SENTENCIA C–193/11

(Marzo 18 de 2011; Bogotá DC)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de control

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Examen formal

La Corte determinó que el Decreto 4702 de 2010 cumple con los requisitos formales previstos en la Constitución y las normas estatutarias, a saber: (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de grave calamidad pública, declarado mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010; (ii) lleva firma del Presidente de la República y de los trece ministros que integran el gabinete del Gobierno Nacional; (iii) fue publicado el 21 de diciembre de 2010, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción; (iv) expone en los considerandos que lo acompañan, los motivos que condujeron al Gobierno a la adopción de las medidas extraordinarias y a la suspensión de determinadas leyes por su incompatibilidad con ellas; (v) el 22 de diciembre se remitió a la Corte Constitucional, copia auténtica del Decreto Legislativo 4702 de 21 de diciembre de 2010 y (vi) las medidas contenidas en este decreto legislativo no contienen limitaciones de derechos constitucionales, por lo cual no se hace necesario ponerlo en conocimiento de los secretarios generales de la OEA y la ONU.

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Contenido/FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Estructura y funcionamiento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA O MODIFICADA POR VOLUNTAD DEL LEGISLADOR-Se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos

Esta Corporación se ha pronunciado, en reiterada jurisprudencia, al expresar que "… para adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto. En efecto, esta Corporación ha sostenido "que en función de la guarda de la

integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto".

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Criterios generales de conexidad, necesidad y proporcionalidad

Los decretos legislativos que desarrollan poderes de excepción deben guardar estrecha relación con el Estado de Excepción que los sustenta: deben dirigirse a superar la crisis o alteración de la normalidad; solo pueden contener medidas relacionadas con la emergencia; el ejercicio de los poderes debe guardad proporción con la gravedad de los hechos fundamento de la excepcionalidad -especialmente en la limitación de los derechos constitucionales- (CP, 215, 214.1,2); y las medidas -que entrañan la suspensión de leyes incompatibles con la excepcionalidad- han de ser necesarias o indispensable para lograr el fin del estado de excepción (Ley 137/94, art 11). Tal examen se realiza a través de los juicios de: (i) conexidad, finalística o material; (ii) necesidad; (iii) proporcionalidad, con arreglo a los siguientes criterios: (i)Conexidad, material y finalística: los decretos legislativos deberán guardar "relación directa y específica" con el estado de emergencia", ya con los hechos causales que lo provocaron y sus efectos o con perturbación grave del orden económico, social, ecológico o la grave calamidad pública que hayan generado; y, además, han de guardar una relación de medio a fin, de modo que estén "destinados exclusivamente" a la conjuración de la crisis y de la prolongación de sus efectos (CP 214.1, 215.2). (ii) Necesidad: las medidas adoptadas deben ser indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Ello entraña una carga de la argumentación en cabeza del Gobierno que sustente la adopción de determinadas medidas para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de excepcionalidad". Teniendo la virtud de suspender leyes, los decretos legislativos deberán expresar las razones por las cuales las normas legales suspendidas son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción, esto es, son indispensables de tomar. (iii) Proporcionalidad: las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar medida de correspondencia con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; y la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo

será admisible en el grado necesario, para buscar el retorno a la normalidad. Si bien la apreciación de la gravedad de los hechos y la elección de las medidas a adoptar para superar la perturbación del orden público, son valoraciones y decisiones que corresponden al Ejecutivo, es claro que un desequilibrio notorio entre las medidas y la gravedad de los hechos que las haga manifiestamente desproporcionadas, desconoce el marco constitucional y, por lo mismo, conduce a su retiro de la vida jurídica".

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Adopción de medidas tributarias, presupuestal, contractual e institucional

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Reestructuración

A través del Decreto Legislativo 4702 de 2010, objeto de examen por parte de la Corte en la presente providencia, se modificó el Decreto Ley 919 de 1989, "por la cual se organiza el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones": (i) cambió la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, por una Junta Directiva, ajustando los miembros que la conforman; (ii) creó la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades para la atención de la fase humanitaria y de rehabilitación con el fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011; (iii) simplificó el régimen de contratación del Fondo Nacional de Calamidades; (iv) ajustó el sistema de flujo de recursos entre el Fondo Nacional de Calamidades y las instituciones destinatarias, así como el régimen de responsabilidad y el destino de dichas transferencias; (v) señaló las funciones del Comité Operativo Nacional para la atención de desastres; (vi) ajustó la conformación del Comité Nacional para la Atención y prevención de desastres; (vii) creó el Comité de Ética y transparencia y la veeduría para el ejercicio del control de la gestión pública de recursos, y se adicionó una causal de destitución disciplinaria, relacionada con el incumplimiento a de las funciones relacionadas con la atención de desastres.

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Modificación del régimen de contratación

El artículo 3º. del Decreto Legislativo4702 de 2010, introduce modificaciones al régimen contractual del Fondo Nacional de Calamidades, permitiendo que se desarrolle de acuerdo

con los parámetros de la contratación entre particulares, determinando que se dará aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, sobre los medios que pueden usar las instituciones estatales para el cumplimiento del objeto contractual, como son la interpretación contractual, la modificación unilateral, la terminación unilateral y la caducidad, así como lo indicado en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007, sobre los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Modificación del régimen de transferencia de recursos

El artículo 4º. del decreto Legislativo 4702 de 2010,introdujo importantes modificaciones al sistema de transferencia de recursos del Fondo de Calamidades, los cuales se pueden sintetizar así: i) faculta la realización de transferencia de recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y privadas para su administración; ii) elimina la necesidad de operación presupuestal por la entidad receptora; iii) indica que los recursos se transferirán a cuentas especialmente destinadas para atención de emergencia; iv) concede facultad de reglamentación a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades; v) determina la responsabilidad de la administración de los recursos al Jefe entidad receptora; vi) delimita el destino de los recursos; vii) indica que los gastos para ayuda humanitaria no requerirán legalización previa; viii) establece exención de las cuentas destinadas a atención de emergencia.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Análisis del régimen de transferencia de recursos/FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Transferencia de recursos a entidades privadas para su administración

FACULTADES DEL EJECUTIVO DE MODIFICAR EL PRESUPUESTO DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCION-Jurisprudencia constitucional

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, el Gobierno tiene competencia para modificar el presupuesto durante los Estados de Excepción, siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración. “En relación con la facultad del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos de la nación durante los estados de excepción, hay que indicar que de la Carta Política se desprenden

condicionamientos que imposibilitan que el ejercicio de esa facultad se configure en un poder omnímodo. El primero de ellos es la necesaria conexidad entre el objetivo de la modificación presupuestal y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. A juicio de la Corte, esta relación de conexidad es doble, ya que comprende, de un lado, la existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula. Frente a la Ley Estatutaria, es claro que principios como los de necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas por el ejecutivo (Arts. 11 y 13), deben ser cumplidos por los decretos legislativos que modifican o adicionan el presupuesto, junto con otros requerimientos específicos impuestos por la Ley 137 de 1994, como es la obligatoriedad de "rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia" (Art. 38, literal ll.)"

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Mecanismos de control/DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Incorporación de una causal de falta gravísima al Código Único Disciplinario/DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Creación de Comité de Ética y Transparencia/DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Estipulación de veeduría ciudadana

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Ámbito de aplicación/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad/ DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Aplicación del principio de unidad de materia

El principio de la Unidad de materia, aplicable a los procesos de formación de la Ley en el Congreso de la República, tiene como fin racionalizar y tecnificar el proceso normativo, asegurar la relación entre los contenidos normativos aprobados por el legislador y el tema central de la ley, evitando la inserción de asuntos ajenos a su eje temático y salvaguardando el principio democrático del examen político que sobre los proyectos de ley lleva a cabo el legislador. En cuanto al control constitucional de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República, en desarrollo de los estados de excepción, debe realizarse atendiendo los requisitos que tanto la Constitución Política, como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción han establecido para tal fin y que se relacionan con la conexidad, la

finalidad, la necesidad y la proporcionalidad de los mismos, frente a la emergencia que trata de conjurar. Por lo expuesto, el control constitucional de estos decretos debe referirse en forma directa al estudio de la relación de las medidas con la emergencia y la forma de conjurarla, pudiéndose incluir en ellos exclusivamente materias que tengan relación de conexidad con el estado de emergencia, atendiéndose de esta forma el principio de la unidad de materia.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Adición de falta disciplinaria al Código Disciplinario, referida al incumplimiento de obligaciones sobre prevención y atención de desastres se adecua a la Constitución Política

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Control material frente a normas sustantivas de la Constitución

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Compatibilidad material de medidas extraordinarias con las normas sustantivas de la Constitución, salvo todo lo relacionado a la transferencia de recursos, control de su utilización y legalización de los mismos

La Corte estableció la compatibilidad material de las medidas extraordinarias expedidas mediante el Decreto 4702 de 2010, con las normas sustantivas de la Constitución, con la salvedad del inciso tercero y un segmento del parágrafo 1º del artículo 4º, que se declaran inexequibles por conferir potestad reglamentaria a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, en todo lo relacionado a las transferencias de recursos, el control de su utilización y a la legalización de los mismos, por desconocer el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución que asigna dicha potestad al Presidente de la República.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Condicionamiento

Ref.: Expediente RE- 177

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 4702 de diciembre 21 de

2010, “Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989”

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Revisión automática de constitucionalidad

El Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Ley número 4702 del 21 de diciembre de 2010, “Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989”, dictado en desarrollo de las facultades de Estado de Emergencia declarada en el Decreto 4580 de 2010, para el ejercicio del control previsto en la Constitución Política (CP 241).

2. Texto del decreto objeto de revisión

“DECRETO No 4702 de 20101

(21 DIC 2010)

Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 Y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el

Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país.

Que la situación originada por el fenómeno de la Niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes.

Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que mediante el Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.

Que según los artículos 6 y 7 del Decreto 1547 de 1984, la Fiduciaria La Previsora S.A. cuenta con una Junta Consultora que se encarga de señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos del Fondo y de velar por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento, así como indicar la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso, entre otras funciones.

Que es necesario agilizar los mecanismos de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia.

Que es necesario fortalecer al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres a fin de que en su función de realización de censos de damnificados pueda contar con el apoyo de

otras entidades y mantenerse actualizado a fin de orientar las ayudas humanitarias a quienes realmente las requieren y para atender las necesidades que efectivamente las apremian.

Que a fin de garantizar los derechos fundamentales de la población afectada, se hace necesario establecer responsabilidades en cabeza de las autoridades competentes en el nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.

Que dada la declaratoria de emergencia económica, social y eco lógica declarada mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, así como la magnitud de la calamidad pública que la determinó, se hace necesario modificar la conformación de la citada Junta Consultora para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a representantes del Presidente de la República, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros a la actual estructura de la Rama Ejecutiva.

DECRETA

ARTICULO PRIMERO.- Modificase el artículo 6° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Articulo 60. De la Junta Directiva del Fondo de Calamidades. Para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, la sociedad fiduciaria mencionada, contará con una Junta Directiva integrada en la siguiente forma:

1. Un representante designado por el Presidente de la República, quien la presidirá.

2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.

3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

4. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado.

5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

6. Cuatro (4) miembros del sector privado designados por el Presidente de la República.

PARÁGRAFO PRIMERO: los ministros y directores de departamento administrativo que conforman la Junta Directiva únicamente podrán delegar su participación en los viceministros, subdirectores, en los secretarios generales o en los directores generales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A las sesiones de la Junta Directiva asistirá con voz pero sin voto el Representante legal de la Sociedad Fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Calamidades o su delegado y el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades.

La Junta Directiva podrá crear un Consejo Asesor conformado por miembros de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales.

A las sesiones de la Junta podrán asistir como invitadas otras entidades públicas o privadas que, a juicio de su Presidente, puedan aportar elementos sobre las materias o asuntos que deban ser decididos por la Junta.

PARÁGRAFO TERCERO. Actuará como Secretario Técnico de la Junta Directiva el Director de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia. El Presidente de la Junta tendrá un suplente que será uno de los miembros designados por el Presidente de la República.

ARTICULO SEGUNDO: Adicionase un parágrafo transitorio al artículo 70 del Decreto 919 de 1989

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Créase la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades la cual cumplirá las siguientes funciones durante el desarrollo de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos:

1. Coordinar con las instancias del Gobierno Nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeación, focalización y ejecución de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011 Y evitar la extensión de sus efectos.

2. Orientar e instruir a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la mitigación de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.

3. Planear la ejecución del Plan de Acción, en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

4. Solicitar a las autoridades públicas competentes la entrega de la información que se requiera para la planeación y focalización de la atención humanitaria de la población y de las intervenciones en áreas y obras afectadas.

5. Establecer lineamientos para que las autoridades nacionales y territoriales realicen el seguimiento y evaluación de las actividades en las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.

6. Convocar por intermedio del secretario técnico, a la Junta Directiva.

7. Rendir los informes que requieran la Junta Directiva o los entes de control sobre el desarrollo de sus funciones.

8. Actuar como ordenador del gasto.

9. Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Las entidades y organismos estarán obligados a prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que le solicite el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades para superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República designará al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades.

Dicho Gerente percibirá la remuneración que le fije el Gobierno Nacional.

El Gerente del Fondo Nacional de Calamidades podrá organizar comités técnicos temporales o comités regionales para orientar y/o soportar la toma de decisiones por la Junta Directiva.

La Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerencia.

ARTÍCULO TERCERO: Modificase el artículo 25 del Decreto 919 de 1989 el cual quedará así:

“Articulo 25. Del régimen de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de

empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la ley 1150 de 2007.

ARTÍCULO CUARTO: Modificase el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia.

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Las transferencias de recursos para ayuda humanitaria de emergencia se podrán hacer de manera inmediata, sin esperar la legalización de gastos anteriores hechos con cargo a las transferencias de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Fondo Nacional de Calamidades también podrá transferir recursos a entidades privadas, las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación que debe darse a los recursos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las cuentas en las que se reciban los recursos a que hace referencia la presente disposición estarán exentas de cualquier gravamen.

ARTICULO QUINTO. Modifíquese el artículo 57 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“ARTICULO 57. FUNCIONES DEL COMITÉ OPERATIVO NACIONAL PARA ATENCIÓN DE DESASTRES. Corresponde al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres la

coordinación general de las acciones para enfrentar las situaciones de desastre, en desarrollo de la cual adelantará las siguientes actividades:

a) Definición de soluciones sobre alojamiento temporal;

b) Realización de censos;

c) Diagnóstico inicial de los danos;

d) Atención primaria o básica a las personas afectadas;

e) Provisión de suministros básicos de emergencia, tales como alimentos, medicamentos, menajes y similares;

f) Restablecimiento de las condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental;

g) Transporte y comunicaciones de emergencia y solución de los puntos de interrupción vial;

h) Definición, establecimiento y operación de alertas y alarmas.

PARÁGRAFO PRIMERO- Para la realización de los censos de que habla este artículo, el Comité Operativo Nacional podrá requerir la cooperación de las entidades públicas nacionales o territoriales que tengan capacidad operativa para soportar esta gestión.

Estos censos deberán actualizarse periódicamente durante la situación de desastre o emergencia declarada, a fin de precisar las necesidades de las personas afectadas y el tiempo durante el cual habrán de prolongarse los subsidios de arrendamiento y las ayudas.

En todo caso, la ayuda humanitaria de emergencia se prestará de manera inmediata y no quedará supeditada a la elaboración de censos.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectos de superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará un censo único nacional de damnificados por el Fenómeno de la niña 2010 – 2011, que se actualizará periódicamente a fin de precisar la

población-que debe ser atendida.”

ARTICULO SEXTO: Adiciónese el siguiente numeral al artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

“64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres”.

ARTICULO SÉPTIMO: El artículo 53 del Decreto 919 de 1989 quedará así:

“ARTICULO 53. COMITÉ NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES. El Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres estará integrado de la siguiente manera:

a) El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien lo presidirá.

b) Los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, quienes podrán delegar en sus viceministros.

c) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado que será un subdirector o el Secretario General.

d) Los Directores de la Defensa Civil y de la Cruz Roja Nacional.

e) El Director de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia y

f) Tres representantes del Presidente de la República.

Cuando la naturaleza del desastre así lo aconseje, podrán ser invitados al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres otros Ministros o Directores de Departamento Administrativo o Directores o Presidentes de Entidades Descentralizadas, del orden nacional o territorial.”

ARTICULO OCTAVO. Comités técnicos y operativos. Los Comités Técnico y Operativo Nacional de que trata el Decreto 919 de 1989 deberán suministrar a la Gerencia la información que se requiera para la adecuada toma de decisiones.

ARTICULO NOVENO. Comité. Crease el Comité de Ética y Transparencia el cual estará integrado por las empresas de auditoria nacional e internacional de, amplia y reconocida trayectoria designados por el Gobierno Nacional, para auditar los recursos a la atención de la emergencia económica, social y ecológica.

ARTICULO DÉCIMO: Veeduría. En ejercicio del derecho constitucional de participación, las veedurías ciudadanas Y las organizaciones de beneficiarios de los recursos destinados a superar las situaciones emergencia, podrán ejercer el control de la gestión pública de dichos recursos, para lo cual todas las autoridades involucradas ofrecerán la colaboración de acuerdo a sus funciones.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los 21 Diciembre de 2010

Juan Manuel Santos Calderón

Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, Ministro de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuellar, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverri Garzón, Ministro de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera Salazar, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan camilo Restrepo Salazar, Ministro de Protección Social, Mauricio Santamaría Salamanca, Ministro de Minas y Energía, Carlos Enrique Rodado Noriega, Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Diazgranados Guida, Ministra de Educación Nacional, María Fernanda Campo Saavedra, Ministro de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Beatriz Elena Uribe Botero, Ministra de Comunicaciones Diego Ernesto Molano Vega, Ministro de Transporte, German Cardona Gutiérrez, Ministra de Cultura, Mariana Garcés Córdoba."

