

**SENTENCIA C-439-23 (26 DE OCTUBRE)**  
**M.P. ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO**  
**EXPEDIENTE RE-352**

**CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE CON EFECTOS RETROACTIVOS EL DECRETO LEGISLATIVO 1270 DE 2023, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS EN MATERIA DE SALUD EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA**

### **1. Norma objeto de revisión**

Decreto Legislativo 1270 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de salud en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

### **2. Decisión**

**DECLARAR INEXEQUIBLE**, con efectos retroactivos al momento de su expedición, el Decreto Legislativo 1270 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de salud en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado decreto al considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de este último.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la emergencia fue declarada inexecutable con efectos diferidos *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte examinó, adicionalmente, bajo los criterios de estricta necesidad y

conexidad, si las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de control estaban destinadas exclusivamente a conjurar tal amenaza y a impedir la extensión de sus efectos, a partir de lo cual concluyó que el Decreto Legislativo 1270 de 2023 no cumplía ninguno de los requisitos de necesidad o de conexidad sino que, por el contrario, lo que pretendía era reorganizar la estructura y el funcionamiento del sistema de salud en el departamento de La Guajira, razón por la cual declaró su inexecutable con efectos retroactivos.

Para llegar a tales decisiones, la Corte siguió la siguiente metodología:

1. El punto de partida supuso considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable.

Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos diferidos de dicha declaratoria *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte entra a valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad” –tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023–, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida, en los términos de la mencionada providencia.

En caso de no acreditar esta relación, se debe declarar la inexecutable inmediata o, excepcionalmente, con efectos retroactivos, de las medidas legislativas objeto de estudio, dependiendo de las especificidades de cada decreto o medida legislativa.

2. En segundo lugar, en caso de establecer aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida de la declaratoria de la emergencia, es procedente que la Corte analice el cumplimiento de los requisitos formales<sup>2</sup> y materiales<sup>3</sup> que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha

---

<sup>2</sup> Estas corresponden a las siguientes cuatro: (i) la suscripción por parte del presidente de la República y todos los ministros, (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y durante el término de su vigencia, (iii) la existencia de motivación y (iv) que el decreto de desarrollo no exceda el ámbito territorial de la declaratoria de emergencia.

<sup>3</sup> Estos corresponden a los siguientes diez juicios: (i) juicio de finalidad, (ii) juicio de conexidad material (interno y externo), (iii) juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad (fáctica y jurídica), (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas.

Si las medidas legislativas objeto de control no cumplen alguno de estos requisitos, se deberá declarar su inexecutable inmediate o con efectos retroactivos, según corresponda. Por el contrario, si tales medidas satisfacen la totalidad de aquellas exigencias formales y materiales, la Corporación deberá declarar el diferimiento de los efectos de la inexecutable, conforme a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

3. A partir de esta ruta metodológica, la Sala estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1270 de 2023.

En primer lugar, para valorar si entre las medidas legislativas que adopta el citado decreto y las amenazas que justificaron la inexecutable diferida dispuesta en la Sentencia C-383 de 2023, es posible establecer un vínculo o relación bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, la Sala realizó una descripción analítica de la norma objeto de control, y concluyó que el Decreto Legislativo 1270 de 2023 lo que pretende es reorganizar la estructura y el funcionamiento del sistema de salud del departamento de La Guajira, mediante la creación de un “modelo de salud propio e intercultural”, diferencial y autónomo, a partir de tres aspectos estructurales: (i) gobernanza y rectoría (artículos 1, 2, 3 –parcial–, 4 y 15); (ii) prestación de servicios de salud (artículos 3 –parcial–, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 14), y (iii) financiamiento (artículos 5 –parcial–, 6 –parcial–, 7 –parcial–, 8 –parcial–, 11 y 12).

También precisó que el decreto adopta dos medidas instrumentales transversales para materializar los tres “aspectos estructurales” que lo integran: de un lado, el artículo 13 habilita la modalidad de contratación directa para la adquisición de bienes, servicios e infraestructura en salud y, de otro, varias disposiciones dispersas y el artículo 16 atribuyen facultad reglamentaria al Ministerio de Salud y Protección Social, para expedir las normas necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del decreto legislativo. Finalmente, el artículo 17 establece la vigencia de las medidas desde su publicación.

