



Corte Constitucional

COMUNICADO

44

Noviembre 8 y 9

SENTENCIA C-467/23 (8 DE NOVIEMBRE)**M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR****EXPEDIENTE: RE-355**

LA CORTE RESOLVIÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 1273 DE 2023, QUE PREVEÍA MEDIDAS EN MATERIA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. CONCEDIÓ EFECTOS DIFERIDOS A LA INEXEQUIBILIDAD FRENTE A LOS ARTÍCULOS 6 (PARCIAL) Y 9. EN CAMBIO, DISPUSO RETROTRAER LOS EFECTOS DE LA INEXEQUIBILIDAD FRENTE A LOS ARTÍCULOS 4, 5 Y 7. RESPECTO A LOS DEMÁS ARTÍCULOS, CONCEDIÓ EFECTOS INMEDIATOS A SU DECISIÓN DE INEXEQUIBILIDAD

1. Norma objeto de revisión

**“DECRETO 1273 DE 2023
[31 de julio de 2023]**

“Por el cual se adoptan medidas en materia de agricultura y desarrollo rural, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el departamento de La Guajira”

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 47 de la Ley 137 de 1994, y el artículo 3 del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el departamento de La Guajira”, y

CONSIDERANDO

(...)

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. *El presente decreto legislativo tiene por objeto la implementación específica para el sector de agricultura y desarrollo rural, de las medidas de emergencia económica, social y ecológica en el departamento de La Guajira, de conformidad con la declaratoria que en cumplimiento del artículo 215 de la Constitución Política de 1991, efectuó el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo No. 1085 del 02 de julio de 2023.*

Artículo 2. Reducción excepcional de montos asegurables y sustitución de garantías únicas. *En los contratos y convenios celebrados con asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, organizaciones indígenas, siempre y cuando estén conformadas exclusivamente por cabildos indígenas, resguardos indígenas, asociaciones de cabildos, asociación de autoridades u otra forma de autoridad indígena propia, que tengan por objeto el desarrollo de*

proyectos o actividades para conjurar las causas de la Emergencia o impedir la agravación de sus efectos, podrá justificarse la no obligatoriedad de garantías o reducirse las coberturas asegurables. En los estudios previos de la contratación, se expondrán los análisis y argumentos realizados por la entidad pública para justificar la aplicación de la presente norma jurídica que faculta a no solicitar garantías o reducir las coberturas.

Las garantías podrán ser sustituidas por cualquiera de los siguientes mecanismos:

A. Fortalecimiento de la supervisión de la gestión contractual, con equipos interdisciplinarios con presencia compartida en los territorios, en orden a garantizar la calidad de los bienes, servicios, el cumplimiento del convenio y la correcta ejecución contractual.

B. Obligación de que las transferencias superiores a 10 SMLMV se realicen como regla general a través de transferencias bancarias y no mediante desembolsos en efectivo y el supervisor de las entidades estatales contratantes intervenga como segundo autorizador de los desembolsos, previa revisión y acompañamiento detallado, tendiente a asegurar la calidad, oportunidad de los servicios, actividades, bienes, así como la adecuada ejecución del convenio o contrato.

Artículo 3. Compras públicas de productos agropecuarios de pequeños y medianos productores.

Para efectos del artículo 3 de la Ley 2046 de 2020, la Agencia de Desarrollo Rural adoptará para el departamento de La Guajira planes de fortalecimiento productivo, agro logística, agro comercialización, agro

industrialización y mercadeo formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y tendrá la facultad de realizar compra directa de cosechas a pequeños productores con el fin de garantizar el derecho a la alimentación en el Departamento de La Guajira.

Para el efecto, en el departamento de La Guajira la Agencia de Desarrollo Rural adelantará las siguientes funciones:

A. Ejecutar las políticas y planes de fortalecimiento productivo, agro logística, agro comercialización y mercadeo, comprar las cosechas necesarias, importar insumos agrícolas para superar las graves situaciones de desabastecimiento o fallas del mercado, apoyar o realizar la distribución minorista de productos básicos en zonas marginales para la seguridad alimentaria departamental, municipal y en los territorios étnicos en el departamento de La Guajira.