3. Intervenciones por la exequibilidad del Decreto 4702 de 2010

Los Ministerios de Interior y de Justicia, de Transporte, La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y el Director del Departamento Administrativo de la presidencia de la República, solicitan la declaración de exequibilidad del Decreto 4702 de 2010.

3.1. Presupuesto de forma

3.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia 2

El señor Fernando Gómez Mejía, en calidad de Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, en ejercicio de la delegación contenida en la Resolución No. 1824 de 2010, interviene dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

Mediante oficio DEF11-14-DOJ-0340, indica las razones de forma que justifican la constitucionalidad del Decreto 4702 de 2010 expedido el 21 de diciembre de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 47.930 de la misma fecha, fue expedido dentro del término de 30 días contados a partir de la expedición del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, con la firma del Presidente y todos los Ministros, razón por la cual cumple con los requisitos formales establecidos en el Constitución Política.

3.1.2. Ministerio del Transporte3

El señor William Jesús Gómez Rojas, en su condición de apoderado de la Nación-Ministerio de Transporte, mediante comunicación radicada el 1º de febrero de 2011, solicita en su intervención la declaratoria de constitucionalidad del Decreto No. 4702 de 2010.

3.1.3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República4

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita en su escrito la declaratoria de exequibilidad del Decreto 4702 de 2010, para lo cual hace una presentación del soporte fáctico y jurídico del mismo, en los siguientes términos:

Mediante Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010, el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, declaró el estado de emergencia social, económica y ecológica, en todo el territorio nacional durante 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país, como consecuencia del fenómeno climático de La Niña.

En virtud del grave estado de calamidad pública existente en el territorio, el Gobierno Nacional en uso de sus facultades legales expidió el Decreto 4702 de 2010, mediante el cual, entre otras disposiciones, introdujo modificaciones al Decreto Ley 919 de 1989, de lo cual

presenta una relación de las modificaciones introducidas.

Inicia su análisis con la explicación de cumplimiento de los requisitos de competencia, temporalidad y motivación, así:

“Se cumple la competencia como quiera que el Presidente de la República expidió el Decreto 4702 de 2010 en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, luego de haber declarado el estado de emergencia mediante el Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010. Aunado a ello, tanto el decreto que declaró el estado de emergencia, como el que ahora se somete al control de la Corte Constitucional, fueron signados por el primer mandatario y todos los ministros.”

En lo que hace relación a la temporalidad, resalta el que el Decreto 4702 fue expedido dentro del término señalado por el Decreto Ley 4580 de 2010, declaratorio del estado de emergencia y promulgado mediante su publicación en el Diario Oficial No. 47.930 del mismo día de su expedición y en cuanto al requisito de la motivación, asevera que en el Decreto 4702 de 2010, se consignan las razones por las cuales debió ser proferido, indicándose: que la situación originada por el fenómeno de La Niña está siendo atendida por las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención de Desastres, cuyos recursos son insuficientes.

3.2. Presupuesto material

Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 4702 de diciembre 21 de 2010, giran en torno a cuatro temas centrales como son: i) La reestructuración de aspectos administrativos del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres – SNAPD; ii) Aspectos de carácter contractual; iii) La Transferencia de recursos y iv) Los mecanismos de control, sobre los cuales se pronunciaron las diversas instituciones, en sus intervenciones.

3.2.1. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre reestructuración del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.

3.2.1.1. Conexidad

3.2.1.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia5

Manifiesta que las funciones legales del ejecutivo resultan insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, razón por la cual se deben adoptar las medidas contenidas en el Decreto 4702 de 2010, con la finalidad de atender la emergencia decretada.

Señala que el artículo 1° del Decreto 4702 de 2010 readecua la conformación de la Junta Consultora y la Secretaría del Fondo Nacional de Calamidades, al igual que consagra la posibilidad de que esta Junta Directiva cree un Consejo Asesor, el cual estaría conformado por miembros de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales. Así mismo, aduce que se asigna la Secretaria Técnica de esta Junta Directiva al Director de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

Indica que mediante el artículo 2° del Decreto 4702, se crea la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, como mecanismo institucional de coordinación, orientación y seguimiento de las instancias del Gobierno Nacional, las autoridades territoriales y el sector privado, para el desarrollo de las actividades requeridas durante las fases de atención humanitaria y rehabilitación, cumpliendo igualmente la función de ordenar el Gasto con cargo a los recursos del citado Fondo.

A propósito del artículo 5°, argumenta que se faculta al Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres, para que en la realización de censos de los damnificados, requiera la cooperación de las entidades públicas nacionales o territoriales, que tengan capacidad operativa para dar el soporte correspondiente.

3.2.1.1.2. Ministerio del Transporte6

Las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010, son la manifestación de la voluntad del ejecutivo nacional para conjurar y prevenir una serie de situaciones críticas que la ola invernal ha ocasionado en el último trimestre de 2010, ocasionando un deterioro de la vida de habitantes de vastos sectores del territorio nacional.

Manifiesta que se encuentran plenamente arraigadas teleológicamente en las motivaciones del Decreto 4702 de 2010, las modificaciones a los Decretos 1547 de 1984 y 919 de 1989, en la búsqueda de agilidad, consolidación, oportunidad y eficacia en la atención actual de desastre que se vive en el país.

3.2.1.1.3. Departamento Administrativo Nacional de Planeación7

El Decreto 4580 de 2010, declaratorio de la emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, puso de manifiesto las limitaciones institucionales y financieras del Sistema Nacional de prevención y Atención de Desastres y la necesidad de realizar modificaciones a la normatividad, que permitieran la atención primaria de la población.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4702 de 2010, para lo cual realizó modificaciones al Fondo Nacional de Calamidades, tendientes a fortalecer la coordinación y actuación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para atender la población afectada.

En cuanto a las modificaciones adoptadas sobre las funciones del Comité Operativo nacional para la Atención de Desastres, relacionada con la realización de censos de población damnificada, manifiesta se constituye en

Una medida indispensable para la adecuada focalización de la ayuda que exige la emergencia.

3.2.1.1.4.Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República8

Con relación al requisito de conexidad de las medidas adoptadas con la declaratoria de emergencia, manifiesta la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, que las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010, están diseñadas de manera directa y específica para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Sobre el particular, expresa que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación de las actividades entre el Gobierno central, las entidades territoriales y el sector privado, con el fin de darle un manejo más eficiente, oportuno y responsable a los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, para lo cual se incorporan a su Junta Directiva las autoridades de planeación y representantes del Presidente de la República.

3.2.1.1.5.Defensa Civil Colombiana9

El Mayor General Jairo Duvan Pineda, mediante escrito del 15 de febrero de 2011, manifestó

que en la modificación realizada de la Junta Consultora, la Defensa Civil fue excluida como miembro de la misma, pero que ello no entraña inconstitucionalidad alguna respecto al manejo de la gestión del riesgo, la cual se encuentra precedida (sic) por el Ministerio del Interior y de Justicia y que tiene como finalidad servir a la comunidad y propender por la protección de los derechos fundamentales de los habitantes del territorio colombiano.

Resalta la importancia de adoptar medidas eficientes, eficaces y oportunas en materia de gestión del riesgo, con el fin de mediante acciones conjuntas entre entidades gubernamentales y no gubernamentales, se prevengan emergencias y desastres y se logre mitigar los riesgos y recomponer el tejido social.

3.2.1.1.6.Fiduciaria La Previsora S.A.10

La Reorganización del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres realizada a través del Decreto 4702 de 2010, tiene como objetivo fundamental conjurar la crisis ocasionada por el fenómeno de la Niña 2010 – 2011 y evitar la extensión de sus efectos, buscando proteger y promover los derechos fundamentales de los damnificados.

3.2.1.1.7.Cruz Roja Colombiana11

El Director Ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, manifiesta sus reparos a algunas de las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010, al considerar que suprimir la presencia de algunas entidades operativas del sistema, en la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades puede restar un elemento de juicio importante como es el operativo, para la gestión de los recursos.

Por otro lado, manifiesta que sin desconocer la necesidad del fortalecimiento del sistema y de las entidades que los conforman, la creación de una figura para la atención del fenómeno de lluvias 2010 – 2011 y la asignación a ésta de algunas funciones que corresponden a la Dirección de Gestión del Riesgo como ente coordinador del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, desestimula la labor que desde hace 23 años desarrolla el Sistema.

Expresa que las medidas de fortalecimiento del Sistema deberían ser adoptadas de manera permanente, conservando los rasgos esenciales del mismo, como son su carácter descentralizado, interinstitucional y participativo.

3.2.1.2. Finalidad

3.2.1.2.1.Departamento Administrativo Nacional de Planeación12

Las modificaciones institucionales introducidas, están destinadas a permitir que el manejo del Fondo sea más adecuado a las necesidades de la emergencia, como es el caso de la inclusión del DNP en la Junta Directiva y que apunta a contar con instituciones que tengan una visión macro con el fin de que puedan solicitar apoyos sectoriales.

Por otro lado, la creación de la gerencia tiene como finalidad el logro de una atención integral, completa y sostenida de la crisis y sus funciones se orientan a conjurar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos, en tanto que las demás disposiciones ambientan y contextualizan la presencia del gerente dentro de la respuesta a la primera fase, como son la colaboración, su designación, la designación de personal, entre otros.

3.2.1.3. Necesidad

3.2.1.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia13

Señala el interviniente que las funciones legales del Ejecutivo son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, dado que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas. Igualmente, es necesario agilizar los mecanismos de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia. También, es necesario fortalecer el Comité Operativo para la Atención de Desastres a fin de que su función pueda contar con el apoyo de otras entidades y mantenerse actualizado. Y, establecer responsabilidades de las autoridades del nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.

Del mismo modo, se hace necesario modificar la conformación de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a los representantes del Presidente, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la

colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros a la actual estructura de la Rama Ejecutiva.

3.2.1.3.2. Ministerio del Transporte14

Aduce que las modificaciones al Decreto 1547 de 1984 y al Decreto 919 de 1989, en la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades incorporando de manera efectiva al Ministerio del Interior y de Justicia, con el acoplamiento del Departamento Nacional de Planeación; consolida una estructura integral que produce una dinámica administrativa necesaria acorde a las situaciones sociales de excepción, con el fin de mejorar el apropiamiento de políticas, de medidas y recursos que solventen de manera eficaz y oportuna los requerimientos de los derechos humanos de los colombianos.

En este sentido, manifiesta que la creación de la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, permite dotar al Fondo de un órgano de ejecución que conecta las instancias nacionales con las territoriales y con las privadas, acopia información y desarrolla la actividad de sesión del Fondo a través de la Secretaria Técnica, es decir a través de un órgano de administración coherente y articulador de toda la actividad del Fondo.

Concluye que la exigencia de una estructura administrativa que atienda la emergencia desde el punto de vista financiero y administrativo de manera eficiente y ágil, es evidente, la cual se atiende con la nueva estructura dada al Fondo Nacional de Calamidades y sus comités operativos, con las modificaciones introducidas por el Decreto 4702 de 2010.

3.2.1.3.3. Departamento Administrativo Nacional de Planeación15

Manifiesta el Departamento Nacional de Planeación que el Decreto 4580 de 2010 puso de manifiesto la insuficiencia de la respuesta a la grave calamidad a la que se enfrenta el país, pues si bien el Decreto 919 de 1989, es un estatuto por medio del cual se previene y se da respuesta a las situaciones de desastre, frente a aquellas que adquieren una dimensión como la presente, resultan restringidas.

En este sentido, las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010, son indispensables en aspectos centrales como la administración y conformación de la Junta y del Comité Operativo, la constitución de una Gerencia, de manera que se cuente con una nueva

institucionalidad, permitiendo el fortalecimiento de la respuesta de las entidades y mecanismos existentes y se crean otros que consoliden el esfuerzo estatal para la respuesta dentro del criterio de coordinación.

3.2.1.3.4. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República16

Manifiesta la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la Republica, que dada la magnitud de la grave calamidad pública, se presentan hechos que impiden que el Gobierno Nacional pueda conjurarla con prontitud y eficacia a través del uso de sus facultades ordinarias, al ser insuficientes los recursos y los medios del sistema de atención de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, aspectos que fueron incluidos en los considerandos del Decreto 4702 de 2010, resaltando la importancia de fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, agilizar los mecanismos de giro de recursos del Fondo Nacional de Calamidades y fortalecer el Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres.

3.2.1.3.5. Fiduciaria La Previsora S.A.17

Manifiesta el representante de la Fiduciaria La Previsora S.A., que las medidas se tomaron teniendo en cuenta que el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres fue desbordado en su capacidad de acción y el gobierno a pesar de utilizar los mecanismos ordinarios para conjurar la crisis, no dio abasto para dar una adecuada atención a la emergencia. En este orden de ideas, la expedición del Decreto 4702 de 2010 se tornaba prioritario, con el fin de acudir a todas las instancias nacionales, públicas y privadas para lograr la estrecha colaboración con el fin de atender de manera prioritaria la emergencia ocasionada por el fenómeno de la Niña.

3.2.1.4. Proporcionalidad

3.2.1.4.1. Ministerio del Interior y de Justicia18

Expresa que estas medidas resultan idóneas y adecuadas y por tanto proporcionales, al estar directamente relacionadas con la gravedad de la situación generada por los hechos que dieron lugar a la emergencia y no desbordan los mecanismos institucionales requeridos para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población afectada por tales

hechos, sino que, por el contrario, constituyen instrumentos que hacen efectivos el cumplimiento de tales derechos, así como los principios de la Administración Pública como la eficacia, economía, celeridad, eficiencia, transparencia, entre otros.

Por lo anterior, solicita se declare exequible el Decreto 4702 de 2010, teniendo en cuenta que las medidas excepcionales adoptadas en el mismo, sobre adecuación de las instancias de dirección, coordinación, operación, control y financiamiento del Sistema Nacional para la Prevención de Desastres, cumplen con los requisitos de finalidad-conexidad, necesidad y proporcionalidad.

3.2.1.4.2. Ministerio del Transporte19

Señala que el Decreto 4702 de 2010, acoge los presupuestos de exigencia para una estructura administrativa que atienda la emergencia desde el punto de vista financiero y administrativo con la nueva estructura del Fondo Nacional de Calamidad y sus Comités Operativos Nacionales, para conjurar la declaratoria del estado de emergencia que consagra el artículo 215 de la Carta Política.

De la misma manera, argumenta que el decreto de referencia, es un instrumento constitucional para conjurar la crisis y cumplir los mandatos de la Carta Política en materia de principios rectores del Estado Social y Democrático de Derecho y en materia de derechos fundamentales. Al mismo tiempo que cumple con los requisitos de motivación descriptiva de los hechos, lo cual le atribuye la calificación de calamidad pública, y se apega a los postulados establecidos en el artículo 215 de la Constitución Política, razón por la cual debe ser declarado constitucional.

3.2.2. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre medidas relativas a la contratación

3.2.2.1. Conexidad

3.2.2.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia20

Señala que en el artículo 3° del Decreto 4702 se conserva el régimen privado en la contratación por parte del Fondo Nacional de Calamidades, haciendo referencia a los contratos que celebre “la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e

intereses del Fondo Nacional de Calamidades". Mientras que en la legislación anterior se hacía referencia a la Nación y las entidades descentralizadas, cuyos contratos se celebraban con el objeto de atender de manera inmediata la situación de desastre declarada y que debían contar con la autorización previa del Comité Nacional para la Prevención y Atención de desastres. Igualmente, se conserva la obligación de pactar las cláusulas obligatorias previstas en el Estatuto de la Contratación Pública.

3.2.2.1.2. Ministerio del Transporte21

Dice el interviniente que la modificación del Decreto 919 de 1989, en materia de contratación ordenando que todo el proceso que se adelante, se rija estrictamente por la Ley 80 de 1993 y por la Ley 1150 de 2007 propugnando por el máximo de transparencia en la contratación para la atención de la situación de emergencia social por calamidad pública.

3.2.2.1.3. Departamento Administrativo Nacional de Planeación22

Expresa el interviniente que la medida de agilización de los procesos contractuales es necesaria y conexa dentro de la agilidad del flujo de recursos y a su vez una garantía de su uso adecuado.

3.2.2.1.4. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República23

A través de las modificaciones introducidas al régimen de contratación del Fondo Nacional de Calamidades, se propicia la agilización del proceso de contratación y por tanto, una mayor prontitud y efectividad en la atención de las necesidades en lo que se refiere a atención humanitaria y de rehabilitación.

Dicha medida es conexa con la declaratoria de emergencia, toda vez que se orienta en forma directa y específica a la solución de la situación que dio origen a la emergencia.

3.2.2.2 Finalidad

3.2.2.2.1. Ministerio del Interior y de Justicia24

3.2.2.3. Necesidad

3.2.2.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia25

Manifiesta el representante del Ministerio de Interior y de Justicia, que se hace necesario la modificación de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, a fin de que se involucren las autoridades de planeación hoy existentes y a los representantes del Presidente de la República, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno central con las autoridades territoriales, así como con el sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros de la actual estructura de la Rama Ejecutiva.

3.2.2.3.2. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República26

Expresa la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, que sin esta disposición, la contratación para atender la grave calamidad se tornaría más lenta, sería menos efectiva, razón por la cual la medida es necesaria y además proporcionada, dada la grave calamidad pública que busca solucionar.

3.2.2.4. Proporcionalidad

3.2.2.4.1. Ministerio del Interior y de Justicia27

Aduce el interviniente que estas medidas resultan idóneas y adecuadas y por tanto proporcionales, al estar directamente relacionadas con la gravedad de la situación generada por los hechos que dieron lugar a la emergencia y no desbordan los mecanismos institucionales requeridos para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población afectada por tales hechos, sino que, por el contrario, constituyen instrumentos que hacen efectivos el cumplimiento de tales derechos, así como los principios de la Administración Pública como la eficacia, economía, celeridad, eficiencia, transparencia, entre otros.