A partir de este análisis, la Sala concluyó que entre las medidas legislativas que adopta el decreto y las razones que justificaron la inexecutable diferida ordenada en la Sentencia C-383 de 2023 no es posible establecer, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, ningún tipo de vínculo o relación. Esto es así, por cuanto las medidas legislativas que adopta no tienen por finalidad conjurar las causas de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria, esto es la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira como consecuencia de la conjunción de los

cinco eventos climáticos atípicos que amenazan la región, sino que, por el contrario, pretenden resolver la problemática estructural que afecta al sector salud en dicho departamento. En efecto:

(i) Como se indica en la parte considerativa del decreto objeto de revisión, su finalidad es “reorganizar la estructura y el funcionamiento del sistema de salud en el departamento de La Guajira propio e intercultural construido en acuerdo, con la participación de las Autoridades Tradicionales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom, en donde a partir de la alineación de todos los actores se garantice la atención en salud con cobertura territorializada, universal, sistemática, permanente y resolutive, eliminando barreras de acceso sociales, geográficas, económicas, culturales, asistenciales y administrativas en salud”.

(ii) La generalidad de disposiciones del decreto pretende lograr esta finalidad estructural, en la medida en que todas ellas se adscriben a los tres elementos estructurales del modelo de salud propio e intercultural que pretende adoptar.

(iii) No es posible asociar las medidas que se adoptan en el decreto con la finalidad de conjurar la crisis derivada de la menor disponibilidad de agua y, por ende, con las amenazas que justificaron el diferimiento de la inexecutable del Decreto Legislativo 1085 de 2023, dado que lo que buscan es atender una situación estructural que, por tanto, excede el ámbito material de la emergencia que se pretendía conjurar.

(iv) La adopción de medidas legislativas estructurales respecto de un determinado sector y territorio no es un asunto que pueda ser atendido por medio de una legislación de emergencia. En el presente caso, el carácter estructural de las medidas se evidencia en lo siguiente: de un lado, la adopción de un “modelo de salud propio e intercultural”, diferencial y autónomo para el departamento de La Guajira corresponde a una política permanente que, por tanto, excede la necesidad de dar una respuesta a la emergencia, ya que pretende resolver una problemática estructural, para la cual las medidas de los estados de emergencia no están diseñadas. De otro lado, el modelo financiero propuesto supone una modificación estructural del sistema de salud en el departamento de La Guajira, que debe ser valorado y adoptado en términos de los efectos de esta política estructural y, por tanto, no es posible relacionarlo con un conjunto de medidas para superar la crisis, o que pueda adscribirse a las causas que justificaron el diferimiento de la inexecutable del Decreto Legislativo 1085 de 2023. Este tipo de asuntos debe ser objeto de debate y adopción por parte del Congreso de la República, aun cuando puedan tener un ámbito territorial delimitado como, en este caso, el departamento de La Guajira.

Así las cosas, dado que respecto de las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 1270 de 2023 y las razones que justificaron la inexecutable diferida ordenada en la Sentencia C-383 de 2023 no fue posible establecer ningún tipo de vínculo o relación, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, la Sala procede a declarar la inexecutable integral del decreto. Ahora bien, dado que el decreto objeto de control pretende una modificación integral del sistema de salud en el departamento de La Guajira, en los términos en que se indicó, la Sala dispondrá que los efectos de la inexecutable deban ser retroactivos al momento de su expedición.

Finalmente, en relación con los efectos retroactivos de la decisión, la Sala hizo algunas precisiones, en particular, respecto de los contratos que se hubiesen adjudicado o celebrado –con independencia del régimen contractual aplicable– hasta el día 26 de octubre de 2023, los cuales deberán cumplirse en los términos pactados, para garantizar la seguridad jurídica y la buena fe de los contratistas, al igual que la protección del patrimonio público, sin que esta decisión implique un pronunciamiento sobre su legalidad.

#### **4. Salvamentos parciales de voto y aclaraciones de voto**

Salvaron parcialmente su voto las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**. Aclararon, igualmente, su voto la magistrada **FAJARDO RIVERA** y el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**.