B. Conservar existencias mínimas de seguridad de algunos alimentos e insumos básicos, para atender circunstancias extremas de desabastecimiento que no puedan ser superadas de inmediato en el mercado interno o con importaciones.

Parágrafo 1. Los recursos a los que se refiere la Ley 2183 de 2022, podrán destinarse por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para comprar cosechas y productos e insumos agropecuarios, realizar su distribución y entrega para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria en el departamento de La Guajira.

Parágrafo 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá ejecutar directamente o a través de sus

entidades adscritas y vinculadas las funciones de que trata el artículo 5 del Decreto 1675 de 1997. Así mismo, podrán contratar directamente el diseño, construcción, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura productiva para garantizar la seguridad alimentaria en La Guajira.

Artículo 4. Medidas especiales para la adquisición y destinación de tierras en La Guajira. Para promover la seguridad alimentaria en el departamento de La Guajira declárese como de utilidad pública e interés social la zona Especial de Protección para la Producción de Alimentos declarada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las zonas específicas del departamento de La Guajira.

Para el efecto, créase el "Programa especial de dotación de tierras para la producción de alimentos para la seguridad alimentaria" para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno nacional deba destinar tierras para la producción de alimentos, en adición de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994.

Parágrafo. Para la atención de la Emergencia Económica, Ecológica y Social en La Guajira, la Agencia Nacional de Tierras podrá aplicar en lo pertinente el régimen especial de que trata el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012.

Artículo 5. Integración excepcional de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuario -FONSA- para la aprobación de medidas de apoyo económico a favor de pequeños y medianos productores en el departamento de La Guajira. De manera excepcional y para efectos de la presente Emergencia Económica, Social y Ecológica, para

la aprobación de medidas de apoyo económico a favor de pequeños y medianos productores en el departamento de La Guajira, la Junta Directiva del FONSA podrá sesionar válidamente, con los tres integrantes de que tratan los numerales 1, 2 Y 3 del artículo 7 de la Ley 302 de 1996.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, la Junta Directiva del FONSA calificará, como situación de crisis, la declaratoria de emergencia Económica, Social y Ecológica en el Departamento de La Guajira, de que trata el Decreto Legislativo No. 1085 de 2023.

Artículo 6. La formalización del uso y aprovechamiento del agua en la agricultura y acuicultura de subsistencia. Las autoridades competentes deberán priorizar las solicitudes de licenciamiento y concesión para el uso de aguas cuando tenga por objeto garantizar el acceso al agua para la acuicultura y la agricultura de subsistencia. Para tal efecto, se reducirán los términos a la mitad en lo que corresponde a la etapa del procedimiento administrativo.

Con fin de asegurar el suministro de agua para actividades de acuicultura y agricultura de subsistencia en La Guajira, como medida para superar la inseguridad alimentaria severa y garantizar el derecho humano a la alimentación, autorícese a los usuarios a usar el recurso hídrico a partir de la presentación de la solicitud de uso y aprovechamiento de aguas ante la autoridad competente. Lo anterior, sin perjuicio del deber que le asiste a la autoridad ambiental competente de resolver de fondo el trámite correspondiente.

Artículo 7. Transferencia de la propiedad, posesión, administración,

operación, y desarrollo de las actividades y obligaciones del Proyecto multipropósito del Río Ranchería. El Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira, de que trata el artículo 13 del Decreto Legislativo 1250 de 2023 tendrá la propiedad, posesión, administración, operación, y desarrollo de las actividades y obligaciones del Proyecto multipropósito del Río Ranchería. Para el efecto, a partir de la vigencia de este Decreto, cédase la represa El Cercado y la infraestructura en el río Ranchería y los bienes asociados a esta y sus garantías, de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR- al Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira.