3.2.2.4.2. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República28

En lo atiente a la proporcionalidad, manifiesta la interviniente, que las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010 no afectan garantías fundamentales ni desestabilizan el ordenamiento jurídico interno, por el contrario permiten conjurar la grave situación de calamidad pública sin desbordar el principio de proporcionalidad, pues son adecuadas para procurar el cumplimiento del fin legítimo de velar por la efectiva y pronta asistencia humanitaria de quienes la requieren, conservando la responsabilidad de quienes administran

los recursos.

3.2.3. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre transferencia y manejo presupuestal de los recursos

3.2.3.1. Conexidad

3.2.3.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia29

3.2.3.1.2. Ministerio del Transporte30

Manifiesta que establecer una línea de simplificación operativa para la transferencia presupuestal hacia las regiones es una medida necesaria, de tal manera que la entidad receptora no ejecute las tareas técnicas de tal operación y fluyan los recursos de manera directa para la garantía de la oportunidad que exige la crisis que se trata de conjurar. También se readecua para los propósitos de orientación, eficacia y consolidación el Sistema Nacional de desastres la entrega de las acciones para enfrentar la ejecución de la emergencia a través del Comité coordinador operativo a nivel nacional.

3.2.3.1.3. Departamento Administrativo Nacional de Planeación31

En desarrollo del Decreto 4580 de 2010, declaratorio de le emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública y con el objeto de ajustar la normatividad a la atención primaria de la población afectada, el Gobierno Nacional expidió el decreto 4702 de 2010, dentro de cuyas modificaciones contempló la agilización del giro de recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

Manifiesta que esta medida tiene relación directa y especifica pues uno de los objetivos del Fondo, que es brindar agilidad a los recursos y destinarlos de una manera oportuna a donde se requieran, de suerte que la norma en comento, establece la destinación de los recursos, la forma de realizar sus transferencias, la necesidad de manejarlos en cuentas especialmente abiertas para tal fin, exentas de gravámenes.

3.2.3.1.4. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República32

Expone que los recursos del Fondo Nacional de Calamidades y demás instituciones están

encaminados a agilizar la asistencia y rehabilitación social de los diferentes sectores que han sido afectados por la ola invernal. Por ende, afirma que existe conexidad entre la finalidad perseguida y las causas que dieron origen a la declaración de emergencia.

3.2.3.2. Finalidad

3.2.3.2.1. Ministerio del Interior y de Justicia33

Aduce el interviniente que la simplificación de las reglas para el giro de recursos tiene como finalidad el manejo eficiente y transparente de los recursos para la atención del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010.

3.2.3.3. Necesidad

3.2.3.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia34

Señala el interviniente que las funciones legales del Ejecutivo son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, por lo que es necesario agilizar los mecanismos de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia.

3.2.3.3.2. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República35

Con el fin de atender la emergencia ocasionada por el fenómeno de la Niña 2010 – 2011, se hace necesario agilizar los mecanismos de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, con el fin de que arriben oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia, atendiendo la gravedad de los acontecimientos.

Manifiesta la interviniente que dada la magnitud de la grave situación de calamidad pública, resulta latente la necesidad de adoptar medidas urgentes para flexibilizar los trámites para agilizar el manejo y administración de los recursos destinados a la asistencia humanitaria de las personas afectadas con la emergencia.

3.2.3.4. Proporcionalidad

3.2.3.4.1. Ministerio del Interior y de Justicia36

Expresa el representante del Ministerio del Interior y de Justicia, que las medidas adoptadas son idóneas y adecuadas y en esa medida proporcionales, al estar directamente relacionadas con la gravedad de la situación generada por los hechos que dieron lugar a la emergencia, no desbordando los mecanismos institucionales existentes y permitiendo la garantía de la protección de los derechos de la población afectada por tales hechos, mediante el cumplimiento de los principios de Administración pública como la eficacia, celeridad, economía, eficiencia, transparencia, entre otros.

3.2.3.4.2. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República37

En el mismo sentido, resalta la Secretaria Jurídica, que mediante los artículos 3 y 4 del Decreto 4702 de 2010, se busca agilizar el giro de los recursos y la contratación, pues estos dos aspectos afectan la atención asistencia humanitaria.

Concluye que las modificaciones contenidas en el Decreto 4702 de 2010, son proporcionales frente a la urgencia y gravedad de la situación, en la medida que agilizan el giro de los recursos, conservando la responsabilidad de las entidades públicas y privadas y la orientación por parte de la Junta Consultora del Fondo.

3.2.4. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre medidas relativas a los mecanismos de control

3.2.4.1. Conexidad

3.2.4.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia38

Por su parte, en el artículo 6° se contempla como falta disciplinaria gravísima, que da lugar a destitución, el hecho de no dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres. Mientras que el artículo 7° se asigna la Presidencia del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o a su delegado, la cual anteriormente estaba en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia.

Respecto al artículo 9°, dice que se crea el Comité de Ética y Transparencia, integrado por las empresas de auditoría nacional e internacional de amplia y reconocida trayectoria designados por el Gobierno Nacional, para auditar los recursos destinados a la atención de la

emergencia.

Finalmente, en el artículo 10° se faculta a las Veedurías Ciudadanas y las organizaciones de beneficiarios de los recursos destinados a superar las situaciones de emergencia para que ejerzan el control de la gestión pública de dichos recursos, contado con la colaboración de las autoridades involucradas.

3.2.4.1.2.Departamento Administrativo Nacional de Planeación39

En torno a la adición de una falta gravísima al Código Disciplinario Único, manifiesta el interviniente que goza de relación de conexidad pues a través de la misma, se impulsa una determinada forma de actuar. Expresa que anteriormente ha sido considerada viable la adopción de normas represivas dentro de los decretos de emergencia y que si bien la Corte Constitucional restringió en materia penal la duración de las medidas a un año, considera que en este caso y tratándose de una norma disciplinaria no hay lugar a dicho límite.

En cuanto a la creación del Comité de ética y transparencia y a la invitación a las Veedurías ciudadanas, manifiesta se trata de normas que dinamizan los mecanismos de control necesarios en estas situaciones.

3.2.4.1.3. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República40

Manifiesta la interviniente que dada la flexibilización del régimen de transferencia de recursos, recepción y manejo, del Fondo nacional de Calamidades, así como su régimen de contratación, se prevén medidas para garantizar la transparencia en la ejecución y destinación de los mismos.

3.2.4.2. Finalidad

3.2.4.2.1. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República41

Anota la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República que el establecimiento de una causal adicional de falta disciplinaria consistente en no atender las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, tiene como finalidad mantener el manejo adecuado en la administración y destinación de los recursos necesarios para la asistencia humanitaria.

3.2.4.3. Necesidad

3.2.4.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia42

Manifiesta el representante del Ministerio del Interior y de Justicia, que se hace necesario establecer responsabilidades de las autoridades del nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.

3.2.4.3.2. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República43

Manifiesta que se hace necesario establecer responsabilidades en el cumplimiento de los deberes de prevención y atención de desastres en cabeza de las autoridades competentes a nivel territorial, dentro de lo que se contempla.

3.2.4.4. Proporcionalidad

3.2.4.4.1. Ministerio del Interior y de Justicia44

Las medidas de control adoptadas por el decreto 4702 de 2010, resultan idóneas y adecuadas y por tanto proporcionales, al estar directamente relacionadas con la gravedad de la situación generada por la emergencia sin desbordar los canales institucionales, sino buscando la garantía de los principios de la Administración Pública como la eficacia, economía, celeridad, eficiencia, transparencia, entre otros.

3.2.4.4.2. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República45

En cuanto al establecimiento de la causal de falta disciplinaria, manifiesta es proporcionada, en virtud de que pretende mantener el manejo adecuado en la administración y destinación de los recursos de la asistencia humanitaria.

El Decreto 4702 de 2010, en su artículo 9º, crea un Comité de Ética y transparencia para la realización de la auditoria de los recursos destinados a la atención de la emergencia y el articulo 10 reitera el ejercicio del derecho constitucional de la participación ciudadana, mediante la creación de las veedurías ciudadanas para el ejercicio del control de la gestión de los recursos, medidas que manifiesta, son proporcionales, pues se encaminan al control y

transparencia de los recursos para conjurar la crisis.

Por otro lado, señala que el decreto se ajusta a los tratados internacionales ratificados por Colombia y al ordenamiento jurídico interno. Expresa que igualmente, las medidas implementadas, no restringen derechos ni libertades fundamentales, pues por el contrario, buscan garantizar la protección de vida, la integridad personal, la salud, dignidad humana, entre otros. Y por último, afirma que el decreto no afecta el funcionamiento de las ramas del poder público, sino que busca facilitar sus labores, al coordinar la interacción entre entidades públicas y las privadas.

3.2.4.4.3 Intervención Ciudadana

El ciudadano Hernando Robles Villa, mediante escrito radicado en esta Corporación el 18 de febrero del año en curso, respetuosamente somete a consideración de la Corte algunas perspectivas relacionadas entre el medio ambiente y los hechos sucedidos, los cuales se agravan en atención a la "…normatividad incompleta, mal concebida o mal aplicada, lo cual amerita ser revisada por esa Corporación para que como resultado de ello, surjan los ajustes legales o las recomendaciones pertinentes ante quienes corresponda."

Seguidamente realiza las recomendaciones sobre las modificaciones que a su juicio deben incorporarse a la legislación ambiental.

4. Pruebas decretadas por la Corte

A través de Auto del 24 de enero de 2011, el Magistrado sustanciador avocó el conocimiento del proceso de la referencia, decretó la práctica de pruebas. A continuación se señalará la prueba decretada y posteriormente los documentos aportados al presente expediente los cuales son anexos de la presente sentencia.

4.1. Se indique el monto de los recursos asignados en el presupuesto de las vigencias 2010 y 2011, a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la prevención y Atención de Desastres y disponibles para la atención de la situación ocasionada por el fenómeno climático de la Niña, conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Para lo anterior, se solicita se alleguen los soportes correspondientes.

En atención al Auto de fecha 24 de enero de 2011, el señor Juan Carlos Pinzón Bueno, en su

condición de Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, remitió comunicación del Ministerio de Interior y Justicia No. OFI11-3001-DOJ-0340 de enero 28 de 2011, suscrita por el Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia y CD con información referente al documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y copia de los Decretos 4718, 4803 de 2010 y 145 de 2011, en el cual se detallan. 46

En cuanto al monto de los recursos asignados en el presupuesto de las vigencias 2010-2011, a las entidades que hacen parte del Sistema Nacional para la Prevención de la Atención de Desastres y disponibles para la atención de la situación ocasionada por el fenómeno climático de la Niña, conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, señala que según la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la vigencia 2010, en el mes de diciembre se asignaron recursos por valor de $1.002.587.3 millones, adicionales a la apropiación vigente a la fecha, con el fin de atender la emergencia ocasionada por la ola inversa en todo el territorio nacional, así:

* $300.000.0 millones mediante Resolución No. 3664 del 3 de diciembre de 201047

* $300.000.0 millones mediante Resolución No. 3836 del 20 de diciembre de 201048

* $402.587.3 millones mediante Decreto No. 4718 del 22 de diciembre de 2010

* $1.002.587.3 millones

De la misma manera, anexa el documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP, con el cual se dio respuesta a una pregunta sobre cuál era el monto con que se contaba en el año 2010 para conjurar una posible crisis e impedir la extensión de sus efectos, formulada dentro del proceso RE-171 de revisión del Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En cuanto a los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en la vigencia 2011, se anexan el Decreto 4803 de diciembre 29 de 2010 “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011, se detallan las

apropiaciones y se clasifican y se definen los gastos" y el Decreto145 del 21 de enero de 2011 "Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011", donde se adiciona la suma de $5.694 mil millones.

4.2. Indicar cuál es el monto estimado de los recursos que dichas instituciones requerirán para conjurar la crisis y evitar su extensión y los motivos por los cuales se considera que los recursos asignados ordinariamente resultan insuficientes, de acuerdo a lo afirmado en los considerandos del Decreto Ley 4702 de 2010. Para lo anterior, se solicita se alleguen los estudios y documentos que soporten la respuesta.

En cuanto al monto estimado el señor Juan Carlos Pinzón Bueno, en su condición de Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, remitió comunicación del Ministerio de Interior y Justicia No. OFI11-3001-DOJ-0340 de enero 28 de 2011, suscrita por el Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia y CD con información referente al documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación y copia de los Decretos 4718, 4803 de 2010 y 145 de 2011, en el cual se expresa:49

En lo relativo a cuál es monto estimado de los recursos que las diversas instituciones requerirán para conjurar la crisis y evitar su extensión y los motivos por los cuales se considera que los recursos asignados ordinariamente resultan insuficientes, de acuerdo a lo afirmado en los considerandos del Decreto Ley 4702 de 2010, indica que teniendo en cuenta que el DNP es el encargado por el Gobierno Nacional de la cuantificación de los recursos que se requerirían para atender los efectos de la calamidad ocasionada por el fenómeno invernal, se anexa documento en 34 páginas, que contiene los soportes de los montos de los recursos, sus cálculos, conceptos, sector, etc.

4.3. Frente a los mecanismos ordinarios de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, indicar cuáles son los mecanismos existentes y como operan, así como cuál es el término aproximado que se toman los giros en llegar a los organismos de destino y a los beneficiarios. Igualmente indicar cómo las medidas adoptadas modifican esos mecanismos ordinarios del giro de los recursos y cual es impacto esperado en los plazos de transferencia de los mismos.

Para dar respuesta al interrogante planteado, expone que respecto a las etapas de las

transferencias de recursos a las entidades territoriales, las mismas se encuentran establecidas en las Resoluciones 001 de 199950 y 006 de 200651 de la Junta Consultora del Fondo Nacional de calamidades, y en las cuales se tiene como requisito los siguientes documentos:52

* La solicitud del Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres –Crepad, o del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres –Clopad.

* Certificación bancaria a nombre de MUNICIPIO DE xxxxxx CLOPAD – FONDOS OFICIALES ESPECIALES.

* Actas de los Comités Regionales o Locales,

* Los censos (cuando aplica).

* El aval del Crepad cuando la solicitud provenga del Clopad.

* Documento de soporte del proyecto y el concepto de viabilidad (prevención y mitigación).

* Presupuesto de obras.

* Actas de entrega parcial o final de las obras.

* Comunicación de asignación de recursos a los Crepad o Clopad.

* Soporte de la afectación presupuestal.

* Acto administrativo de incorporación de recursos por parte del Clopad o Crepad.

* Comunicación solicitando legalización de saldos pendientes (cuando aplica).

* Documentos de legalización (definidos en la Resolución No. 006 de agosto de 2006).

* Listado de giros pendientes de legalización (emitido por la Fiduciaria la Previsora).

Las medidas adoptadas modifican estos mecanismos ordinarios del giro de recursos, mediante el artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, posteriormente modificado por el artículo 1° del Decreto 4830 del 29 de diciembre de 2010.

Argumenta que el Fondo Nacional de Calamidades es un patrimonio autónomo creado por la Ley53, que recibe recursos del Presupuesto General de la Nación, lo cual requiere de la existencia previa de apropiaciones en el presupuesto de gastos del respectivo órgano. Así, el régimen aplicable al Fondo Nacional de Calamidades dada su naturaleza de patrimonio autónomo implica que una vez se le transfieren los recursos, éstos se entienden ejecutados y en consecuencia dejan de formar parte del Presupuesto General de la Nación.

Para atender las calamidades objeto de sus funciones, el Fondo Nacional de Calamidades –FNC está facultado para trasladarle recursos a entidades públicas. Hasta la entrada en vigencia del Artículo 4° del Decreto 4702 de 2010, de acuerdo con la normativa entonces vigente, dichas entidades debían incorporar en sus respectivos presupuestos los recursos provenientes del Fondo54.

En tales casos, la incorporación de los recursos implicaba adiciones al presupuesto que requerían de la participación de los órganos de elección popular, sin que existiera certeza sobre el término que pudiera tomar este trámite ni sobre su aprobación.

Así, ante la imperiosa necesidad de atender gastos relacionados con la emergencia generada por la tragedia invernal, el tiempo que requiere el trámite de una adición presupuestal se constituye en un obstáculo que bien puede hacer inocuas las medidas para hacer frente a la calamidad.

En tal sentido, fue necesario facultar a las entidades públicas para recibir y utilizar en forma inmediata los recursos de propiedad del FNC a título de administración, conservado este último su propiedad, y de este modo no se configuran los supuestos jurídicos que obligan a las adiciones presupuestales referidas, pues como ya se anotó, los mencionados recursos con la entrada en vigencia de la norma, en ningún momento llegan a ser de propiedad de las entidades receptoras.

5. Concepto del Procurador General de la Nación55

Mediante Concepto No. 5095 presentado el veintitrés (23) de febrero de 2011, el Procurador General de la Nación, Doctor Alejandro Ordoñez Maldonado, solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del Decreto 4702 de 2010, salvo el artículo 6°, respecto del cual solicita que se declare inexequible. Lo anterior bajo los siguientes presupuestos:

5.1. Revisión Formal

Señala el Procurador que el Decreto 4702 de 2010, está suscrito por el Presidente y todos los ministros y tiene como propósitos generales: (i) conformar la Junta directiva del Fondo Nacional de Calamidades y algunos mecanismos para su funcionamiento; (ii) implementar la gerencia del Fondo Nacional de Calamidades para el adecuado manejo de los recursos, la coordinación con las entidades territoriales y el sector privado, y la planeación y orientación de los planes de acción, entre otras actividades; (iii) modificar el régimen de contratación a través del ente fiduciario, así como la transferencia de recursos del fondo; (iv) integrar el Comité Nacional para la Atención de Desastres y asignarle funciones; (v) modificar la Ley 734 de 2002, para crear una falta disciplinaria; (vi) imponer una nueva función a los Comités Técnicos y Operativos de que trata el Decreto 919 de 1989; y (vii) crear el Comité de Ética y Transparencia y permitir la participación de las veedurías y asociaciones de beneficiarios en el ejercicio del control de la gestión pública en el manejo de los recursos.