La magistrada **Ángel Cabo salvó parcialmente el voto**. Si bien, en términos generales, comparte la decisión de la Corte de decretar la inconstitucionalidad del Decreto 1270 de 2023, en tanto contiene disposiciones que pretenden introducir una reforma integral al sistema de salud en la Guajira -lo cual no puede ser el producto de un estado de excepción-, se apartó parcialmente de la decisión mayoritaria en esta sentencia por dos razones: (i) la falta de estudio formal y material del artículo 14 de dicho decreto; y (ii) la ausencia de un análisis, siquiera mínimo, sobre los impactos de la orden de efectos retroactivos adoptada por la mayoría.

En primer lugar, la Magistrada recordó que en la Sentencia C-383 de 2023, que estudió el Decreto 1085 de 2023, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, salvó su voto pues no compartió la determinación de declarar la inexecutable del decreto con efectos diferidos. En el salvamento de voto a esa decisión, que compartió con la magistrada Pardo Schlesinger y el magistrado Cortés González, la magistrada Ángel Cabo consideró que había razones para declarar una executable parcial y condicionada, solo

para enfrentar a corto plazo el agravamiento de la crisis humanitaria de la Guajira, al tiempo que se debió declarar la inexecutable de los aspectos del decreto declarativo relacionados con la adopción de medidas de largo plazo, pues este tipo de acciones deben tramitarse ante el Congreso.

Esa propuesta, que fue derrotada, buscaba habilitar el estudio constitucional de medidas de urgencia que permitieran atender la situación de los más vulnerables en temas como el acceso al agua potable, la seguridad alimentaria y la salud ante el agravamiento de la crisis humanitaria por la confluencia de una serie de factores climáticos. Para la magistrada Ángel Cabo en la Sentencia C-383 de 2023, la decisión de la mayoría partió de una conclusión equivocada en relación con el análisis del presupuesto de suficiencia, además de ser contradictoria y no promover una jurisprudencia clara sobre los estados de emergencia en el marco del cambio climático.

Ahora bien, aunque la magistrada Ángel Cabo no compartió lo decidido por la Corte en la Sentencia C-383 de 2023, teniendo en cuenta que es menester respetar esa decisión como fundamento del estudio de los decretos legislativos, en esta ocasión estuvo de acuerdo con la decisión que se comenta, respecto de: (i) la metodología de análisis para examinar los decretos legislativos a la luz del diferimiento establecido en la Sentencia C-383 de 2023; y (ii) la conclusión de que la mayoría de artículos del Decreto 1270 de 2023 no superara el primer paso de análisis de relación directa entre las medidas legislativas y la razón del diferimiento. Esto es, por cuanto no tienen como objetivo conjurar las causas de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por menor disponibilidad de agua en el departamento de la Guajira y, por el contrario, lo que busca es resolver una problemática estructural que afecta el sector salud en el departamento, la cual debe ser resuelta a través de mecanismos ordinarios y no por legislación de emergencia.

No obstante, para la magistrada Ángel Cabo, un artículo del Decreto 1270 de 2023, esto es el artículo 14, sí supera el primer análisis de relación directa con los motivos del diferimiento y, por tanto, consideró que ha debido procederse con el análisis formal y material de dicha disposición. En efecto, el artículo 14 creaba un “Comité de Emergencia Nutricional y Materna para La Guajira”, “como un espacio de coordinación, articulación y toma de decisiones sectorial, intersectorial y comunitario”, en el cual “se realizará el reporte, seguimiento y toma de acciones inmediatas para garantizar la atención integral de los niños y niñas menores de 5 años de edad, identificados con riesgo de desnutrición, desnutrición aguda y gestantes con morbilidad materna, así como la mortalidad evitable por estas causas”.

