de abril de 2024)



MINTIC