5.2. Revisión material

5.2.1. Conexidad – finalidad

Aduce que en la motivación del Decreto 4702 de 2010 aparecen una serie de circunstancias fácticas y jurídicas, que obedecen a la necesidad de establecer instrumentos de coordinación con las entidades territoriales y de fijar unas políticas responsables de inversión y manejo de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, sobre la base de unas prioridades. Por tanto, se cumple con el requisito de motivación suficiente, que establece el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, conforme lo precisa la Corte en la Sentencia C-149 de 2003. Y al estar firmado por el Presidente y todos los ministros, no tiene vicios en su formación.

Sin embargo, argumenta que del contenido del Decreto 4702 de 2010, dos cuestiones revisten especial interés, la primera está relacionada con el artículo 7º y la segunda lo está

con el artículo 6º.

En el artículo 7º se dispone: “El artículo 53 del Decreto 919 de 1989 quedará así: …”. No obstante, es menester poner de presente que la norma que se pretende modificar fue derogada de manera expresa por el artículo 30 del Decreto Ley 1680 de 1991. Por ello, esta norma no puede entenderse como una modificación de otra, pese a que ese es su tenor literal, sino como un artículo nuevo. Empero, afirma, esto no comporta en sí mismo un vicio de constitucionalidad, pues de todas maneras es razonable que el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, entidad a la que se asignan importantes funciones para afrontar la situación de emergencia en el artículo 5º, tenga una conformación adecuada para poder cumplir con ellas. Sostener lo contrario conduciría a la sin salida de establecer unas funciones que no pueden cumplirse, porque no se ha conformado el órgano responsable de tal misión.

Por otra parte, declara que pese a que en el título del Decreto 4702 de 2010 dice: “Por el cual se modifica el Decreto-ley 919 de 1989”, en su artículo 6º se introduce una adición al artículo 48 de la Ley 734 de 2002 o Código Único Disciplinario, para incluir dentro de las faltas gravísimas allí señaladas la de “64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres”.

Antes de analizar la adición antedicha, es menester advertir que los principios que rigen la tarea legislativa ordinaria, también rigen la tarea legislativa extraordinaria o de excepción, en cuanto sean compatibles con ella. Así las cosas, el principio de unidad e materia y el de correspondencia del título con el contenido, al tenor de los artículos 158 y 169 Superiores, son predicables y aplicables a ésta.

De igual manera, del título explícito del decreto legislativo “Por el cual se modifica el Decreto-ley 919 de 1989”, no incluye de manera explícita, ni de manera implícita, adicionar o modificar también el Código Disciplinario Único. Por lo tanto, también se vulnera el principio de correspondencia del título con el contenido.

5.2.2. Necesidad

Manifiesta que al revisar las medidas adoptadas en el decreto bajo estudio, a partir de su relación con las causas de la emergencia y de su propósito, que no puede ser otro que

conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, se encuentra que la mayor parte de éstas, salvo una excepción, contenida en el artículo sexto, buscan organizar el Fondo Nacional de Calamidades para brindar a la población afectada, de manera pronta y eficaz, la ayuda que requieren con urgencia.

5.2.3. Proporcionalidad

Por último, afirma que la adición que se hace al Código Disciplinario, no está destinada exclusivamente a conjurar la crisis ni a impedir la extensión de sus efectos, ni responde al criterio de necesidad, por lo cual la adición no es idónea para conjurar la crisis, porque en todo caso debería aplicarse con posterioridad a su expedición, en razón del principio de legalidad, con lo cual el tema de prevenir la crisis escapa a su alcance. Tampoco lo es para impedir los efectos de la extensión de los efectos de la misma, pues de todas maneras las omisiones o descuidos de los servidores públicos en estas materias, desde antes de expedirse el decreto, se pueden enmarcar dentro de las faltas disciplinarias. Y, además, no es necesaria, pues en la legislación disciplinaria existen suficientes instrumentos para establecer y hacer efectiva la responsabilidad de los sujetos disciplinables que omitan o descuiden la prevención y la atención de desastres.

En virtud de lo anterior, el señor Procurador solicita se declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto 4702 de 2010, con excepción del artículo 6°, el cual establece Adiciónese el siguiente numeral al artículo 48 de la Ley 734 de 2002. 64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres”, el cual debe ser declarado INEXEQUIBLE.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo señalado en el artículo 241.7 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para revisar la constitucionalidad del Decreto 4702 de diciembre 21 de 2010.

De conformidad con lo señalado por los artículos 241, numeral 7 de la Constitución Política esta Corporación es competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto 4702 de

diciembre 21 de 2010, “Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989.”

En relación con la vigencia de las disposiciones contenidas en el Decreto 4702 de 2010, es pertinente hacer las siguientes anotaciones.

El artículo 4º. del Decreto Legislativo 4702 de diciembre 21 de 2010, objeto de examen, fue modificado por el artículo 1 56 del Decreto Legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, mediante la adición de las actividades de rehabilitación de los sectores agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal, para efectos del destino de las transferencias de recursos y la adición del parágrafo tercero, sobre la vigilancia y control de los recursos objeto de la emergencia por parte de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Posteriormente mediante el artículo 357 del Decreto Legislativo 146 del 21 de enero de 2011, se introdujeron modificaciones al régimen de contratación de excepción, establecido por Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 3º., objeto de examen en la presente providencia, ampliando la flexibilización del régimen de contratación a las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades y estableciendo como facultativa la introducción de las cláusulas excepcionales.

Sobre el particular, si bien los artículos 3º y 4º del Decreto Legislativo 4702 de 2010, fueron modificados por decretos legislativos posteriores como se reseñó anteriormente, sustrayéndolos del ordenamiento jurídico, ésta Corporación se pronunciará sobre ellos, en la medida de los efectos que produjeron durante el lapso en el que estuvieron vigentes, las situaciones jurídicas que pudieron haberse consolidado bajo su amparo y los efectos que los mismos pueden tener hacia el futuro, en aras de la garantía de la vigencia material de los postulados de la Carta Política y el reconocimiento de la hipótesis de la vigencia ultraactiva de las normas legales, que ha llevado a que la jurisprudencia constitucional contemple la posibilidad de que la Corte se pronuncie sobre normas derogadas que, a pesar de ello, continúen surtiendo efectos en el ordenamiento jurídico o pudieren llegar a producirlos en el futuro. 58

Sobre este aspecto, esta Corporación se ha pronunciado, en reiterada jurisprudencia, al expresar que ““… para adelantar el estudio de constitucionalidad de una norma que ha sido derogada o modificada por voluntad del legislador, se requiere que la misma continúe

produciendo efectos jurídicos. De lo contrario, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta innecesario, por carencia actual de objeto. En efecto, esta Corporación ha sostenido "que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto." (Sentencia No. C-505 de 1995, Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero)."59" 60

2. Parámetro de control de constitucionalidad y método de análisis

2.1. Parámetro de control

2.1.1. La Corte Constitucional examinará formal y materialmente el Decreto Legislativo 4702 de 2010, para determinar si el ejercicio de los poderes de excepción y el contenido de las medidas adoptadas se ajustan a la Constitución Política y particularmente a las prescripciones contenidas en los artículos 214 y 215 de la Carta-

2.1.2. Las normas de la Ley 137 de 1994 -estatutaria de los Estados de Excepción- están llamadas, por mandato constitucional (CP, 214), a regular "las facultades del Gobierno durante los estados de excepción", a establecer "los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales". En otras palabras, la limitación y precisión de los poderes de extraordinarios de que goza el Presidente de la República durante los períodos de anormalidad y las regulaciones de protección jurídica a los derechos fundamentales, corresponde al Legislador estatutario, en desarrollo de las reglas constitucionales correspondientes. Así, el control de constitucionalidad de los decretos de excepción no se agota con la sola normativa superior. Por mandato mismo de la Carta (CP 214.2), las normas reguladoras de los poderes gubernamentales de excepción y de protección de los derechos fundamentales previstas en la Ley 137/9461, también son parámetro de control constitucional, de modo que su desconocimiento puede acarrear la declaración de inexequibilidad de un decreto de excepción.

2.2. Método

El análisis de la constitucionalidad del decreto legislativo procederá de la siguiente manera: i) Se establecerá inicialmente el cumplimiento de los requisitos formales por parte del Decreto 4702 de 2010; ii) Se establecerá, el contenido y el alcance de la disposición objeto de examen; iii) se examinará si las diversas medidas adoptadas satisfacen los requisitos de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad y, iv) se examinarán las medidas adoptadas con el fin de establecer si su contenido se ajusta a la Constitución.

3. Control de constitucionalidad formal

3.1. Declaración previa del estado de emergencia

3.1.1. Fundamento constitucional. La Constitución Política alude a la declaración del Estado de Emergencia (CP, art 215.1), y en seguida expresa que "mediante tal declaración…podrá el Presidente dictar decretos con fuerza de ley…" (CP 215.2); así, el Decreto Legislativo de ejercicio de estas facultades deberá estar mediado o precedido del Decreto declaratorio del estado de excepción vigente.

3.1.2. Análisis concreto. El Decreto 4702 de diciembre 21 de 2010 (i) fue dictado y promulgado62 en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública, declarado mediante Decreto Ley 4580 de diciembre 7 de 2010, el cual fue encontrado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C- 156 de 2011.

3.2. Firmas del decreto legislativo

3.2.1. Fundamento constitucional. Al igual que el Decreto declaratorio, los decretos legislativos de estados de excepción debe ser suscritos por el Presidente de la República y su gabinete ministerial (CP, 214.1 y 215.2).

3.2.2. Análisis concreto. El Decreto 4702 de 2010 lleva la firma del Presidente de la República y los trece ministros que integran el equipo de ministros.

3.3. Temporalidad de la expedición del decreto legislativo

3.3.1. Fundamento constitucional. Las facultades de excepción sólo pueden ejercerse dentro del término señalado en el propio Decreto de declaración, en ningún caso superior a treinta

días (CP 215.1,4).

3.3.2. Análisis concreto. El Decreto Legislativo 4702/10 se publicó el 21 de diciembre de 2010, dentro de los treinta días siguientes al 6 de diciembre del mismo año en que se declaró el estado de excepción, término de duración de esta emergencia y de uso de las facultades extraordinarias.

3.4. Motivación del decreto legislativo

3.4.1. Fundamento constitucional. La motivación de los decretos de desarrollo de las facultades de excepción es indispensable para la realización del control constitucional, razón por la cual, tanto el decreto de declaración del estado de excepción (CP 215.2) como los decretos legislativos en ejercicio de los poderes extraordinarios (Corte Constitucional, C-940 de 2002) deben contar con la correspondiente fundamentación, expresada en la parte motiva de los mismos; particularmente, la ley estatutaria de estados de excepción refiere a la "justificación expresa" de las limitaciones de los derechos constitucionales (L 137/94, art 8) y a la "motivación de incompatibilidad" de las medidas respecto de leyes que se suspenden por considerarse incompatibles con el estado de excepción (L 137/94, art 12).

3.4.2. Análisis concreto. El Decreto Legislativo 4702/10 hace explícitos los motivos que condujeron al Gobierno a la adopción de las medidas extraordinarias en los considerandos que lo acompañan, y a la suspensión de determinadas leyes por su incompatibilidad con ellas; por lo demás, al no contener el decreto limitación de derechos constitucionales, no trae "justificación expresa" al respecto.

3.5. Remisión del decreto legislativo a la Corte Constitucional

3.5.1. Fundamento constitucional. Ordena la Constitución que todo decreto legislativo dictado en uso de facultades de excepción deberá ser enviado por el Gobierno al Tribunal Constitucional al día siguiente de su expedición (CP, 214.6 y 215.paragr).

3.5.2. Análisis concreto. Mediante oficio de 22 de diciembre de 2010 – publicado en el Diario Oficial63 ese mismo día-, el Gobierno remitió a la Corte Constitucional, copia auténtica del Decreto Legislativo número 4702 de veintiuno (21) de diciembre de 2010, "Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989".

3.6. Informe a la comunidad internacional

3.6.1. Fundamento constitucional. Con base en el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, corresponde al Gobierno avisar a los Secretarios Generales de la OEA y la ONU, además de los decretos de declaración y levantamiento del estado de excepción, los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos.

3.6.2. Análisis concreto. Las medidas contenidas en el Decreto Legislativo número 4702 de 2010 no contienen limitaciones de derechos constitucionales, por lo cual no se hace necesario ponerlo en conocimiento de dichas autoridades.

3.7. Conclusión

4. Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo frente a la declaración del Estado de Emergencia: conexidad -material y finalística-, necesidad y proporcionalidad.

4.1. Criterios generales de control

4.1.1. Criterios de conexidad, necesidad y proporcionalidad

Los decretos legislativos que desarrollan poderes de excepción deben guardar estrecha relación con el Estado de Excepción que los sustenta: deben dirigirse a superar la crisis o alteración de la normalidad; solo pueden contener medidas relacionadas con la emergencia; el ejercicio de los poderes debe guardad proporción con la gravedad de los hechos fundamento de la excepcionalidad -especialmente en la limitación de los derechos constitucionales- (CP, 215, 214.1,2); y las medidas -que entrañan la suspensión de leyes incompatibles con la excepcionalidad- han de ser necesarias o indispensable para lograr el fin del estado de excepción (Ley 137/94, art 11). Tal examen se realiza a través de los juicios de: (i) conexidad, finalística o material; (ii) necesidad; (iii) proporcionalidad, con arreglo a los siguientes criterios:

(i) Conexidad, material y finalística: los decretos legislativos deberán guardar “relación directa y específica” con el estado de emergencia”, ya con los hechos causales que lo provocaron y sus efectos o con perturbación grave del orden económico, social, ecológico o la grave calamidad pública que hayan generado; y, además, han de guardar una relación de

medio a fin, de modo que estén “destinados exclusivamente” a la conjuración de la crisis y de la prolongación de sus efectos (CP 214.1, 215.2).

(ii) Necesidad: las medidas adoptadas deben ser indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Ello entraña una carga de la argumentación en cabeza del Gobierno que sustente la adopción de determinadas medidas para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de excepcionalidad”64. Teniendo la virtud de suspender leyes, los decretos legislativos deberán expresar las razones por las cuales las normas legales suspendidas son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción, esto es, son indispensables de tomar.

(iii) Proporcionalidad: las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar medida de correspondencia con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; y la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado necesario, para buscar el retorno a la normalidad. Si bien la apreciación de la gravedad de los hechos y la elección de las medidas a adoptar para superar la perturbación del orden público, son valoraciones y decisiones que corresponden al Ejecutivo, es claro que un desequilibrio notorio entre las medidas y la gravedad de los hechos que las haga manifiestamente desproporcionadas, desconoce el marco constitucional y, por lo mismo, conduce a su retiro de la vida jurídica”65.

4.1.2. Marco de la declaración

(i) El Decreto 4580/10, declaratorio del Estado de Emergencia y parámetro de control, determinó como causas de la anormalidad, las siguientes:

“… Que en todo el territorio nacional han sobrevenido hechos constitutivos de grave calamidad pública.

Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública:

Que el fenómeno de La Niña desatado en todo el país, constituye un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, el cual se agudizó en forma inusitada e irresistible en el mes de noviembre de 2010.

Que la magnitud de las precipitaciones inusitadas resulta extraordinaria e imprevisible, como

lo demuestran los registros del IDEAM. Estos registros indican que en los quince primeros días del mes de noviembre llovió más de lo que llueve en todo el mes. El nivel superó todos los registros históricos de precipitaciones para el mes de noviembre.

Que esta agudización inusitada e imprevisible del mes de noviembre de 2010, se sumó al hecho de que durante el segundo semestre del año la lluvia ya había superado los niveles históricos registrados.

Que según informe presentado por el IDEAM de fecha 6 de diciembre de 2010, el Fenómeno de La Niña 2010-2011 alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país, en las regiones Caribe, Andina y Pacífica; además hizo que no se presentara la temporada seca de mitad de año en el norte y centro de la Región Andina. Los meses de agosto y septiembre se comportaron también con lluvias muy por encima de lo normal en la región Caribe y en el norte de la región Andina.

Como consecuencia de ello, las partes baja y media de los ríos Cauca y Magdalena, así como algunos de sus afluentes, han presentado niveles nunca antes registrados en la historia de la hidrología colombiana.

1.4. Que igualmente, de acuerdo al índice Multivariado ENSO- MEI (por sus siglas en inglés) el cual estima la intensidad del fenómeno de La Niña, el nivel de este evento durante 2010, indica que ha sido el más fuerte jamás registrado. Este fenómeno de variabilidad climática ha ocasionado además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes rápidas en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente en la región Andina, Caribe y Pacifica. Este fenómeno, de acuerdo a lo previsto por el IDEAM, se podrá extender hasta mediados de mayo o junio de 2011, trayendo como consecuencia precipitaciones por encima del promedio para la primera temporada de lluvias de ese año.

1.5. Que además, de acuerdo con el IDEAM, el fenómeno descrito, como lo muestran los patrones de los eventos anteriores, puede extenderse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias de ese año, lo cual no sólo extendería los efectos de la actual calamidad pública, sino que la haría mucho más grave, por la falta de capacidad de la tierra para absorber semejante caudal de agua.

1.6. Que esta situación de calamidad pública puede en el futuro extender sus efectos a magnitudes cada vez mayores, de manera que se hace necesario adoptar medidas y construir obras para impedir definitivamente la prolongación de esta situación, y proteger en lo sucesivo a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales como las que se están padeciendo.

(ii) A consecuencia de los fenómenos descritos, en el Decreto 4580 de 2010 se consideró generado un estado de grave calamidad con impacto económico, social y ecológico, que de acuerdo con el Decreto se sintetizan así: grave destrucción de la infraestructura vial, de comunicaciones, educativa, de servicios públicos; grave afectación de las actividades económicas y social en el territorio nacional; afectación de las condiciones vida, de salud, de vivienda y de alimentación, entre otras, de la población damnificada; incremento de los riesgos de la población ubicada en zonas de alta vulnerabilidad.