Para la magistrada Ángel Cabo la conexidad directa de este artículo en particular se daba por dos razones. Primero, porque la norma era clara en mostrar que se trataba de una medida de urgencia. Segundo, porque el diferimiento establecido por la Corte, según queda consignado en el comunicado de la Sentencia C-383 de 2023, se da por la amenaza de agravación de la crisis humanitaria de la Guajira por la menor disponibilidad de agua. Para la Magistrada es un hecho, probado dentro del proceso de discusión del decreto declarativo, que a quiénes más afecta la falta de disponibilidad de agua es a los más vulnerables, entre ellos a los niños y las niñas y a las madres gestantes. Por ende, consideró que desconocer la conexión intrínseca entre la menor disponibilidad de agua y las implicaciones que esto tiene en la salud de los niños, las niñas y las mujeres gestantes le resta importancia a la evidencia científica presentada y valorada a lo largo del proceso, al tiempo que desatiende el rol del juez constitucional como defensor de un orden justo para los más débiles.

Por último, la magistrada Ángel Cabo consideró que, aunque en ocasiones dar una orden para retrotraer los efectos de normas declaradas inconstitucionales es necesario, en este caso la Corte ha debido aplicar un exámen pausado para evaluar con mayor rigor el impacto de una orden de ese tipo. Si el diferimiento establecido en la Sentencia C-383 de 2023 tiene el fin de “no hacer más gravosa la situación humanitaria ante el vacío de la inconstitucionalidad sobreviniente de los decretos de desarrollo” (comunicado de prensa, Sentencia C-383/23), lo mínimo, consideró la magistrada Ángel Cabo, era que la Corte examinara con algo de detenimiento si la retroactividad podría o no profundizar el agravamiento de la situación humanitaria en La Guajira.

La magistrada **Fajardo Rivera anunció salvamento parcial y aclaración de voto**. En su criterio, el comité para la atención de las madres gestantes sí satisfacía el criterio de conexidad con el agravamiento de la crisis del agua y con sus consecuencias en las necesidades básicas de la población más vulnerable. Sostuvo que la salud tiene una conexión evidente y comprobada con la disposición de agua potable y añadió que esta circunstancia impacta las condiciones de morbilidad y mortalidad infantil en todo el Departamento de La Guajira y de manera más intensa a la población étnicamente diferenciada. En consecuencia, un organismo para la evaluación y seguimiento de la situación de las madres gestantes y de los niños de cero a cinco años, como la prevista por el artículo 14 del Decreto analizado, debió preservarse por el término de un año, de conformidad con los efectos diferidos y las razones centrales de la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023, razón por la cual se apartó de la decisión de inexecutable inmediate del artículo citado.

Por otra parte, aclaró su voto con el propósito de precisar que los efectos retroactivos de esta decisión deben ser analizados a partir del alcance de cada una de las medidas contenidas en el decreto legislativo estudiado. En ese sentido, enfatizó en que los efectos de la declaratoria de inexecutable de los decretos declaratorios y de desarrollo de un estado de emergencia son, por regla general, hacia futuro, de modo que corresponde a este Tribunal justificar la medida excepcional de declararlos de manera retroactiva. En este caso, se acudió a esta última fórmula sin una argumentación suficiente.

De igual manera, precisó la magistrada disidente, que no basta con que una medida se considere estructural para que se declare su inexecutable con efectos diferidos, pues la decisión acerca de los efectos en el tiempo de estas decisiones debe basarse en un estudio sobre las consecuencias normativas de la decisión en relación con la eficacia de los derechos fundamentales y otros principios constitucionales. Además, indicó, la división entre medidas estructurales y coyunturales no es siempre posible, como ocurre en escenarios de situaciones graves y sistemáticas de derechos fundamentales, donde cada medida coyuntural podría, por línea de principio, aspirar a una transformación trascendente para la población afectada.

En este sentido, consideró que solo pueden extenderse, de manera razonable, en relación con aquellas medidas que, de conformidad con el criterio mayoritario de la Sala, corresponden a una modificación estructural del sistema general de salud en curso. Las demás medidas que hayan implicado, por ejemplo, disposición de recursos ya ejecutados o en proceso de ejecución hasta el momento de la decisión o la vinculación de personal médico para la atención de la población afectada, no pueden entenderse retroactivas, pues pretender volver al estado de cosas anterior a su adopción podría causar un daño en la población de La Guajira, el erario o comprometer la garantía de derechos fundamentales de terceros, como los trabajadores. Y, por último, en torno a medidas que no se han adoptado, el efecto debe entenderse también a futuro, pues la retroactividad carecería de sentido.