La cesión comprende todos los derechos, obligaciones, licencias, concesiones, permisos, garantías y demás autorizaciones que ostenta la Agencia de Desarrollo Rural respecto del Proyecto multipropósito del Río Ranchería. La cesión se realizará en coordinación entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Agencia de Desarrollo Rural - ADR-, Y el Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira cuando éste entre en funcionamiento.

Los contratos, convenios y acuerdos, incluidas sus garantías, y los procesos de contratación en curso que por su objeto estén asociados a la represa, se entenderán subrogados a favor del El Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira sin necesidad de trámites adicionales, y continuarán ejecutándose en los términos en que hayan sido suscritos. El proyecto continuará su carácter multipropósito.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Agencia de Desarrollo Rural, para efectos de la cesión de la posición contractual y de los procesos de contratación previstos para la

vigencia 2023, gestionarán la transferencia de los recursos pertinentes.

El acta de entrega y recibo de inventario detallado no impedirán la cesión ni entrada en operación del Instituto. En caso de controversia, a partir del inventario realizado individualmente por cedente y cesionario se resolverá con la mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE, en virtud de lo previsto en el subnumeral xii del numeral 3° del artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011.

El Gobierno nacional adoptará las medidas administrativas y presupuestales necesarias para garantizar la administración y operación especializada y eficiente del proyecto multipropósito de la Represa Ranchería.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio coordinará con la Agencia de Desarrollo Rural la operación de los distritos de riego contemplados en el megaproyecto de Ranchería.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asumirá transitoriamente la propiedad, posesión, administración, operación, y desarrollo de las actividades y obligaciones del Proyecto multipropósito del Río Ranchería, hasta tanto dichas funciones derechos, obligaciones y deberes sean asumidas por El Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira. Transferencia que se adelantará en los mismos términos y condiciones dispuestos en el presente artículo.

Artículo 8. Recursos. Las acciones a ejecutar en desarrollo de lo establecido en el presente decreto, estarán sujetas a las disponibilidades

presupuestales vigentes, al Marco de Gasto y al Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente de los Sectores Involucrados.

Artículo 9. Vigencia. Este Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

(...).”

2. Decisión

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 1273 del 31 de julio de 2023 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de agricultura y desarrollo rural, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Departamento de la Guajira”*.

SEGUNDO. Conceder **EFFECTOS DIFERIDOS** a esta decisión, por el término de un (1) año contado a partir de la expedición del Decreto Legislativo 1085 del 2 de julio de 2023, en lo que tiene que ver con la autorización de uso del recurso hídrico a partir de la solicitud de concesión de aguas para su uso y aprovechamiento en las actividades de acuicultura y agricultura de subsistencia prevista en el artículo 6, y respecto del artículo 9 en concordancia con los efectos diferidos del citado artículo 6 del Decreto Legislativo 1273 de 2023.

TERCERO. Conceder **EFFECTOS RETROACTIVOS** a esta decisión, a partir del 31 de julio de 2023, respecto de los artículos 4, 5 y 7 del Decreto Legislativo 1273 de 2023.

CUARTO. Conceder **EFFECTOS INMEDIATOS** a esta decisión respecto de las demás normas contenidas en el Decreto Legislativo 1273 de 2023.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional adelantó el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1273 del 31 de julio de 2023, *“[p]or el cual se adoptan medidas en materia de agricultura y desarrollo rural, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Departamento de la Guajira”*.

La Sala Plena advirtió que, el decreto controlado, se profirió en el marco del estado de emergencia declarado en el Departamento de La Guajira mediante el Decreto Legislativo 1085 de 2023, que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-383 de 2023. Los efectos de la decisión fueron diferidos por un año respecto de la amenaza de agravamiento de la crisis humanitaria por la menor disponibilidad de agua. En esa decisión, la Corte precisó que los decretos de medidas adoptados deberían ser

revisados a partir de los criterios de conexidad y estricta necesidad, entre otros criterios constitucionales y jurisprudenciales.