(iii) El Decreto 4702 de 2010, en su motivación, determina que dada la gravedad de la calamidad pública, las funciones del ejecutivo, los recursos y los medios al alcance del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, sistema encargado de su atención, resultan insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, por lo encuentra necesario adoptar las medidas en él consagradas, con fundamento en los siguientes motivos:

“Que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas.

Que mediante el Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.

Que según los artículos 6 y 7 del Decreto 1547 de 1984, la Fiduciaria La Previsora S.A. cuenta con una Junta Consultora que se encarga de señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos del Fondo y de velar por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento, así como indicar la destinación de los recursos y el orden de prioridades

conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso, entre otras funciones.

Que es necesario agilizar los mecanismos de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia.

Que es necesario fortalecer al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres a fin de que en su función de realización de censos de damnificados pueda contar con el apoyo de otras entidades y mantenerse actualizado a fin de orientar las ayudas humanitarias a quienes realmente las requieren y para atender las necesidades que efectivamente las apremian.

Que a fin de garantizar los derechos fundamentales de la población afectada, se hace necesario establecer responsabilidades en cabeza de las autoridades competentes en el nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.

Que dada la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, así como la magnitud de la calamidad pública que la determinó, se hace necesario modificar la conformación de la citada Junta Consultora para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a representantes del Presidente de la República, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros a la actual estructura de la Rama Ejecutiva."

Consideró el Gobierno Nacional, adicionalmente, que como consecuencia de la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar la grave calamidad pública, se hacía necesaria la adopción de medidas en materia tributaria, presupuestal, contractual, institucional y en general del orden legal, con el fin de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

4.1.3. Para el examen descrito, se agrupará el contenido del Decreto Legislativo en áreas temáticas, a saber: i) reestructuración del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres; ii) aspectos contractuales; iii) transferencia de recursos; iv) mecanismos de control.

4.2. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre reestructuración del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres

4.2.1. Las medidas de excepción relativas al sistema

4.2.1.1. Mediante el Decreto Ley 1547 de 1984, se creó el Fondo Nacional de Calamidades, "…como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar".

El Decreto Ley 919 de 1989, que organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, estableció la conformación del sistema, sus objetivos y determinó que el Fondo Nacional de Calamidades creado por el Decreto 1547 de 1984, continuaría funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, administrado conforme a lo dispuesto por dicho decreto, cuyos fines son de interés público y asistencia social, y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar. En lo relativo a la administración y objetivos del Fondo, determinó que éste sería manejado como un fideicomiso estatal de creación legal, por la Fiduciaria la Previsora S.A, en forma separada de los activos de la misma sociedad y de los demás fideicomisos, y su administración se regiría por el reglamento correspondiente66, estando dirigido a la atención de desastres y calamidades declarados, al control de sus efectos y a la prevención de los mismos67. Previó una Junta Consultora encargada de señalar las políticas sobre el manejo de los recursos del Fondo, velar por el cumplimiento de los objetivos, indicar el orden de prioridades de la utilización de los recursos y realizar las recomendaciones para la atención de desastres, entre otros cometidos68.

4.2.1.2. Las medidas se desagregan en las siguientes: la reestructuración de la Junta Directiva como ente rector de las decisiones del Fondo Nacional de Calamidades; la creación de la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades; la introducción de modificaciones al Comité Operativo para la Atención y Prevención de Desastres; la reestructuración de la Conformación del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, de los cuales se abordará el estudio a continuación.

(i) Modificación de la conformación de la Junta del Fondo Nacional de Calamidades. Contemplada en el artículo 1 del Decreto Legislativo4702 de 201069, modificatorio del Decreto ley 919 de 198970 así: i) cambio en la denominación de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, por Junta Directiva; ii) modificación de su conformación y determinación de sus formas de delegación71 iii) determinación de la asistencia con voz pero sin voto, del Representante Legal de la Sociedad Fiduciaria la Previsora S.A. y del Gerente del Fondo Nacional de Calamidades; iv) otorgamiento de facultad para la creación de un Consejo Asesor conformado por miembros de la sociedad civil, ONG y organismos multilaterales. v) faculta la asistencia de invitados a juicio de su Presidente; vi) Determina el Secretario técnico; vii) establece la suplencia del presidente de la Junta.

(ii) Creación de la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y asignación de funciones. El Decreto 4702 de 2010, en su artículo 272, a través de la adición de un parágrafo transitorio al artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, crea la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, la cual ejercerá las funciones que se detallan a continuación, mientras se desarrollan las actividades requeridas para la atención humanitaria y de rehabilitación como consecuencia de la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010 -2011.

En cuanto a las funciones y facultades asignadas a dicho gerente, se destacan las siguientes i) coordinar las autoridades de diversos órdenes y el sector privado, para la planeación, focalización ejecución de las actividades de atención humanitaria y de rehabilitación, con el fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos; ii) orientar a las diversas instituciones en las actividades necesarias para la atención humanitaria y de rehabilitación; iii) planear la ejecución del plan de acción; iv) solicitar información necesaria para la planeación y focalización de la atención humanitaria; v) brindar los lineamientos a las diversas autoridades para la realización del seguimiento de las actividades en las fases de atención humanitaria y de rehabilitación; vi) convocar a la Junta Directiva a través del secretario técnico; vii) rendir informes a la Junta Directiva y a los entes de control, viii) actuar como ordenador del gasto; ix) Las demás que le asigne el presidente de la República; xi) organizar Comités técnicos temporales y regionales para orientar y soportar la toma de decisiones. El artículo 2º del decreto 4702, establece igualmente que el gerente será designado por el Presidente de la República, que el Gobierno Nacional determinará su remuneración, así como faculta a la Junta Directiva a establecer las necesidades de personal que requiera para el ejercicio de sus funciones.

(iii) Modificación funciones del Comité Operativo Nacional para la Atención y Prevención de Desastres. El artículo 5º del Decreto Legislativo 4702 de 201073, mediante la adición de dos parágrafos al Decreto Ley 919 de 1989, dispuso la realización y actualización de censos de damnificados, durante la situación de desastre y emergencia y la posibilidad de solicitar apoyo a entidades nacionales o territoriales que cuenten con capacidad operativa para su realización, por parte del Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres. Determinó igualmente, la realización de un censo único nacional de damnificados, por parte del DANE, en coordinación con las demás entidades que determine el Gobierno Nacional, con el fin de precisar la población que deba ser atendida en procura de superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada por el decreto 4580 de 2010.

(iv) Modificación de la conformación del Comité Nacional Para la Atención y Prevención de Desastres. El artículo 7º. Del Decreto 4702 de 2010,74 modificó el artículo 53 del Decreto Ley 919 de 1989, en lo que se refiere a la conformación del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, ajustando en algunos casos la denominación de los ministerios e instituciones, a su denominación actual, excluyó algunos ministerios75,asignó la Presidencia del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o a su delegado, la cual anteriormente estaba en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, flexibilizó la posibilidad de que dependiendo de las condiciones del desastre de que se trate, el Comité pueda citar a los ministros, directores de departamento o directores y presidentes de entidades del orden nacional o territorial, que considere necesario.

En relación con el artículo 53 de la ley 919 de 1989, el Procurador General de la Nación manifiesta que “es menester poner de presente que la norma que se pretende modificar fue derogada de manera expresa por el artículo 30 del Decreto Ley 1680 de 1991. Por ello, esta norma no puede entenderse como una modificación de otra, pese a que ese es su tenor literal, sino como un artículo nuevo. Empero, afirma, esto no comporta en sí mismo un vicio de constitucionalidad, pues de todas maneras es razonable que el Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, entidad a la que se asignan importantes funciones para afrontar la situación de emergencia en el artículo 5º, tenga una conformación adecuada para poder cumplir con ellas. Sostener lo contrario conduciría a la sin salida de establecer unas funciones que no pueden cumplirse, porque no se ha conformado el órgano responsable de

tal misión”. Sobre el particular, es importante anotar que la derogatoria expresa del artículo 30 del Decreto ley 1680 de 1991, se refiere tan solo al literal a. del artículo 53 de la ley 919 de 198976, encontrándose vigente el texto restante del articulo respectivo.

(v)Colaboración de los Comités Técnicos y Operativos con la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades. El artículo 8 del Decreto Legislativo 4702 de 201077, estableció que los Comités Técnicos y Operativos deberán suministrar información a la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, para la adecuada toma de decisiones.

4.2.2. Conexidad material y finalística

4.2.2.1. En un primer estudio general, las materias tratadas en el Decreto 4702 de 2010, guardan una relación directa y especifica con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada mediante el Decreto 4830 de 2010, cuya causa fundamental fue la presentación del fenómeno climático de la Niña en el año 2010, como desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, el cual se agudizó en el mes de noviembre de 2010, ocasionando una grave situación de calamidad pública. Sus disposiciones buscan conjurar la crisis, mediante el ajuste y fortalecimiento de las instancias de planeación, coordinación y gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y del Sistema Nacional de Desastres y la agilización de los procesos contractuales y de flujo de recursos, para la atención ágil y eficiente de la población afectada y la entrega oportuna de la ayuda humanitaria y de rehabilitación. Cabe apreciar que las motivaciones que llevaron al gobierno Nacional a expedir el Decreto 4702 de 2010 y las medidas por él adoptadas, tienen una relación de conexidad material y teleológica con la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica realizada mediante el Decreto 4580 de 2010, toda vez que sus contenidos guardan relación con los hechos y la perturbación que estructura la Emergencia, y tienen como finalidad conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Además, se percibe claramente la relación de conexidad existente entre la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica en la totalidad del territorio Nacional, realizada a través del Decreto 4580 de 2010 y las medidas introducidas por el Decreto 4702 de 2010,en las disposiciones antes señaladas, a través de las cuales se modifican algunos de los órganos del Sistema Nacional de Atención de Desastres, se crea la Gerencia del Fondo de Calamidades y se le asignan funciones, se dispone la realización de censos de damnificados y

se introduce la colaboración que los Comités Operativos y Técnicos deban prestar a la Gerencia del Fondo de Calamidades, por cuanto persiguen que el Sistema Nacional de Atención de Desastres, se ajuste a las nuevas realidades institucionales y se dispongan los mecanismos para el logro de las sinergias necesarias entre las diversas instituciones que lo conforman, de manera que se constituya en un instrumento idóneo para la atención de la emergencia invernal declarada.

4.2.2.2. Dadas las funciones78 que debe desempeñar la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades y demás instituciones modificadas, en la atención de situaciones de desastre, establecidas por el Decreto Ley 919 de 1989, considera ésta Corporación que las medidas adoptadas y reseñadas anteriormente dan cumplimiento al requisito de finalidad, en razón de que se orientan a la oportuna toma de decisiones y a la adecuada coordinación de las diversas instancias gubernamentales con el objeto de conjurar la crisis ocasionada por la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010 y a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos afectados.

4.2.3. Necesidad

Establecidas las causas de la emergencia, así como sus efectos y la necesidad de la adopción de medidas extraordinarias tendientes a conjurarla, se considera pertinente contextualizar la norma modificada, en lo que se refiere al manejo del Fondo Nacional de Calamidades. El examen del cumplimiento del requisito de necesidad, tiene por objeto establecer si el decreto legislativo señaló en forma clara los motivos por los cuales las medidas resultan necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como lo ha dicho esta Corporación, "…Se trata de una carga de la argumentación en cabeza del Gobierno para que sustente con razones claras y objetivas el por qué adoptó determinadas medidas y por qué dichas medidas son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de excepcionalidad79"

Sobre el particular, el Decreto 4702 de 2010, en sus motivaciones señaló:

"Que la situación originada por el fenómeno de la Niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes.

Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas.

Que es necesario fortalecer al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres a fin de que en su función de realización de censos de damnificados pueda contar con el apoyo de otras entidades y mantenerse actualizado a fin de orientar las ayudas humanitarias a quienes realmente las requieren y para atender las necesidades que efectivamente las apremian.

Que dada la declaratoria de emergencia económica, social y eco lógica declarada mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, así como la magnitud de la calamidad pública que la determinó, se hace necesario modificar la conformación de la citada Junta Consultora para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a representantes del Presidente de la República, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros a la actual estructura de la Rama Ejecutiva.

Además de los fundamentos anteriormente transcritos, el Gobierno Nacional expresó que las modificaciones realizadas a la conformación institucional del Sistema Nacional de Atención de Desastres son necesarias, en razón de que a juicio del ejecutivo pueden realizar de manera idónea la coordinación entre el Gobierno Central, las entidades territoriales y las instituciones privadas, para la atención ágil y eficiente de las necesidades generadas como consecuencia del fenómeno climatológico de la Niña.

Así, considera esta Corporación que las motivaciones señaladas por Decreto 4702 de 2010, así como los argumentos presentados por el Gobierno Nacional en sus intervenciones, permiten afirmar que las medidas adoptadas en relación con la reestructuración administrativa del Fondo Nacional de Calamidades, satisfacen el juicio de necesidad a efectos de conjurar la crisis ocasionada por la ola invernal y evitar la extensión de sus consecuencias.

4.3. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre medidas relativas a la

contratación

4.3.1. Modificación del régimen de contratación del Fondo Nacional de Calamidades

El artículo 3º. del Decreto Legislativo4702 de 201080,introduce modificaciones al régimen contractual del Fondo Nacional de Calamidades, permitiendo que se desarrolle de acuerdo con los parámetros de la contratación entre particulares, determinando que se dará aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, sobre los medios que pueden usar las instituciones estatales para el cumplimiento del objeto contractual, como son la interpretación contractual, la modificación unilateral, la terminación unilateral y la caducidad, así como lo indicado en el artículo 13 de la ley 1150 de 200781, sobre los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública.

4.3.2. Conexidad

4.3.2.1. Sobre el particular, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República señala que a través de la norma objeto de estudio,

“Se propicia la agilización del proceso de contratación y por tanto, una mayor prontitud y efectividad en la atención de las necesidades generadas por la emergencia, en lo que se refiere a la atención humanitaria y la rehabilitación.

En esta perspectiva, la medida se orienta, en forma directa y específica, a la solución de la situación que le dio origen a la declaración de emergencia: se refiere a recursos transferidos para atenderla con eficacia y efectividad.

En ausencia de esta disposición, la contratación para atender la grave calamidad se torna más lenta, menos efectiva, y en tal sentido, la medida es necesaria y, además proporcionada, dada la gravedad de la calamidad pública que da origen a la facilitación de la contratación.”

En este sentido, encuentra esta Corporación que las modificaciones introducidas al artículo 25 del Decreto Ley 919 de 1989, mediante el decreto bajo estudio y que buscan agilizar los procesos de contratación de bienes y servicios que la Fiduciaria la Previsora deba realizar en relación con las funciones del Fondo Nacional de Calamidades, tienen relación de conexidad

con las causas que generaron la declaratoria de emergencia, en la medida que apuntan a la agilización de los procesos contractuales que incidirán en la prontitud y eficacia de la atención de los damnificados por la emergencia invernal.

4.3.2.2. De acuerdo a lo expresado por el Ministerio del Interior y de Justicia, en su intervención, las medidas adoptadas en la simplificación de los trámites contractuales del Fondo Nacional de Calamidades, se encuentran dirigidas a permitir la rápida atención de la ayuda humanitaria requerida y a evitar la extensión de sus efectos, dándose cumplimiento al requisito de finalidad.

4.3.3. Necesidad

El Decreto 4702 de 2010, en sus motivaciones señaló que el "El Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la sociedad Fiduciaria La Previsora S.A."(Subrayado fuera del texto)

En consonancia con lo antes planeado, según lo manifestó el Gobierno Nacional a través de sus intervenciones, la agilidad de los procesos de contratación que en desarrollo de las actividades del Fondo de Calamidades lleva a cabo la sociedad fiduciaria, afectan la urgencia con que se requiere adoptar las medidas para prestar la asistencia humanitaria y brindar las primera ayudas que se necesiten para atender la emergencia, razón por la cual

las medidas adoptadas se tornan necesarias, resaltando que sin éstas, los procedimientos contractuales se vuelven más lentos, no pudiéndose dar respuesta a la emergencia con la rapidez e inmediatez requerida.

En cuanto a otro mecanismo de excepción para la contratación en momentos de emergencia, se encuentra la figura de la urgencia manifiesta, contenida en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y que determina que cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción o cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, que demanden actuaciones inmediatas y en general cuando se trate de situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos,

se podrán celebrar contratos, previa la declaratoria de la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado, los cuales estarán sujetos al control posterior por parte del ente encargado del control fiscal que corresponda.

Verificados los mecanismos con los cuales contaba el Gobierno Nacional para la contratación de los bienes y servicios necesarios para la pronta atención de la grave calamidad declarada por el Decreto 4580 de 2010 en la totalidad del territorio nacional, encuentra la Corte que si bien dichos mecanismos permitían la contratación con mayor agilidad a los mecanismos ordinarios, la necesidad de conjurar la crisis ocasionada por la emergencia invernal y prestar la asistencia humanitaria de manera inmediata hacía pertinente la flexibilización del régimen contractual que la Fiduciaria La Previsora S.A., realice en nombre del Fondo Nacional de Calamidades, tendiente a la atención humanitaria y de emergencia en las zonas y municipios afectados por la emergencia declarada.

4.3.4. Proporcionalidad

Es pertinente hacer relación a las actividades que el Fondo Nacional de Calamidades realiza en cumplimiento de su finalidad y que se encuentran determinadas en el artículo 2º del decreto ley 919 de 1989, así:

“Artículo 2º -De los objetivos del Fondo. Para los efectos previstos en el artículo precedente, los recursos del Fondo se destinarán, entre otros, a los siguientes objetivos:

a) Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales;

b) Controlar los efectos de los desastres y calamidades, especialmente los relacionados con la aparición y propagación de epidemias;

c) Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada;

d) Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre o de calamidad, especialmente de los que integren la red nacional sismográfica;

e) Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas".

