C-216-99

Sentencia C-216/99

EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Elementos constitutivos

Los elementos constitutivos o esenciales del estado de emergencia económica, social y ecológica corresponden, en su orden, a unos hechos causales, a unos objetivos específicos que se propone la declaración de la medida y a unos medios o instrumentos mediante los cuales el Ejecutivo produce las decisiones que requiere la solución de las situaciones derivadas de la emergencia. Los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales.

DECLARATORIA DE EMERGENCIA-Legitimidad

La legitimidad de la declaratoria de emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública, es decir, una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella. En cualquiera de dichos eventos la Constitución legitima el ejercicio de poderes específicos y excepcionales, diferentes y superiores a los que ordinariamente utiliza el Estado en el manejo ordinario de sus asuntos, para poder afrontar con éxito y de manera inmediata las situaciones de crisis que representan dichas situaciones excepcionales.

Referencia: Expediente R.E.-107

Revisión automática del Decreto Legislativo No. 195 del 29 de enero de 1999, “por el cual se decreta el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., abril catorce (14) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

El Presidente de la República, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 215 de la Constitución, expidió el Decreto Legislativo No. 195 del 29 de enero de 1999, “Por el cual se decreta el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”.

Con oficio de febrero 1º. De 1999, el Presidente de la República envió a esta Corporación, para los efectos del control constitucional, copia auténtica del referido decreto 195 del 29 de enero de 1999.

En los términos del artículo 241-7, la Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la constitucionalidad del referido decreto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales del caso, procede la Corte a proferir sentencia.

II. TEXTO DEL DECRETO.

Se transcribe a continuación el texto del decreto 195 del 29 de enero de 1999, el cual es objeto de revisión, así:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DECRETO 195

29 DE ENERO DE 1999

Por el cual se decreta el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y

Que el día 25 de enero de 1999 se produjo un terremoto cuyo epicentro fue el municipio de Córdoba en el Departamento del Quindío que afectó gravemente la zona, causando gran cantidad de muertos y heridos en importantes poblaciones ubicadas en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca.

Que igualmente se produjo una considerable destrucción de inmuebles, se interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales, se afectaron las vías de comunicación y se perjudicó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional.

Que millares de viviendas, oficinas, locales comerciales y edificios públicos se encuentran completamente destruidos y así mismo muchos otros no son habitables por cuanto amenazan ruina, razón por la cual la población de la zona se ha visto obligada a vivir a la interperie, con grave riesgo, particularmente para las personas en situación de debilidad, como los ancianos y los niños, y se ha interrumpido la actividad pública y privada.

Que el desastre afectó el suministro de agua potable y los alimentos en la zona.

Que estos hechos constituyen grave calamidad pública en esta zona del país, tal como se declaró por el Gobierno Nacional en el Decreto 182 del 26 de enero de 1999.

Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales 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 igualmente el Gobierno Nacional carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de los recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis.

Que de la misma manera es indispensable establecer disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, dotación de vivienda, locales y servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, regulación sobre la declaratoria de muerte presunta, para lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de los entes territoriales, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona.

Que de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política “Cuando sobrevengan

hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario".

Que así mismo la norma constitucional citada dispone que en el decreto que declare el Estado de Emergencia, el Gobierno convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento del término de la misma.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Declárase el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, que se detallan más adelante, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de este decreto, hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999, con el fin de conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública a que se refieren los considerandos enunciados.

Los municipios afectados son los siguientes:

DEPARTAMENTO

MUNICIPIOS

CALDAS

Chinchiná

QUINDIO

Armenia

Buenavista

Calarcá

Circasia

Córdoba

Filandia

La Tebaida

Montenegro

Pijao

Quimbaya

Salento

RISARALDA

Pereira

Dosquebradas

Santa Rosa de Cabal

Marsella

TOLIMA

Cajamarca

Roncesvalles

VALLE DEL CAUCA

Caicedonia

Obando

Ulloa

Sevilla

La Victoria

Argelia

Bolivar

Tulúa en el corregimiento Barragán

ARTICULO SEGUNDO: Convócase al Congreso de la República a partir del día 9 de marzo de 1999, de conformidad con lo establecido en el artículo 215 de la Constitución Política.

ARTICULO TERCERO: El Gobierno Nacional adoptará mediante Decretos Legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por Calamidad Pública y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias.

ARTICULO CUARTO: Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

III. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Intervino en el proceso, por medio de apoderado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien analiza la constitucionalidad del decreto desde los puntos de vista formal y material, así:

En cuanto al aspecto formal anota que el decreto de emergencia económica, social y ecológica se encuentra fundado en hechos diferentes a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que son constitutivos de calamidad pública.