**SENTENCIA C-440-23 (26 DE OCTUBRE)**

**M.P. JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ**

**EXPEDIENTE: RE-350**

**CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL EL DECRETO LEGISLATIVO 1268 DE 2023, EXPEDIDO PARA RECUPERAR LA SOCIEDAD SALINAS MARÍTIMAS DE MANAURE LTDA. (SAMA) EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA DE LA GUAJIRA**



## 1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1268 de 2023 “[p]or el cual se adoptan medidas para la recuperación de las Salinas Marítimas de Manaure, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica”.

## 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1268 de 2023.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Legislativo 1268 de 2023, como consecuencia de la inexecutable del Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en La Guajira. Señaló que esta decisión es la que procede respecto de todos los actos dictados por el Gobierno con fundamento en aquel decreto declarativo.

Sin embargo, como la inexecutable de la emergencia fue declarada con efectos diferidos, por el término de un año, para evitar afectaciones respecto de la *amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte analizó, mediante los criterios de conexidad y estricta necesidad, si las medidas adoptadas por el decreto bajo control estaban encaminadas a conjurar tal amenaza e impedir la extensión de sus efectos. La Sala Plena concluyó que el Decreto Legislativo 1268 de 2023 no cumplía los mencionados criterios, pues su finalidad era recuperar la sociedad Salinas Marítimas de Manaure Ltda. (SAMA) y lograr su operación sostenible.

Para sustentar esta decisión, la Corte examinó las medidas de la normativa bajo examen. El Gobierno dispuso la capitalización de la empresa por \$61.000.000.000 COP. La inyección de recursos tenía el objetivo de permitir a la Nación recobrar su participación mayoritaria y el control societario. De esta manera, el ejecutivo podría acompañar a SAMA para su presentación al Procedimiento de Recuperación Empresarial (PRES).

El Gobierno nacional argumentó que el salvamento de la sociedad contribuiría a atender la emergencia, primero, porque las utilidades a las que tuviera derecho el municipio de Manaure, uno de sus socios, están destinadas legalmente a financiar el suministro de agua en ese territorio. Por otro lado, los dividendos repartidos a la Nación se habrían invertido, por disposición del Decreto, en proyectos orientados a atender las causas del Estado de Cosas Inconstitucional en La Guajira.

La Sala determinó que el objetivo general del decreto no estaba relacionado con el manejo de la escasa disponibilidad de agua, sino con la recuperación de una sociedad, por lo que no existía una relación temática o conexidad directa. En efecto, la destinación de las utilidades podía llegar a tener un vínculo con este asunto, pero este era remoto, potencial e indirecto. Las reformas para el salvamento de SAMA no incidían directa ni ciertamente en el manejo del recurso hídrico. Además, la generación de utilidades, que eventualmente se destinarían a atender la mencionada amenaza, podía tardar años y estaba materialmente mediada por distintos factores y condicionantes.

Con estos fundamentos, la Corporación procedió a declarar la inexecutable con efectos inmediatos del Decreto Legislativo 1268 de 2023.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

**SENTENCIA C-441-23 (26 DE OCTUBRE)**  
**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**  
**EXPEDIENTE RE-353**

**CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE CON EFECTOS INMEDIATOS EL DECRETO 1271 DE 2023, QUE AUTORIZA MODIFICAR LAS OBLIGACIONES DE HACER CONTENIDAS EN LOS PERMISOS PARA EL USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO**

#### **1. Norma objeto de revisión**

Decreto Legislativo 1271 de 2023, “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de asignación o modificación de obligaciones de hacer contenidas en los permisos para el uso del espectro radioeléctrico, para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

#### **2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** con efectos inmediatos el Decreto Legislativo 1271 del 31 de julio de 2023 “Por el cual se adoptan medidas en materia de asignación o modificación de obligaciones de hacer contenidas en los permisos para el uso del espectro radioeléctrico, para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado

de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”.

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable el mencionado decreto al considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de este último.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la emergencia fue declarada inexecutable con efectos diferidos *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, la Corte examinó adicionalmente, bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, si las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de control estaban destinadas exclusivamente a conjurar tal amenaza y a impedir la extensión de sus efectos, a partir de lo cual concluyó que el Decreto Legislativo 1271 de 2023 no cumplía ninguno de los requisitos de necesidad ni de conexidad. Esto debido a que la materia del decreto carecía de vínculo temático con la atención de la mencionada amenaza. De allí que el decreto mencionado no hiciese parte de aquellas medidas en las que la inexecutable diferida resultara aplicable.