La medida adoptada en el artículo objeto de examen, tiene relación de conexidad con las causales que generaron la declaratoria de la emergencia y es necesaria, al permitir que la contratación sea realizada en forma más ágil, con el fin de lograr la rápida atención de la emergencia y la atención oportuna de la ayuda humanitaria; sin embargo, puede ser considerada desproporcionada en el sentido de que de su análisis textual se puede colegir que las facultades de contratación sometidas a los requisitos y formalidades de la contratación entre particulares, se extienden a la totalidad de los contratos que realice la Fiduciaria la Previsora S.A., en relación con los bienes, intereses y derechos del Fondo Nacional de Calamidades, sin encontrarse delimitados por los destinados a conjurar situaciones de desastre o de naturaleza similar.

La Corte considera exequible artículo 3º. del Decreto ley 4702 de 2010, bajo el entendido de que los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades y que se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, se referirán únicamente a los destinados a conjurar situaciones de desastre o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

4.4. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre transferencia y manejo presupuestal de los recursos

4.4.1. Modificación del régimen de transferencia de recursos

El artículo 4º. del decreto Legislativo 4702 de 201082,introdujo importantes modificaciones al sistema de transferencia de recursos del Fondo de Calamidades, los cuales se pueden sintetizar así: i) faculta la realización de transferencia de recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y privadas para su administración; ii) elimina la necesidad de operación presupuestal por la entidad receptora; iii) indica que los recursos se transferirán a cuentas especialmente destinadas para atención de emergencia; iv) concede facultad de reglamentación a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades; v) determina la

responsabilidad de la administración de los recursos al Jefe entidad receptora; vi) delimita el destino de los recursos; vii) indica que los gastos para ayuda humanitaria no requerirán legalización previa; viii) establece exención de las cuentas destinadas a atención de emergencia.

4.4.1.2. Conexidad

4.4.2.1.1.En cuanto al principio de conexidad material de la disposición en examen, la cual hace referencia de manera fundamental al régimen de la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a instituciones públicas del orden nacional y territorial y privadas para su administración, con el fin de atender la situación de desastre, encuentra la Corte que ésta tiene relación de conexidad directa y especifica con el Estado de Emergencia, por tratarse de medidas que apuntan a la agilización del flujo de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a las instituciones que deban prestar la atención de la emergencia, con el fin de que estas lleguen oportunamente a sus beneficiarios, todo lo cual busca conjurar la crisis y evitar la expansión de sus efectos.

4.4.1.1.2. En cuanto al requisito de finalidad, entendido como el que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos se encuentren directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, encuentra la Corte la relevancia de que las medidas adoptadas por el decreto 4702/10, se apliquen en las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010, referidos a la transferencia de recursos, orientándose en forma directa a la atención de la grave calamidad y a evitar la extensión de sus efectos.

4.4.1.3. Necesidad

Según lo expresado por la Corte, con el fin de determinar la necesidad de las medidas, el Gobierno Nacional debe expresar en forma clara y objetiva en los decretos legislativos las razones por las cuales las medidas adoptadas resultan necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, es decir, por qué dichas medidas son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a declarar el estado de excepcionalidad83”.

Resulta relevante mencionar las motivaciones del Decreto 4580 de 2010, declaratorio del

estado de excepción, en el cual se hace referencia a la necesidad de recurrir a mecanismos extraordinarios que permitan mediante la agilización del flujo de recursos y la optimización de su uso, atender adecuadamente las necesidades que la situación de calamidad pública declarada ha ocasionado, brindando la ayuda humanitaria a quienes lo necesitan y atendiendo los requerimientos que su solución conlleve.

“3.9. Que con el fin de agilizar el flujo de recursos y la optimización de su uso, es necesario asegurar que estos no permanezcan en caja y que su giro y desembolso se haga contra la ejecución efectiva del proyecto que así lo requiera.

3.10. Que el Gobierno Nacional ha ejercido sus facultades ordinarias en materia de prevención y atención del desastres de conformidad con las normas vigentes, sin que se haya podido superar la situación de crisis ni impedir la extensión de sus efectos, lo que hace indispensable la expedición de decretos con fuerza de ley para adoptar medidas eficaces que conjuren esta situación.

3.11. Que el 18 de noviembre se expidió la Resolución 573 de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, mediante la cual se declaró la situación de calamidad pública de carácter nacional en el territorio colombiano. De igual manera el Gobierno Nacional acudió a la declaratoria de la situación de desastre prevista en el Decreto ley 919 de 1989. No obstante, los anteriores instrumentos legales no permiten recaudar los recursos, ni adoptar las medidas en materia tributaria, presupuestal, fiscal, contractual, institucional, y en general de orden legal, necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

En cuanto a la necesidad de la flexibilización del sistema de transferencia de recursos, el Decreto legislativo 4702 de 2010, en sus motivaciones señaló:“que es necesario agilizar los mecanismos de giro de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia.”

Así las cosas, tanto el decreto declarativo de la emergencia, como el decreto legislativo objeto de examen y las intervenciones del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, señalaron claramente la necesidad de la agilización del flujo de recursos a las entidades destinatarias, con el fin de lograr la atención de la grave

calamidad en forma oportuna, ágil y eficiente, resaltando que el procedimiento normal del giro toma un tiempo considerable y que atendiendo la urgencia en la atención de la grave calamidad, la medida de agilización del giro de recursos se torna indispensable, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

4.4.1.4. Proporcionalidad

4.4.1.4.1. Sobre el particular la Secretaria jurídica de la Presidencia de la República expresó:

"Atendiendo la urgencia que implica una pronta, pero responsable utilización de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, resulta proporcional las modificaciones contenidas en el Decreto 4702 de 2010, todo esto agilizando y flexibilizando el giro de los recursos, pero conservando: i) la responsabilidad endilgable a las entidades públicas y privadas que los administran, y ii) la coordinación y dirección de los recursos y la legalización que de los mismos efectúa la Junta Consultora."

De acuerdo con los argumentos planteados por el Gobierno Nacional, en virtud de que para conjurar la crisis y hacerle frente a la grave calamidad, se hace necesaria la transferencia de recursos a través del Fondo Nacional de Calamidades a las diversas instituciones públicas y privadas, tendientes a brindar la asistencia a los afectados y a la rehabilitación económica de los mismos, ésta se constituye en un instrumento fundamental del esquema institucional, haciéndose necesaria la flexibilización del régimen de transferencia, recepción y manejo de recursos del Fondo Nacional de Calamidades, establecidas en la reglamentación de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, mediante la Resolución 006 de agosto de 2006, que determina los "Requisitos para el giro Directo de los Recursos".

4.4.2. Análisis régimen de transferencia de recursos

4.4.2.1. En cuanto a la facultad del giro de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a instituciones privadas, establecida en el artículo 4º. del Decreto 4702 de 201084 es pertinente hacer relación al artículo 210 de la Constitución Política que determina: que los particulares pueden ejercer funciones administrativas en las condiciones que la ley señale.

La medida adoptada en el artículo 4º del Decreto 4702 de 2010, que preceptúa que el Fondo

Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades privadas, para su administración, si bien establece que en el documento de transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los mismos, considera la Corte que la expresión “entidades privadas” contenida en el inciso primero del artículo 14 del decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del decreto Ley 919 de 1989, modificado por el decreto 4702 de 2010, se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se requiere superar; por lo que se condicionará en ese sentido su exequibilidad.

Por lo expuesto, se declarará EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificatorio del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989 en lo que se refiere a la expresión “entidades privadas” como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades, condicionada a que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.

4.4.2.2. En relación con la medida sobre la realización de transferencia de recursos a instituciones públicas y a entidades territoriales, sin que se requiera la realización de operación presupuestal por parte de la entidad de destino y que tienen como finalidad la agilización del flujo de recursos entre el Fondo Nacional de Calamidades y las instituciones destinatarias, tendientes a conjurar la crisis, mediante la rápida e inmediata ayuda humanitaria y de rehabilitación de la población afectada, el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expreso:

Se amplía el ámbito de la administración de los recursos de las entidades públicas a las privadas.

Los recursos se pueden asignar a través de las transferencias y no exclusivamente por giros directos como se contempla en la resolución, permitiendo a la entidad un manejo responsable y acorde a las necesidades e inmediatez de la emergencia. Debe recordarse que la responsabilidad de la administración de los recursos está en cabeza del jefe de la entidad, sea pública o privada.

No es requisito solemne que las Entidades Territoriales o Públicas, incorporen previamente estos recursos a los respectivos presupuestos, con lo que se evitan las demoras por

problemas de carácter político, técnico o administrativo. El solo evento de reunir las corporaciones públicas para la autorización de los recursos al presupuesto, es un ahorro de tiempo muy valioso en estos momentos.

No es requisito previo la legalización de los recursos asignados con anterioridad. No se trata bajo ninguna circunstancia desconocer o conculcar los procedimientos de ley para que los beneficiarios de los recursos legalicen estos. No, lo que se persigue, en este Estado de Excepción, es recuperar y atender de manera más ágil y optima la población damnificada.

El proceso presupuestal que rige el conjunto de entidades públicas se encuentra inspirado en el principio de legalidad, en cuyo desarrollo se reserva a los entes de representación popular la definición sobre los ingresos y egresos estatales, los cuales se manejan de acuerdo a reglas y procedimientos predeterminados y claramente establecidos, los cuales podrán ser modificados por el ejecutivo en momentos en los que el estado normal de cosas se encuentra alterado, como es en los casos de los denominados constitucionalmente "Estados de Excepción", dentro de los que se encuentran el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Respecto de las facultades del ejecutivo de modificar el presupuesto durante los Estados de excepción, la Corte ha expresado:

"En los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto. De acuerdo con ellos, el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso. Sin desconocer que el ejecutivo tiene una importantísima intervención en todo este proceso, esa es la instancia legitimada para expedirlo, modificarlo y adicionarlo.

"El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas, rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional. De acuerdo con ello, en tiempos de paz no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni tampoco hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos.

(…)

"Con todo, del hecho que el artículo 346 exija que en tiempos de paz no se pueden percibir

impuestos no incluidos en el presupuesto ni ingresos ni erogaciones no previstas en él, no se sigue que en tiempos de anormalidad institucional no existan mecanismos excepcionales de regulación de tales ingresos y gastos pues la misma necesidad de superar las circunstancias que condujeron al derecho constitucional de excepción puede exigir también un manejo excepcional de las finanzas públicas”85.

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, el Gobierno tiene competencia para modificar el presupuesto durante los Estados de Excepción, siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración.

“En relación con la facultad del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos de la nación durante los estados de excepción, hay que indicar que de la Carta Política se desprenden condicionamientos que imposibilitan que el ejercicio de esa facultad se configure en un poder omnímodo.

El primero de ellos es la necesaria conexidad entre el objetivo de la modificación presupuestal y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. A juicio de la Corte, esta relación de conexidad es doble, ya que comprende, de un lado, la existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula86.

Frente a la Ley Estatutaria, es claro que principios como los de necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas por el ejecutivo (Arts. 11 y 13), deben ser cumplidos por los decretos legislativos que modifican o adicionan el presupuesto, junto con otros requerimientos específicos impuestos por la Ley 137 de 1994, como es la obligatoriedad de “rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia” (Art. 38, literal ll.)”87.

Así, concluye la Corte que en atención a que el Decreto 4580 de 2010,declarado constitucional por esta Corporación mediante Sentencia C- 156 de 2011, estableció el estado de emergencia económico, social y ecológico en todo el territorio nacional, como consecuencia de la agudización del fenómeno de la Niña 2010- 2011, que generó una situación de grave calamidad que debe ser conjurada mediante la implementación de

medidas de emergencia, el artículo 4º al facultar que el giro de recursos que realice el Fondo Nacional de Calamidades a las diversas instituciones públicas del orden nacional, territorial y municipal, no deban ser incorporados al presupuesto de las instituciones destinatarias, para su posterior utilización, se encontrará ajustado a la Constitución Política, por tratarse de la recepción de recursos destinados exclusivamente a la atención de la emergencia invernal, pero se condicionará su exequibilidad bajo el entendido que la expresión "sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna" no exime de la obligación de realizar registros contables.

Por lo expuesto, se declarará EXEQUIBLE el inciso primero, del artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificatorio del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, en lo que se refiere la expresión "sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna", condicionado a que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.

4.4.2.3. En lo que se refiere a la destinación de estos recursos88, determina la norma en estudio, que podrán ser utilizados en i) gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, ii) atención humanitaria y iii) obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Según las estimaciones realizadas por el Gobierno Nacional y manifestadas a esta Corporación por el Departamento Nacional de Planeación en su respuesta a los interrogantes planteados en el auto de enero 24 de 2011, la atención de la emergencia se realizará a través de tres fases a saber: fase 1 "Atención Humanitaria de Emergencia" a ser ejecutada en 2011; fase 2 "Rehabilitación" a ser ejecutada entre el 2011 y 2014 y fase 3 "Reconstrucción y Mitigación de Riesgos", a ser ejecutada en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el año 2018, con una inversión aproximada de los $30,1 billones.

De este modo, la destinación de los recursos transferidos en las condiciones establecidas en el artículo en examen, en el caso de los gastos operativos en la atención en situaciones de desastre o calamidad, considera la Corte pertinente que dichos recursos puedan utilizarse solo cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivó la declaratoria del estado de excepción.

En cuanto a los recursos destinados a la atención humanitaria, se encuentran justificados, en

la medida que constituyen la etapa inicial de atención de la emergencia, tendiente a la protección de los derechos fundamentales de la población afectada, los cuales deben realizarse en forma inmediata y urgente, así como los correspondientes a las etapas de ejecución de obras y de rehabilitación, que se caracteriza por la recuperación de la infraestructura afectada y la restauración de las actividades productivas.

En conclusión, la Corte declarará exequible el inciso cuarto del articulo 14del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, modificado por el Decreto 4702 de 2010, condicionado a que "los gastos operativos" a que se refiere el precepto solo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivó la declaratoria del estado de excepción.

4.4.2.4. El inciso 2º del Decreto 4702 de 2010, establece que corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades la reglamentación de todo lo relativo a las transferencias, el control de la utilización de los recursos y a la legalización de los mismos.

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa: (…) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

El artículo 4 del Decreto Ley 4702 de 2010, objeto de examen mediante el cual se asigna a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, la facultad de reglamentar todo lo relativo a las transferencias, el control de la utilización de los recursos y la legalización de los mismos, vulnera la Constitución Política, (art. 189) por tratarse de la potestad reglamentaria de las leyes, la cual se encuentra en cabeza exclusiva del Presidente de la República.

Por lo expuesto, la Corte declarará inexequible el inciso segundo y la expresión "las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo",del parágrafo primero del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, modificado por el Decreto 4702 de 2010 y exequible el resto del parágrafo primero, en el entendido de que la expresión "entidades privadas" se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.

4.4.2.5. En lo relativo a que las cuentas en las que se reciban los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Calamidades, serán “cuentas abiertas”, encuentra la Corte que estas deben ser además cuentas “especiales y separadas” para la atención de la emergencia invernal, aspecto que se constituye en fundamental para el manejo y control adecuado de los recursos.

Lo anterior, que con el fin de dar cumplimiento al principio de conexidad de las medidas adoptadas por los decretos que se expidan en desarrollo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, con las causas de la misma, acorde con lo preceptuado por la Carta Política y la ley estatutaria de los estados de excepción y a brindar transparencia en el manejo de los recursos.

Por lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “cuentas abiertas” del inciso 1º, y del parágrafo segundo del artículo 14 del decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989 modificado por el Decreto 4702 de 2010, en el entendido que se trata de “cuentas especiales y separadas.”para el manejo de la emergencia invernal.

4.4.2.6. En cuanto a que dichas cuentas estén exentas de gravámenes, encuentra la Corte que la disposición se encuentra ajustada a la Constitución, en razón de las siguientes consideraciones.

Corresponde de manera ordinaria al Congreso de la República la creación de impuestos (art 150), así como la facultad de modificarlos, adicionarlos, reducirlos o incluso establecer exenciones. En desarrollo de las facultades otorgadas al ejecutivo en el artículo 215 de la CP, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan una grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República a través de decretos que tengan relación directa y especifica con el estado de emergencia, imponer nuevos tributos, modificar los existentes e incluso crear exenciones como la que ocupa nuestro estudio en esta oportunidad.

4.5. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre medidas relativas a los mecanismos de control

4.5.1. Medidas

4.5.1.1. Incorporación de una causal de falta gravísima al Código Único Disciplinario

El Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 6º. Adiciona el numeral 64. al artículo 48 de la Ley 734 de 2002., en el que establece: “64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres”.El artículo 48 del Código Único Disciplinario contenido en la ley 734 de 2002, hace parte del título que establece la descripción de las faltas disciplinarias de los servidores públicos y de manera especial, determina las faltas gravísimas.

4.5.1.2. Creación de un Comité de Ética y Transparencia

El Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 9º., crea el Comité de Ética y Transparencia “el cual estará integrado por las empresas de auditoria nacional e internacional de, amplia y reconocida trayectoria designados por el Gobierno Nacional, para auditar los recursos a la atención de la emergencia económica, social y ecológica.”

4.5.1.3. Veeduría Ciudadana

El Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 10º estipula: “Veeduría. En ejercicio del derecho constitucional de participación, las veedurías ciudadanas y las organizaciones de beneficiarios de los recursos destinados a superar las situaciones emergencia, podrán ejercer el control de la gestión pública de dichos recursos, para lo cual todas las autoridades involucradas ofrecerán la colaboración de acuerdo a sus funciones.”

4.5.2. Conexidad

4.5.2.1. La Corte en su jurisprudencia constitucional ha señalado que de conformidad con el artículo 215 Superior, los decretos con fuerza de ley que se dicten al amparo del estado de emergencia podrán referirse únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración de la emergencia, y deberán destinarse a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En este sentido, esta corporación ha señalado que la conexidad tiene una connotación, tanto externa, que alude a la relación que deben tener las medidas adoptadas con las razones que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, como interna, que es la que debe existir entre tales medidas y las finalidades específicas expresadas por el gobierno para justificarlas89.