Así las cosas, antes de entrar al análisis de fondo, la Sala, determinó el alcance del control constitucional aplicable. Señaló que las medidas dictadas al amparo de la emergencia que guarden relación con los asuntos respecto de los cuales se defirió la inexecutableidad del decreto declaratorio deben someterse a un control sustancial de constitucionalidad, en tanto pueden permanecer vigentes por un tiempo y producir efectos en el ordenamiento.

Así, el control de constitucionalidad en este caso consiste en: (i) determinar la inexecutableidad por consecuencia del decreto legislativo expedido en el curso del estado de excepción; (ii) caracterizar las medidas contenidas en el decreto legislativo para identificar cuáles resultan cobijadas por la modulación de los efectos de la inexecutableidad de la declaratoria de la emergencia y cuáles no; y (iii) adelantar el control de constitucionalidad integral y automático sobre las medidas que permanecerán en el ordenamiento por efecto del diferimiento o la condicionalidad declarada respecto del decreto de la emergencia. Si las normas superan ese escrutinio, procede declarar su inexecutableidad con efectos diferidos, según la modulación ordenada en la sentencia que decidió sobre la inexecutableidad de la declaratoria de la emergencia. En caso contrario, debe declararse su inexecutableidad con efectos inmediatos o con efectos retroactivos según las especificidades propias de cada caso.

La Corporación identificó que los artículos 1 a 5 y 8 del Decreto Legislativo 1273 de 2023 no se relacionan, en términos de conexidad y necesidad estricta, con la materia cuya inexecutableidad se difirió en el tiempo. En cambio, sí advirtió una relación directa respecto de los artículos 6 y 7. El artículo 6 regula lo referente a licencias y concesiones ambientales que tengan por objeto utilizar aguas destinadas a garantizar la acuicultura y agricultura de subsistencia. El artículo 7 adopta diversas medidas frente al Proyecto Multipropósito del río Ranchería (que estará a cargo del Instituto de Aguas de La Guajira y transitoriamente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) con el fin de gestionar el recurso hídrico en el departamento, así como garantizar el acceso al agua potable y saneamiento básico de la población en los términos del Decreto Legislativo 1250 de 2023.

La Corte precisó que el control constitucional del artículo 7 resultaba improcedente por sustracción de materia, por cuanto mediante la Sentencia C-464 de 2023 se declaró la inexecutableidad con efectos retroactivos de las normas contenidas en el Decreto Legislativo 1250 de 2023, mediante los cuales se creaba y regulaba el funcionamiento del Instituto del Agua de La Guajira. En esa misma decisión se declaró la inexecutableidad con

efectos inmediatos del inciso segundo del párrafo tercero del artículo 2 del Decreto Legislativo 1250 de 2023, que asignaba al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio las funciones de administración, operación y mantenimiento de los componentes del Proyecto Multipropósito del Río Ranchería. De ahí que los efectos de esa decisión se extendieran al artículo 7 del Decreto Legislativo 1273 de 2023.

Por otra parte, la Sala concluyó que, al determinar la vigencia de todas las normas contenidas en el Decreto 1273 de 2023, el artículo 9 se relaciona con la materia cuya inexecutable se difirió en la Sentencia C-383 de 2023.

En vista de todo lo anterior, la Sala identificó que los artículos 6 y 9 del Decreto legislativo 1273 de 2023 eran los únicos susceptibles de continuar vigentes por un tiempo limitado y producir efectos jurídicos. Por ello, el subsecuente análisis de fondo se restringió a esas disposiciones.

Precisadas las dos cuestiones previas, la Corporación verificó si el Decreto Legislativo 1273 de 2023 satisfizo los presupuestos formales de control. Se determinó el cumplimiento de aquellos, porque el decreto (i) lo firmó el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se profirió durante el periodo de vigencia de la emergencia; (iii) su expedición estuvo formalmente motivada y; (iv) fijó el ámbito territorial de aplicación de sus medidas.