Para llegar a tales decisiones, la Corte siguió la siguiente metodología:

1. El punto de partida supone considerar que son inconstitucionales todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023 –mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira–, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable.

Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos diferidos de dicha declaratoria respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, la Corte entra a valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de estricta necesidad y conexidad, tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida, en los términos de la mencionada providencia.

En caso de que esta relación no se acredite, se debe declarar la inexecutable inmediata o, excepcionalmente, con efectos retroactivos,

de las medidas legislativas objeto de estudio, dependiendo de las especificidades de cada decreto o medida legislativa.

2. En segundo lugar, en caso de que se establezca aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida de la declaratoria de la emergencia, es procedente que la Corte analice el cumplimiento de los requisitos formales<sup>4</sup> y materiales<sup>5</sup> que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas.

Si las medidas legislativas objeto de control no cumplen alguno de estos requisitos, se deberá declarar su inexecutable inmediata o con efectos retroactivos, según corresponda. Por el contrario, si tales medidas satisfacen la totalidad de aquellas exigencias formales y materiales, la Corte deberá declarar el diferimiento de los efectos de la inexecutable, conforme a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

3. A partir de esta ruta metodológica, la Sala estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1271 de 2023. De conformidad con el fallo de inexecutable con efectos diferidos adoptado por la Corte mediante sentencia C-383 de 2023, la Sala verificó que la medida contenida en dicha disposición, consistente en la habilitación para asignar o modificar las obligaciones de hacer suscritas por los usuarios del espectro radioeléctrico, no guarda un vínculo temático con la atención de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira. Esto debido a que versa sobre asuntos que no tienen relación de causalidad y vínculo directo con dicha amenaza y, antes bien, refiere a materias distintas, de naturaleza estructural y respecto de los cuales el Gobierno no acreditó su relación con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. En consecuencia, y a partir de la metodología ante explicada, el decreto examinado resulta inexecutable por consecuencia y ante la inconstitucionalidad del decreto declaratorio del estado de emergencia económica, social y ecológica en dicho departamento.

---

<sup>4</sup> Estas corresponden a las siguientes cuatro: (i) la suscripción por parte del presidente de la República y todos los ministros, (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y durante el término de su vigencia, (iii) la existencia de motivación y (iv) que el decreto de desarrollo no exceda el ámbito territorial de la declaratoria de emergencia.

<sup>5</sup> Estos corresponden a los siguientes diez juicios: (i) juicio de finalidad, (ii) juicio de conexidad material (interno y externo), (iii) juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad (fáctica y jurídica), (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

#### 4. Aclaraciones de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

#### **SENTENCIA C-442 DE 2023 (26 DE OCTUBRE)**

**M.P. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

**EXPEDIENTE RE-360**

**CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE CON EFECTOS INMEDIATOS EL DECRETO LEGISLATIVO 1278 DE 2023, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS DE EMERGENCIA EN MATERIA CULTURAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA RIQUEZA CULTURAL DEL PUEBLO WAYÚU**

#### 1. Norma objeto de revisión

Decreto Legislativo 1278 de 2023, “por el cual se adoptan medidas de emergencia en materia cultural para la protección de la riqueza cultural del Pueblo Wayúu”.

#### 2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** con efectos inmediatos el Decreto Legislativo 1278 del 31 de julio de 2023 “[p]or el cual se adoptan medidas de emergencia en materia cultural para la protección de la riqueza cultural del Pueblo Wayúu”.

#### 3. Síntesis de los fundamentos

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable la norma objeto de revisión, a partir de la consideración de que resultan inexecutable todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en las facultades conferidas por el Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira, como consecuencia de la declaratoria de inexecutable de este último, adoptada mediante la Sentencia C-383 de 2023.