Ahora bien, encuentra la Corte que se cumple el requisito de conexidad material igualmente en las disposiciones referentes a la creación del Comité de Ética y Transparencia para la auditoria de los recursos que se hayan de manejar en el curso de la atención de la emergencia, económica, social y ecológica, así como la convocatoria a las veedurías ciudadanas a participar en el ejercicio del control de la gestión pública de los recursos de la emergencia, en razón de se orientan al control de la administración, manejo e inversión de los recursos de la misma, en procura de conjurar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos.

4.5.2.2. Acorde con lo manifestado en las intervenciones del Gobierno Nacional y a lo señalado en el Decreto 4702 de 2010, las medidas adoptadas sobre el control y transparencia de los recursos, antes reseñadas, tienen como objetivo específico el control de la inversión adecuada y eficiente de los recursos destinados a conjurar la crisis, el cumplimiento de las funciones de los diversos integrantes del sistema prevención y atención de desastres y el establecimiento de las responsabilidades que por su incumplimiento deban asignarse, así como el llamado a la ciudadanía a ejercer la veeduría a la gestión pública, lo cual conllevará necesariamente a coadyuvar a la atención de la crisis y la superación de la situación de desastre.

4.5.3. Necesidad

El Decreto 4702 de 2010, en sus motivaciones expresó claramente: “Que a fin de garantizar los derechos fundamentales de la población afectada, se hace necesario establecer responsabilidades en cabeza de las autoridades competentes en el nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.”

A su vez, el Gobierno Nacional a través de sus intervenciones manifestó la importancia de introducir mecanismos adicionales de control de la gestión, en virtud de que en la medida que se flexibilizan los mecanismos de giro de recursos y de contratación, los requerimientos de control y veeduría deben fortalecerse, con el fin de lograr la atención de la emergencia ecológica, social y económica y la adecuada y eficiente utilización de los recursos.

En este sentido, considera la Corte que el Gobierno Nacional soportó adecuadamente la necesidad de la adopción de las medidas, tendientes al control y transparencia de los

recursos.

4.5.4. Proporcionalidad

4.5.4.1. El Procurador General de la Nación solicita sea declarado inexequible el artículo 6º. Del Decreto 4702 de 2010, al considerar que el principio de la unidad de materia es aplicable no solo a las legislación ordinaria, sino también a la extraordinaria o de excepción, aspecto que se vulnera al incluir dentro del Decreto bajo examen y cuya materia principal es la modificación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, una modificación al Código Único Disciplinario.

En cuanto a la unidad de materia, la Corte en su jurisprudencia ha dicho:

"Ahora bien, antes de realizar dicho examen, es preciso consultar el fundamento constitucional que establece el principio de unidad de materia como referente normativo para decidir la exequibilidad de la Ley. Al respecto, el artículo 158 de la Carta establece lo siguiente: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".

Con base en esta disposición constitucional la Corte ha realizado un prolijo desarrollo del principio de unidad de materia 90del cual interesa destacar ahora lo señalado en sentencia C-657 de 2000, en la cual esta Corporación precisó que la finalidad a la cual apunta esta máxima consiste en "racionalizar y tecnificar el proceso normativo". En tal sentido, dicho postulado se encarga de asegurar la conservación de una determinada avenencia entre las disposiciones que han sido vertidas en un texto legislativo con el tema general por el cual éste fue objeto de discusión y aprobación por parte del Congreso de la República. De tal manera dicho postulado, al tiempo que pretende asegurar una relación de armonía entre los contenidos normativos finalmente aprobados y el tema central de la ley; busca evitar la soterrada introducción de asuntos por completo ajenos al eje temático alrededor del cual orbita el resto de disposiciones.

De tal forma se conjura la nociva aprobación de contenidos que, de manera contraria al

principio democrático, son incluidos en proyectos de ley respecto de los cuales no guardan relación alguna y, por tal motivo, logran eludir el examen político que debe llevar a cabo el Legislador.

En tal sentido, como fue indicado en sentencia C-392 de 2007, la presencia del postulado bajo examen dentro de los criterios que según el texto constitucional deben ser atendidos a la hora de llevar a cabo la aprobación de los textos legislativos, la unidad de materia concreta el principio democrático en el proceso legislativo en la medida en que asegura que el debate que precede la promulgación de la ley sea llevado a cabo asegurando una deliberación pública y transparente91.

El principio de la Unidad de materia, aplicable a los procesos de formación de la Ley en el Congreso de la República, tiene como fin racionalizar y tecnificar el proceso normativo, asegurar la relación entre los contenidos normativos aprobados por el legislador y el tema central de la ley, evitando la inserción de asuntos ajenos a su eje temático y salvaguardando el principio democrático del examen político que sobre los proyectos de ley lleva a cabo el legislador.

En cuanto al control constitucional de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República, en desarrollo de los estados de excepción, debe realizarse atendiendo los requisitos que tanto la Constitución Política, como la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción han establecido para tal fin y que se relacionan con la conexidad, la finalidad, la necesidad y la proporcionalidad de los mismos, frente a la emergencia que trata de conjurar. Por lo expuesto, el control constitucional de estos decretos debe referirse en forma directa al estudio de la relación de las medidas con la emergencia y la forma de conjurarla, pudiéndose incluir en ellos exclusivamente materias que tengan relación de conexidad con el estado de emergencia, atendiéndose de esta forma el principio de la unidad de materia.

En este sentido, la Corte encuentra que la adición de una falta disciplinaria gravísima al Código Disciplinario Único, referida al incumplimiento de las obligaciones sobre la prevención y atención de desastres se adecúa a la Constitución Política.

4.5.4.2. Respecto de la creación del Comité de Ética y Transparencia, considera esta Corporación, relevante hacer las siguientes anotaciones.

El artículo 267 de la Constitución Política, establece el ejercicio del control fiscal, determinando:

“Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial

(…)”

Adicionalmente, el artículo 272 de la C.P., determina el ejercicio del control fiscal en los entes territoriales,

“Artículo 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

(…)”

Así, el control fiscal de los recursos o bienes de la nación o de los entes territoriales que sean manejados en desarrollo de la emergencia, sean estos administrados por entes públicos o particulares, lo ejercerán la Contraloría General de la República y la Contralorías

Departamentales, Distritales y Municipales, según el tipo de recursos y entes de que se trate.

Ahora bien, en cuanto a la vinculación de empresas privadas del orden nacional e internacional al Comité de Ética y Transparencia para efectos de la auditoría de los recursos y bienes destinados a la atención de la emergencia, es importante resaltar que la auditoría deberá ser realizada en forma previa o concurrente y en ningún momento desplaza la labor que está a cargo de los organismos de control fiscal del Estado. Además la selección de las empresas que integrarán el Comité de Ética y Transparencia, será mediante concurso público de méritos.

Considera esta corporación que el artículo 9º. del Decreto 4702 de 2010, se adecúa a la Constitución Política, bajo el entendido de que las labores del Comité de Ética y Transparencia en ningún momento reemplazan el ejercicio del control fiscal que debe ser ejecutado por los organismos de control del Estado y su selección será acorde a los requerimientos establecidos por el artículo 267 de la Carta Política.

4.5.4.3. En cuanto a la vinculación de las Veedurías ciudadanas, para la realización de la gestión pública de los recursos, el artículo 270 de la Carta Política establece que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Por su parte, la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación democrática, desarrolla las disposiciones constitucionales en la materia y establece en su artículo 100, que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”.

Recogiendo la jurisprudencia en esta materia92, el Alto Tribunal realiza un análisis sobre la importancia de este tipo de figuras que implican la participación permanente y directa de la ciudadanía, en asuntos que competen a toda la comunidad, en el marco de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo la aludida sentencia resume los dos principios que orientan las veedurías

ciudadanas según la Constitución:

La Corte advierte que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que según fue indicado y como también se explicará más adelante, irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana. Por otro lado, esas organizaciones responden al principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

La prohibición de estatización, la no sustitución de la democracia directa y representativa y, finalmente, la no globalización de la actividad de control.

De otro lado, el Decreto 4702 de 2010 por medio del cual se modifica la Ley 919 de 1989, dispone en su artículo 10 la conformación de veedurías ciudadanas para realizar la gestión pública de los recursos destinados a conjurar la situación de emergencia.

Lo anterior no contradice de manera alguna el texto constitucional, ya que como se deriva de la lectura del artículo 270 de la Carta y a partir de la jurisprudencia citada previamente, la función de las veedurías es la de permitir que los ciudadanos participen en los asuntos que interesan a la comunidad. Esta labor de gestión, cobra especial importancia cuando se trata de controlar la administración y adecuado manejo de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines que el Estado se proponga para bien de la colectividad.

5. Control material del Decreto Legislativo frente a normas sustantivas de la Constitución

5.1. A través del juicio de constitucionalidad es preciso verificar que las medidas adoptadas, en su contenido mismo, no entren en contradicción específica con la Constitución y no desconozcan las prohibiciones generales contenidas en el ordenamiento superior. Entre las últimas, se encuentran las prohibiciones de: suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; desconocer las normas del DIH; interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público; suprimir o modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

5.2. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales bajo estado de excepción (CP art 214.1). Entre ellos, el derecho de igualdad que excluye cualquier

tipo de discriminación, y en este sentido, “Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil (Ley 137/94, art 13).

5.3. Al respecto, las medidas contenidas en el Decreto 4702 de 2010, como excepcionales dentro del estado de emergencia económica, social y ecológico, no limitan el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni contienen medidas discriminatorias; por el contrario, mediante la adopción de las mismas se busca la entrega ágil y oportuna de las ayudas humanitarias con el fin de conjurar la grave calamidad pública y evitar la extensión de sus efectos, salvaguardando los derechos a la vida, la integridad personal y la salud de la población afectada.

5.4. Adicionalmente, el decreto objeto de control constitucional se adecúa a la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derecho constitucionales, al ordenamiento jurídico interno, respetando el funcionamiento de las ramas del poder público, que como lo anota el Gobierno Nacional: “busca facilitar sus labores de complementar la interacción entre las entidades públicas y privadas encargadas de velar por la adecuada asistencia humanitaria a quienes la necesiten.”

5.5. Analizadas las modificaciones introducidas por el Decreto 4702 de 2010, a la Ley 919 de 1989, sobre el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, mediante los artículos 1º, 2º, 5º, 7º, y 8º, encuentra la Corte que se adecuan a la Constitución Política y no conllevan limitaciones de derechos ni garantías fundamentales, ni entrañan discriminación alguna, razón por la cual esta Corporación las declarará exequibles. Del mismo modo, las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010, sobre mecanismos de control y transparencia, no generan limitaciones a derechos o garantías fundamentales, ni implican acciones discriminatorias, considerándolas proporcionadas a la grave calamidad pública, a los recursos que se manejarán y a la necesidad del ejercicio de control y seguimiento a los mismos.

6. Razón de la decisión

6.1. La Corte determinó que el Decreto 4702 de 2010 cumple con los requisitos formales

previstos en la Constitución y las normas estatutarias, a saber: (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de grave calamidad pública, declarado mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010; (ii) lleva firma del Presidente de la República y de los trece ministros que integran el gabinete del Gobierno Nacional; (iii) fue publicado el 21 de diciembre de 2010, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción; (iv) expone en los considerandos que lo acompañan, los motivos que condujeron al Gobierno a la adopción de las medidas extraordinarias y a la suspensión de determinadas leyes por su incompatibilidad con ellas; (v) el 22 de diciembre se remitió a la Corte Constitucional, copia auténtica del Decreto Legislativo 4702 de 21 de diciembre de 2010 y (vi) las medidas contenidas en este decreto legislativo no contienen limitaciones de derechos constitucionales, por lo cual no se hace necesario ponerlo en conocimiento de los secretarios generales de la OEA y la ONU.

6.2. Examinadas las normas que reestructuran el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres adoptadas por medio del Decreto Legislativo 4702 de 2010, la Corte concluyó que cumplen con los presupuestos de conexidad, proporcionalidad y necesidad que se exige por la Constitución y las normas estatutarias que regulan los estados de excepción. En efecto, las materias tratadas en el decreto en mención, guardan una relación directa y específica con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada mediante el Decreto 4830 de 2010, cuya causa fundamental fue la ocurrencia del fenómeno climático de La Niña en el año 2010, que ocasionó una grave situación de calamidad pública. Sus disposiciones buscan conjurar la crisis, mediante el ajuste y fortalecimiento de las instancias de planeación, coordinación y gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y del Sistema Nacional de Desastres y la agilización de los procesos contractuales y de flujo de recursos, para la atención ágil y eficiente de la población afectada y la entrega oportuna de la ayuda humanitaria y de rehabilitación. En todo caso, la Corte precisó que los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades, y que se someterán solamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, serán únicamente los destinados a conjurar situaciones de desastre o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

6.3. La Corte estableció la compatibilidad material de las medidas extraordinarias expedidas mediante el Decreto 4702 de 2010, con las normas sustantivas de la Constitución, con la

salvedad del inciso tercero y un segmento del parágrafo 1º del artículo 4º, que se declararán inexequibles por conferir potestad reglamentaria a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, en todo lo relacionado a las transferencias de recursos, el control de su utilización y a la legalización de los mismos, por desconocer el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución que asigna dicha potestad al Presidente de la República.

6.4. Dada la excepcionalidad de las medidas y la permanencia que pueden tener algunas de ellas, la Corporación considera necesario condicionar la exequibilidad de otras disposiciones respecto de la categoría de las entidades privadas a las cuales se pueden transferir recursos para atender la emergencia invernal, la exigencia del registro contable de todas las operaciones presupuestales y la necesidad de llevar una cuenta separada y especial de dichos recursos, según lo previsto en el artículo 4º del Decreto 4702 de 2010, a fin de guardar la conexidad, proporcionalidad y necesidad de las medidas. Al mismo tiempo, se considera necesario el condicionamiento de la exequibilidad del artículo 9º, a la escogencia de las empresas integrantes del Comité de Ética y Transparencia mediante concurso público de méritos y la no exclusión del control fiscal a cargo de la Contraloría General, pues si bien la Constitución (art. 267) autoriza la contratación de la auditoría interna con empresas privadas nacionales de reconocida idoneidad, no puede desplazarse a la Contraloría General de la República, ni a la Procuraduría General del ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de vigilancia y control.

II. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 y 11 del Decreto Legislativo 4702 de 2010.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificatorio del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, salvo los siguientes condicionamientos e inconstitucionalidades parciales:

1. En relación con el inciso primero del artículo 14:

a) La expresión “entidades privadas” como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades se condiciona en el entendido que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.

b) La expresión “sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna”, se condiciona en el entendido que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.

c) La expresión “cuentas abiertas” se condiciona en el entendido que se trata de cuentas “especiales” y “separadas”.

d) Las medidas que adopta el Decreto se aplicarán en las zonas y municipios afectados a que se refiere el decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010.

3. El inciso segundo del artículo 14 se declara INEXEQUIBLE.

4. El inciso cuarto del artículo 14 se declara EXEQUIBLE, condicionado a que los “gastos operativos” a que se refiere el precepto sólo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivo declarar el estado de excepción.

5. Del parágrafo primero del artículo 14, se declara INEXEQUIBLE la expresión “las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo”, y EXEQUIBLE el resto del precepto, en el entendido de que la expresión “entidades privadas”, se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.

6. El parágrafo segundo del artículo 14 se declara EXEQUIBLE, en el entendido que las cuentas a las que allí se hace mención son especiales y separadas.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 9º del Decreto legislativo 4702 de 2010, en el entendido que la labor de auditaje debe ser previa o concurrente y no desplaza la que está a cargo de los organismos de control fiscal. Así mismo, las empresas que integrarán el Comité

de Ética y Transparencia deberán seleccionarse mediante concurso público de méritos.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

J JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-193/11

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-En la sentencia se confunde el análisis de la conexidad material con el juicio de finalidad (Aclaración de voto)

En la sentencia se confunde el análisis de la conexidad material con el juicio de finalidad, cuando se trata en realidad de dos análisis distintos. Ninguna de las etapas del análisis que realiza la Corte es superflua ni supone una duplicación del análisis, cada etapa ha sido desarrollada para asegurar que no se abuse de este mecanismo excepcional y al mismo tiempo permitir que cuando sea ineludible acudir a esta figura, el Ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para afrontar adecuadamente la crisis. Según lo señalado por la Corte Constitucional el juicio de conexidad material, que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Es por lo tanto una constatación de identidad entre la materia del decreto declaratorio y las causas que lo justifican. Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley estatutaria de estados de excepción. Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos: (i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades,

como ocurriría cuando se utiliza la emergencia para dar fundamento legal a programas que son propios de un plan de desarrollo y que deben ser objeto de debate democrático. (ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. En ese sentido, no son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto por el cual se declaró la emergencia. Por su parte, el juicio de finalidad, está dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté "directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos" (artículo 10 de la Ley 137 de 1994).

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Estándar empleado para realizar el juicio de insuficiencia de los medios ordinarios (Aclaración de voto)

Referencia: expediente RE-177

Revisión constitucional del Decreto 4702 de 7 de diciembre de 2010, "por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989."

Magistrado Ponente:

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a aclarar el voto en la presente sentencia. Si bien comparto con la mayoría que el decreto cumplía con los requisitos formales y materiales para declarar su constitucionalidad, creo necesario hacer algunas precisiones sobre dos temas: (i) sobre las variaciones que se hicieron en la sentencia sobre la metodología de análisis que debe hacerse a un decreto dictado al amparo de un estado de excepción; y (ii) sobre el estándar empleado para realizar el juicio de insuficiencia de los medios ordinarios.

En primer lugar, en la sentencia se confunde el análisis de la conexidad material con el juicio de finalidad, cuando se trata en realidad de dos análisis distintos. Ninguna de las etapas del análisis que realiza la Corte es superflua ni supone una duplicación del análisis, cada etapa

ha sido desarrollada para asegurar que no se abuse de este mecanismo excepcional y al mismo tiempo permitir que cuando sea ineludible acudir a esta figura, el Ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para afrontar adecuadamente la crisis.