Acto seguido, la Sala Plena se ocupó del control de constitucionalidad material de los artículos 6 y 9 del Decreto Legislativo 1273 de 2023.

La Corte determinó que la expresión “licenciamiento” y el inciso primero del artículo 6, no satisfacían el juicio de necesidad. En ninguno de los escenarios previstos en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2041 de 2014 se contempla al empleo del agua para la agricultura y acuicultura de subsistencia como una actividad sujeta a licenciamiento. Esto hace que la regulación prevista en este punto sea innecesaria. Por otro lado, el inciso primero del artículo 6, que modifica los órdenes de prioridades para el otorgamiento de concesiones y la reducción de términos del procedimiento administrativo previsto para el efecto no satisface el juicio de necesidad jurídica. Esto, por cuanto la modificación de los órdenes de priorización está permitida en el ordenamiento actual; y los tiempos del procedimiento administrativo pueden ser modificados a través de un decreto ordinario. En consecuencia, no se requería una medida legislativa para los propósitos fijados en el inciso primero.

En contraste, la Corte concluyó que la medida prevista en el inciso segundo del artículo 6 del Decreto Legislativo 1273 de 2023 satisfizo los juicios materiales de constitucionalidad. Lo mismo se determinó frente al artículo 9

del decreto controlado. Por consiguiente, la Corte declaró la inexecutable de esas normas con efectos diferidos a un año contado a partir del 2 de julio de 2023.

La Sala analizó el resto del articulado a fin de determinar si la inexecutable por consecuencia debería tener efectos inmediatos o efectos retroactivos. Como resultado de este estudio, la Corte concluyó que los artículos 4, 5 y 7 del Decreto Legislativo 1273 de 2023 debían ser declarados inexecutables con efectos retroactivos a partir del 31 de julio de 2023.

Estimó que la declaratoria de utilidad pública e interés social de la “Zona Especial de Protección para la Producción de Alimentos” en el departamento de La Guajira prevista en el artículo 4 comprende la creación del Programa especial de dotación de tierras. El programa implica la adquisición de tierras —vía negociación directa o expropiación— con el objetivo de salvaguardar el derecho a la alimentación. Así mismo, permite la aplicación del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 que autoriza a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) -antes Incoder- adquirir mediante negociación directa o expropiación predios con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública. La disposición también admite la imposición de servidumbres sobre bienes de propiedad particular, ocupación temporal de inmuebles, adquisición de predios vía negociación directa o expropiación administrativa y demolición de construcciones.

En ese sentido, la norma impacta de forma intensa el derecho a la propiedad previsto en el artículo 58 de la Constitución Política. Dado que por los tiempos propios del proceso de expropiación administrativa es posible que el objeto de la norma se hubiere agotado, y por lo mismo el control constitucional resultare inocuo. Estas dos razones condujeron a la Corte a declarar la inexecutable de la disposición con efectos retroactivos al 31 de julio de 2023.

En el mismo sentido, la Sala decidió declarar la inexecutable con efectos retroactivos del artículo 5 debido a que la norma podría haber agotado su objeto con antelación al control de constitucionalidad.

Dado que, en la Sentencia C-464 de 2023, se declaró la inexecutable con efectos retroactivos de las disposiciones que creaban y regulaban el Instituto de la Gestión del Agua de La Guajira, la Sala declaró la inexecutable del artículo 7 con efectos retroactivos a partir del 31 de julio de 2023.

Por último, la Corte determinó la inexecutable con efectos inmediatos de las demás normas contenidas en el Decreto Legislativo 1273 de 2023.

4. Aclaraciones de voto y reserva de aclaración de voto

Las magistradas **NATALIA ÁNGEL CABO** y **DIANA FAJARDO RIVERA** y el magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** anunciaron la presentación de aclaraciones de voto. Reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**.