Además, tuvo en cuenta que dicha inexecutable se produjo únicamente *respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua*, por lo que examinó, bajo los criterios de estricta necesidad y conexidad, si las medidas adoptadas mediante el decreto objeto de control estaban destinadas exclusivamente a conjurar tal amenaza y a impedir la extensión de sus efectos, frente a lo que el Tribunal Constitucional concluyó que la referida normativa no cumple con ninguna de tales exigencias.

2. Para llegar a tal decisión y a dichas conclusiones, la Corte siguió la siguiente metodología:

2.1. El punto de partida supuso considerar que son inexecutable todos los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional con fundamento en el Decreto 1085 de 2023, mediante el cual se declaró la emergencia en el departamento de La Guajira, como consecuencia de su declaratoria de inexecutable.

Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos diferidos de dicha declaratoria respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua, la Corte entra a valorar si es posible establecer un vínculo o relación directa, bajo criterios de estricta necesidad y conexidad, tal como se indicó en la Sentencia C-383 de 2023, entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida, en los términos de la mencionada providencia.

En caso de que esta relación no se acredite, se debía declarar la inexecutable inmediata o excepcionalmente con efectos retroactivos de las medidas legislativas objeto de estudio, dependiendo de las especificidades de cada decreto o medida legislativa.

2.2. En segundo lugar, en caso de que se estableciera aquella relación entre las medidas legislativas que adopta el decreto objeto de control y la amenaza respecto de la cual se declaró la inexecutable diferida de la declaratoria de la emergencia, era procedente que la Corte analizara el cumplimiento de los requisitos formales<sup>6</sup> y materiales<sup>7</sup> que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias, la jurisprudencia constitucional ha encontrado aplicables en el control de constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas.

Si las medidas legislativas objeto de control no cumplieren alguno de estos requisitos, se debía declarar su inexecutable inmediata o con efectos retroactivos, según corresponda. Por el contrario, si tales medidas satisficieran la totalidad de aquellas exigencias formales y materiales, la

---

<sup>6</sup> Estas corresponden a las siguientes cuatro: (i) la suscripción por parte del presidente de la República y todos los ministros, (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y durante el término de su vigencia, (iii) la existencia de motivación y (iv) que el decreto de desarrollo no exceda el ámbito territorial de la declaratoria de emergencia.

<sup>7</sup> Estos corresponden a los siguientes diez juicios: (i) juicio de finalidad, (ii) juicio de conexidad material (interno y externo), (iii) juicio de motivación suficiente, (iv) juicio de ausencia de arbitrariedad, (v) juicio de intangibilidad, (vi) juicio de no contradicción específica, (vii) juicio de incompatibilidad, (viii) juicio de necesidad (fáctica y jurídica), (ix) juicio de proporcionalidad y (x) juicio de no discriminación.

Corte debería declarar el diferimiento de los efectos de la inexecutable, conforme a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023.

3. A partir de la metodología referida, la Sala estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1278 de 2023. De una parte, la Sala realizó una descripción analítica de la norma objeto de control, y concluyó que el Decreto Legislativo 1278 de 2023 pretende modificar la destinación de los recursos del *Impuesto Nacional al Consumo con destino a la Cultura*, particularmente, de aquellos que cumplían tres condiciones: *primero*, que correspondan a la vigencia 2022 o anteriores, *segundo*, que hubieren sido girados al departamento de La Guajira y, *tercero*, que no se encuentren comprometidos desde una perspectiva presupuestal. Esto, con el fin de destinarlos para la financiación de proyectos y/o programas relacionados con la apropiación social de la cultura y el arte del pueblo Wayúu.

De otra parte, la Sala concluyó que entre las medidas legislativas que adopta el decreto y las razones que justificaron la inexecutable diferida en la Sentencia C-383 de 2023 no es posible establecer, bajo criterios de “estricta necesidad y conexidad”, ningún tipo de vínculo o relación. Esto es así, por cuanto las medidas legislativas que adopta no tienen por finalidad conjurar las causas de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria, esto es la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira, como consecuencia de la conjunción de los eventos climáticos atípicos que amenazan la región, sino que, por el contrario, pretenden resolver la problemática estructural que afecta al sector cultura en dicho departamento.