Según lo señalado por la Corte Constitucional el juicio de conexidad material,93 que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Es por lo tanto una constatación de identidad entre la materia del decreto declaratorio y las causas que lo justifican.

Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley estatutaria de estados de excepción.94 Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos: (i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades,95 como ocurriría cuando se utiliza la emergencia para dar fundamento legal a programas que son propios de un plan de desarrollo y que deben ser objeto de debate democrático. (ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. En ese sentido, no son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto por el cual se declaró la emergencia.96

Por su parte, el juicio de finalidad, está dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos” (artículo 10 de la Ley 137 de 1994).

En segundo lugar, considero que a pesar de que el análisis material de la Corte Constitucional siempre es deferente con las facultades del Ejecutivo para definir los instrumentos a través de los cuales se atenderá la crisis y se evitará la extensión de sus efectos, un análisis ligero de lo que se propone en un estado de excepción, debilita el control constitucional, amenaza la guarda de la Constitución y facilita la utilización arbitraria de los estados de excepción. Esto sucedía con el examen de insuficiencia de los medios ordinarios

frente a los cambios administrativos y operativos propuestos por el gobierno para enfrentar la emergencia invernal. Frente a varios de los cambios institucionales consignados en el decreto de desarrollo no es claro que en realidad hagan más eficiente el sistema de atención de emergencias y por ello consideró que era necesario hacer un análisis más detallado en la materia.

Fecha ut supra,

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1Diario oficial 47.930 del 21 de diciembre de 2010.

2 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

3 Folio 183-187.

4 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

5 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

6 Folio 183-187.

7 Folios 262 – 271.

8Folios 65 – 116.

9 Folios 318 – 321.

10 Folios 273- 288.

11 Folios 235 -239.

12 Folios 262 – 282.

13 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

14 Folio 183-187.

15 Folios 262 – 282.

16 Folios 65 – 116.

17 Folios 273 – 288.

18 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

19 Folios 183-187.

20 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

21 Folios 183-187.

23 Folios 65 – 116.

24 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

25 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

26 Folios 65 – 116.

27 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

28 Folios 65 – 116.

29 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

30 Folios 183-187.

31 Folios 262 – 282.

32 Folios 65 – 116.

33 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

34Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

35Folios 65 – 116.

36 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

37Folios 65 – 116.

38 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

39 Folios 262- 282.

40Folios 65 – 116.

41Folios 65– 116.

42 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

43 Folios 65 – 116.

44 Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de enero de 2011.

45 Folios 65 – 116.

46 Folios 117 – 142.

47 Folios 124-127.

48 Folios 128-131.

49 Folios 117 – 142.

50 Folios 132-135.

51Folios 137-140.

52Folios 117 – 142.

53 Artículo 3° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989.

54 Resolución de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades Numero 001 de septiembre de 1999.

55Folios 293 – 305.

56“Artículo 1°. Modificase el artículo 4° del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 14. Transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración. El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal.

(…)

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, así como en

la rehabilitación económica del sector agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal.

(…)

Parágrafo 3°. Para el control de la adecuada destinación y ejecución de los recursos a que alude la presente disposición, así como en general de aquellos del Fondo Nacional de Calamidades, mientras se supera la situación que dio lugar a la declaración de emergencia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Sistema de Control Fiscal actuarán de manera articulada para la vigilancia del manejo de los recursos estatales. La Junta del Fondo Nacional de Calamidades acordará con los entes de control la forma de proveer los recursos humanos y administrativos para la ejecución del control integral."

57 "Artículo 3°: Régimen contractual de la emergencia. Modifíquese el artículo 25 del Decreto 919 de 1989, modificado por el artículo tercero del Decreto 4702 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 25. Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993."

58Sentencia C- 898 de 2009.

59Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-558 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias C-745/99, C-1144/00, C-328/01, C-1066/01, C- 294/01 y, más recientemente, C-1067/08, entre otras.

60 Sentencia C- 898 de 2009.

61"(…) ARTÍCULO 8o. JUSTIFICACIÓN EXPRESA DE LA LIMITACIÓN DEL DERECHO. Los

decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.

ARTÍCULO 9o. USO DE LAS FACULTADES. Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley.

ARTÍCULO 10. FINALIDAD. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.

ARTÍCULO 15. PROHIBICIONES. Además de las prohibiciones señaladas en esta ley, en los Estados de Excepción de acuerdo con la Constitución, no se podrá:

a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;

b) Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;

c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

ARTÍCULO 16. INFORMACIÓN A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES. De acuerdo con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, una comunicación en que dé aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella. Los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos, deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de excepción.

ARTÍCULO 17. INDEPENDENCIA Y COMPATIBILIDAD. Los Estados de Excepción por guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica son independientes. Su declaratoria y las medidas que en virtud de ellos se adopten, deberán adoptarse separadamente.

Esta independencia no impide el que puedan declararse simultáneamente varios de estos estados, siempre que se den las condiciones Constitucionales y siguiendo los procedimientos legales correspondientes. “

62Diario oficial 47.930 del 21 de diciembre de 2010.

63 No. 47.931.

64 Ibídem.

65 Ibídem.

66˝Artículo 3º -El Fondo Nacional de Calamidades será manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los bienes y derechos de la Nación integrantes del Fondo Nacional de Calamidades constituyen un patrimonio autónomo destinado específicamente al cumplimiento de las finalidades señaladas por el presente decreto.

Dichos bienes y derechos se manejarán y administrarán por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada en forma completamente separada del resto de los activos de la misma Sociedad, así como también de los que integren otros fideicomisos que esa entidad reciba en administración.

Para todos los efectos legales la representación de dicho Fondo la llevará la mencionada Sociedad Fiduciaria.

Por la gestión fiduciaria que cumpla, la Sociedad percibirá, a título de comisión, la retribución que corresponde en los términos que señale la Superintendencia Bancaria.

El Fondo Nacional de Calamidades se tendrá como un fideicomiso estatal de creación legal. En consecuencia, la administración de los bienes y recursos que lo conforman se regirán, en todo lo aquí no previsto, por las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional".

67 "Artículo 2º -De los objetivos del Fondo. Para los efectos previstos en el artículo precedente, los recursos del Fondo se destinarán, entre otros, a los siguientes objetivos:

a) Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales;

b) Controlar los efectos de los desastres y calamidades, especialmente los relacionados con la aparición y propagación de epidemias;

c) Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada;

d) Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre o de calamidad, especialmente de los que integren la red nacional sismográfica;

e) Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas".

68 "Artículo 7º -De las funciones de la Junta Consultora. La Junta Consultora tendrá las siguientes funciones:

1. Señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos del Fondo y velar por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento.

2. Velar por el cumplimiento e implementación de los objetivos del Fondo.

3. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 4830 de 2010. Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3º del presente Decreto, la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso.

4. Recomendar los sistemas idóneos para atender situaciones de naturaleza similar, calificadas por la propia Junta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de este Decreto.

5. Absolver las consultas sobre las materias relacionadas con el objeto y objetivos del Fondo que le formule el Gobierno Nacional o la sociedad fiduciaria administradora del Fondo.

6. Determinar, cuando las circunstancias lo requieran y teniendo en cuenta el objeto y objetivos del Fondo, los casos en los cuales los recursos pueden transferirse a título gratuito y no recuperable.

69"ARTICULOPRIMERO.- Modificase el artículo 6° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el

artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Articulo 60. De la Junta Directiva del Fondo de Calamidades. Para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, la sociedad fiduciaria mencionada, contará con una Junta Directiva integrada en la siguiente forma:

1. Un representante designado por el Presidente de la República, quien la presidirá.

2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.

4. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado.

5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

6. Cuatro (4) miembros del sector privado designados por el Presidente de la República.

PARÁGRAFO PRIMERO: los ministros y directores de departamento administrativo que conforman la Junta Directiva únicamente podrán delegar su participación en los viceministros, subdirectores, en los secretarios generales o en los directores generales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: A las sesiones de la Junta Directiva asistirá con voz pero sin voto el Representante legal de la Sociedad Fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Calamidades o su delegado y el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades.

La Junta Directiva podrá crear un Consejo Asesor conformado por miembros de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales.

A las sesiones de la Junta podrán asistir como invitadas otras entidades públicas o privadas que, a juicio de su Presidente, puedan aportar elementos sobre las materias o asuntos que deban ser decididos por la Junta.

PARÁGRAFO TERCERO. Actuará como Secretario Técnico de la Junta Directiva el Director de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia. El Presidente de la Junta tendrá un suplente que será uno de los miembros designados por el Presidente de la República.”

70 “De la Junta Consultora. Para la administración de los recursos del Fondo Nacional de

Calamidades, la sociedad fiduciaria mencionada, contará con una Junta Consultora integrada en la siguiente forma:

1. El Ministro de Gobierno o como su delegado el Viceministro de Gobierno, quien la presidirá.

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.

3. El Ministro de Salud o su delegado.

4. El Ministro de Obras Públicas y Transporte o su delegado.

5. El Ministro de Agricultura o su delegado.

6. El Superintendente Bancario o su delegado.

7. El Secretario General de la Presidencia de la República, o como su delegado el Jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

8. El Director de la Defensa Civil o su delegado.

9. El Director de la Cruz Roja Colombiana o su delegado.

Parágrafo 1º Los ministros que conforman la Junta Consultora únicamente podrán delegar su participación en ella en los Viceministros, en los secretarios generales y en los directores generales. A las sesiones de la Junta Consultora podrán ser invitados delegados de otras entidades públicas o privadas que, a juicio de su Presidente, puedan aportar elementos de juicio sobre las materias o asuntos que deban ser decididos por la Junta.

Parágrafo 2º Actuará como Secretario de la Junta Consultora el representante legal de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Calamidades, o su delegado".

71Excluye: Ministerio de salud, Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Agricultura, Defensa Civil, Cruz Roja Colombiana, Superintendencia Bancaria. Quedan conformándola: Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Administrativo de la presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 4 miembros del sector privado designados por el Presidente de la República.

72ARTICULO SEGUNDO: Adicionase un parágrafo transitorio al artículo 70 del Decreto 919 de 1989

“ARTICULO 70…

PARÁGRAFO TRANSITORIO: Créase la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades la cual cumplirá las siguientes funciones durante el desarrollo de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos:

1. Coordinar con las instancias del Gobierno Nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeación, focalización y ejecución de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos.

2. Orientar e instruir a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la mitigación de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.

3. Planear la ejecución del Plan de Acción, en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

4. Solicitar a las autoridades públicas competentes la entrega de la información que se requiera para la planeación y focalización de la atención humanitaria de la población y de las intervenciones en áreas y obras afectadas.

5. Establecer lineamientos para que las autoridades nacionales y territoriales realicen el seguimiento y evaluación de las actividades en las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.

6. Convocar por intermedio del secretario técnico, a la Junta Directiva.

7. Rendir los informes que requieran la Junta Directiva o los entes de control sobre el desarrollo de sus funciones.

8. Actuar como ordenador del gasto.

9. Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Las entidades y organismos estarán obligados a prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que le solicite el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades para superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República designará al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades.

Dicho Gerente percibirá la remuneración que le fije el Gobierno Nacional.

El Gerente del Fondo Nacional de Calamidades podrá organizar comités técnicos temporales o comités regionales para orientar y/o soportar la toma de decisiones por la Junta Directiva.

La Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerencia.

73 ARTICULO QUINTO. Modifíquese el artículo 57 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“ARTICULO 57. FUNCIONES DEL COMITÉ OPERATIVO NACIONAL PARA ATENCIÓN DE DESASTRES. Corresponde al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres la coordinación general de las acciones para enfrentar las situaciones de desastre, en desarrollo de la cual adelantará las siguientes actividades:

a) Definición de soluciones sobre alojamiento temporal;

b) Realización de censos;

c) Diagnóstico inicial de los daños;

d) Atención primaria o básica a las personas afectadas;

e) Provisión de suministros básicos de emergencia, tales como alimentos, medicamentos, menajes y similares;

f) Restablecimiento de las condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental;

g) Transporte y comunicaciones de emergencia y solución de los puntos de interrupción vial;

h) Definición, establecimiento Y operación de alertas y alarmas.

PARÁGRAFO PRIMERO- Para la realización de los censos de que habla este artículo, el Comité Operativo Nacional podrá requerir la cooperación de las entidades públicas nacionales o territoriales que tengan capacidad operativa para soportar esta gestión.

Estos censos deberán actualizarse periódicamente durante la situación de desastre o emergencia declarada, a fin de precisar las necesidades de las personas afectadas y el tiempo durante el cual habrán de prolongarse los subsidios de arrendamiento y las ayudas.

En todo caso, la ayuda humanitaria de emergencia se prestará de manera inmediata y no quedará supeditada a la elaboración de censos.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para efectos de superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará un censo único nacional de damnificados por el Fenómeno de la niña 2010 – 2011, que se actualizará periódicamente a fin de precisar la población-que debe ser atendida.”(Subrayado fuera del texto)

“ARTICULO 53. COMITÉ NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE DESASTRES. El Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres estará integrado de la siguiente manera:

a) El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien lo presidirá.

b) Los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, quienes podrán delegar en sus viceministros.

c) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado que será un subdirector o el Secretario General.

d) Los Directores de la Defensa Civil y de la Cruz Roja Nacional.

e) El Director de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia y

f) Tres representantes del Presidente de la República.

Cuando la naturaleza del desastre así lo aconseje, podrán ser invitados al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres otros Ministros o Directores de Departamento Administrativo o Directores o Presidentes de Entidades Descentralizadas, del orden nacional o territorial."

75 Ministerio de Defensa, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Salud, y Ministerio de Obras Públicas y Transporte (denominación establecida en D.L. 919/89)

76El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación; deroga el Decreto ley 146 de 1976; el Decreto ley 2220 de 1983; los artículos 36 a 38 del Decreto ley 3448 de 1983; el literal a) de los artículos 7 de la Ley 46 de 1988 y 53 del Decreto ley 919 de 1989; y modifica, en relación con las materias que aquí tienen regulación especial para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Decreto ley 1042 de 1978 y la Ley 46 de 1990 y las demás disposiciones que fueren contrarias al presente Decreto.(subrayado fuera del texto)

77ARTICULO OCTAVO. Comités técnicos y operativos. Los Comités Técnico y Operativo Nacional de que trata el Decreto 919 de 1989 deberán suministrar a la Gerencia la información que se requiera para la adecuada toma de decisiones.

78 i) Señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos del Fondo y velar por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento. ii) Velar por el cumplimiento e implementación de los objetivos del Fondo. iii) Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3º del presente Decreto, la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso. iv). Recomendar los sistemas idóneos para atender situaciones de naturaleza similar, calificadas por la propia Junta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de este Decreto. v). Absolver las consultas sobre las materias relacionadas con el objeto y objetivos del Fondo que le formule el Gobierno Nacional o la sociedad fiduciaria administradora del Fondo. vi). Determinar, cuando las circunstancias lo requieran y teniendo en cuenta el objeto y objetivos del Fondo, los casos en los cuales los

recursos pueden transferirse a título gratuito y no recuperable.

79 Sentencia C- 940 de 2002.

80ARTÍCULO TERCERO: Modificase el artículo 25 del Decreto 919 de 1989 el cual quedará así:

“Articulo 25. Del régimen de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la ley 1150 de 2007.

81ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADESNO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓNPÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen

contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, losprincipios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas alrégimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contrataciónestatal.

82ARTÍCULO CUARTO: Modificase el artículo 1482 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“ARTICULO 14. Transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración. El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por éstas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se

girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal.

Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia.

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Las transferencias de recursos para ayuda humanitaria de emergencia se podrán hacer de manera inmediata, sin esperar la legalización de gastos anteriores hechos con cargo a las transferencias de que trata el presente artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Fondo Nacional de Calamidades también podrá transferir recursos a entidades privadas, las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación que debe darse a los recursos.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las cuentas en las que se reciban los recursos a que hace referencia la presente disposición estarán exentas de cualquier gravamen.

83 Sentencia 940 de 2002.

84El artículo 4º. del Decreto Legislativo 4702, en su inciso primero establece que “El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por éstas,…En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal.

(…)

PARÁGRAFO PRIMERO. El Fondo Nacional de Calamidades también podrá transferir recursos a entidades privadas, las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación que debe darse a los recursos.

85 Sentencia C-148 de 2003.

86 Sentencias C-067/93 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez y C-075/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

87Sentencia C-148/03

88 Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

89 Sentencia C- 226 de 2009.

90 Sentencias C-487 de 2002, C-077 de 2007, C-392 de 2007, C-852 de 2005, C-506 de 2006, C-214 de 2007, C-064 de 2005, entre otras.

91Según fue establecido en sentencia C-501 de 2001, el principio de unidad de materia no sólo tiene repercusión en sede jurisdiccional, esto es, como criterio de valoración empleado por parte del juez constitucional para efectos de establecer la exequibilidad de una disposición determinada, sino que se extiende hasta alcanzar el “desenvolvimiento del proceso legislativo”, toda vez que, tal como lo establece el artículo 158 superior, en virtud del aludido principio, desde las Cámaras en las cuales se lleva a cabo la aprobación de la Ley se debe garantizar la conservación de dicha conexidad para lo cual se ha ofrecido a los Presidentes de las Comisiones la posibilidad de rechazar “las iniciativas que no se avengan con este precepto”. En este punto cabe señalar que si bien el texto constitucional ha establecido dicha facultad, al mismo tiempo se ha asegurado la existencia de un contrapeso que permita la continuación del proceso deliberativo mediante la apelación de dichas decisiones, la cual ha de ser resuelta por la misma comisión.

92 C-180 de 1994, C-1338 de 2000

93 Artículo 215 de la Constitución y artículo 47 de la Ley Estatutaria precitados.

94 Ver, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, que establece: “Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias.”

95 Según el artículo 47 precitado, “en virtud de la declaración del estado de emergencia, el gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.” Subraya fuera de texto.

96 El artículo 47 referido dice: “Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado.”