Lo anterior, debido a que (i) los considerandos y las motivaciones de ese decreto no explican ese vínculo; y (ii) los elementos de juicio recaudados demostraron la falta de relación entre la medida objeto de esta sentencia y la materia climática y de acceso al agua. Además, la Sala descartó que el argumento contenido en los considerandos del Decreto Legislativo 1278 de 2023, y reiterado por el Ministerio de Cultura, relativo a que la norma sub examine busca la destinación de recursos para garantizar la participación de profesionales especializados en temas culturales y de la comunidad Wayúu en las medidas que pueden llegar a ser de su interés, permitiría acreditar el vínculo temático antes explicado. Esto último por tres razones.

*Primero*, porque no existen elementos de juicio que permitan concluir que modificar la destinación de los recursos de un tributo destinado a la cultura sea una condición necesaria para el aprovisionamiento y distribución de agua en el departamento de La Guajira, por lo que se concluye que no existe el vínculo temático que exige la jurisprudencia. *Segundo*, debido a que la interpretación de la decisión de inexecutable con efectos diferidos debe realizarse de manera armónica con el artículo 215 de la Constitución,

que establece que las medidas a adoptar mediante decretos de desarrollo de la declaratoria de la emergencia económica social y ecológica, deben estar destinadas “exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. Y, tercero, habida cuenta de que una cosa es que los recursos sean destinados a la garantía de participación en las diferentes medidas y otra, diferente, que tal medida tenga como objeto conjurar la menor la disponibilidad de agua.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.

#### **SENTENCIA C-443/23 (26 DE OCTUBRE)**

**M.P. NATALIA ÁNGEL CABO**

**EXPEDIENTE RE-356**

**LA CORTE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1274 DE 2023, ANTE LA DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1085 DE 2023, ADOPTADA MEDIANTE LA SENTENCIA C-383 DE 2023**

#### **1. Norma objeto de revisión**

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

#### **3. Síntesis de los fundamentos**

La Sala Plena de la Corte Constitucional hizo referencia a la sentencia C-383 de 2023 en la cual resolvió, entre otras cosas la inexecutable del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, “[p]or medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”. En relación con dicha declaratoria de inexecutable, la Sala Plena concedió efectos diferidos por el término de un año, contado a partir de la expedición del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

En atención a la decisión adoptada en la Sentencia C-383 de 2023, la Corte explicó la figura de la inconstitucionalidad por consecuencia. La Sala advirtió que los decretos expedidos en desarrollo del decreto legislativo que



declara el estado de emergencia son inexecutable como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del decreto principal.

Luego, la Corte abordó el estudio del Decreto Legislativo 1274 de 2023, con el fin de determinar si contenía medidas relacionadas con la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. Este estudio respondió a la necesidad de establecer si la inexecutable por consecuencia del Decreto Legislativo 1274 de 2023 debía diferirse por el término establecido en la Sentencia C-383 de 2023.

La Corte entendió que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 consistente en la creación de una institución de educación superior propia del pueblo Wayúu, no guarda un vínculo temático con la atención de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua en el departamento de La Guajira. En consecuencia, dicha disposición no adoptó medidas de conformidad con el fallo de inexecutable con efectos diferidos adoptado por la Corte mediante Sentencia C-383 de 2023.

En efecto, de la revisión de los seis artículos adoptados en el Decreto Legislativo 1274 de 2023 la Sala no advirtió la relación de las medidas allí acogidas con la finalidad de conjurar el agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua.

Así, en los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 1274 de 2023 se creó la institución de educación superior propia del pueblo Wayúu, como una entidad de derecho público, con carácter especial y autónomo. Esa medida está dirigida a atacar el déficit en la cobertura y calidad de la educación superior y no guarda relación temática con la necesidad de evitar el agravamiento de la crisis humanitaria por la baja disponibilidad de agua.

En los artículos 3 al 5, el Gobierno nacional adoptó medidas instrumentales dirigidas a materializar la puesta en funcionamiento de la institución de educación superior creada, tales como la definición de las fuentes de financiación y de los órganos de dirección, entre otras. Sin embargo, resultó evidente que ni la medida principal ni las instrumentales se enmarcaban en las condiciones definidas en la Sentencia C-383 de 2023 para diferir los efectos de su inexecutable.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA**, así como el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** formularon aclaración de voto respecto de esta decisión.