Dicho decreto se encuentra motivado, respeta la temporalidad prevista en el art. 215 del mismo estatuto, pues se señala el término dentro del cual se va a hacer uso de las facultades extraordinarias; se encuentra debidamente suscrito por el Presidente en asocio de sus

Ministros del Despacho o quienes hacen sus veces y, finalmente, contiene la convocatoria del Congreso para que dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término del estado de emergencia proceda a ejercer el control político sobre las causas que determinaron la declaración de dicho estado, las medidas adoptadas y la conveniencia y oportunidad de las mismas.

En relación con el presupuesto objetivo necesario para declarar la referida emergencia observa:

El 25 de Enero de 1999, tuvo lugar un evento sísmico de grandes proporciones que comprometió considerablemente municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, que indudablemente es un hecho sobreviniente que constituye una calamidad pública.

Luego de relacionar los pormenores del acontecimiento, de describir la magnitud de sus efectos sobre las vidas de la población, la infraestructura física y sobre los servicios públicos de las zonas afectadas, y de comparar tal acontecimiento con los ocurridos en el país en otras oportunidades, con datos que toma de los diferentes informes oficiales, concluye el apoderado del Ministerio en “que se encuentra plenamente comprobado que el mismo tuvo una magnitud mucho mayor a la presentada por otros eventos de ese carácter ocurridos en nuestro país en los últimos cinco años”.

Finaliza el interviniente señalando en este aparte de su intervención lo siguiente:

“Con base en lo anterior se concluye que no sólo se trata de un hecho con las características ya descritas, sobreviniente, sino que tiene una dimensión tal que, a no dudarlo, constituye una calamidad pública”.

Pone de presente el interviniente los efectos producidos por la catástrofe, asi como las medidas iniciales adoptadas por el Gobierno para afrontar la situación, las cuales resultaron insuficientes y lo motivaron para decretar la emergencia e, inclusive, para incorporar al plan de desarrollo, que por esta época se encontraba en discusión ante el Congreso, las medidas necesarias para reactivar la economía de la zona afectada.

“Hoy en día se puede decir que se ha creado un andamiaje normativo que, por una parte,

permite la conjura de los efectos de la tragedia y, de otro lado, se logra impedir la extensión de sus consecuencias. Sobre esa base se está trabajando para depurar tanto en el nivel ya indicado como en lo atinente a la infraestructura y organización con miras al buen resultado del propósito acometido".

Después de destacar una serie de normas y principios constitucionales, distintos a los previstos en el art. 215 de la Constitución, que a juicio del apoderado del Ministerio, justifican la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, como los referentes a la unidad nacional que se construye sobre la base de la solidaridad de las personas (arts. 1 y 95-2), a los fines esenciales del Estado y a la misión asignada a las autoridades (art. 2), a la igualdad real y efectiva y a la protección que se debe a las personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta (art. 13), y a la protección especial que el Estado debe dispensar a los niños (art. 44), concluye solicitando que la Corte declare exequible el decreto objeto de revisión.

2. Intervención del Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior por conducto de apoderada defiende la constitucionalidad del decreto en revisión, de la siguiente manera:

En términos generales, el análisis formal de la constitucionalidad del decreto coincide esencialmente con las consideraciones que aparecen en el escrito de intervención del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Desde el punto de vista material, considera que el decreto objeto de análisis reúne los requisitos que la Carta Política exige para que pueda ser declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica. En efecto:

Los hechos sobrevinientes fueron diferentes a los que deben tenerse en cuenta para declarar el estado de guerra exterior o la conmoción interior, como fueron los ocasionados por el terremoto del 25 de enero, que constituyen un hecho natural de ocurrencia repentina.

El referido acontecimiento alteró de manera dramática las condiciones normales de la vida social y económica en la región, pues dejó gran cantidad de pérdidas humanas y la destrucción de inmuebles, afectó la prestación de los servicios públicos esenciales, hechos

todos que constituyen una grave calamidad pública.

“Dada la magnitud de los hechos se desbordó la capacidad ordinaria del Estado para conjurar la crisis y la extensión de sus efectos, pues si bien existe en Colombia una legislación en materia de atención y prevención de desastres, lo cierto es que a las entidades que integran el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, regulado por la ley 46 de 1988 y el decreto 919 de 1989, entre otros, les fue imposible atender en debida forma y en el menor tiempo posible la rehabilitación y reconstrucción de la zona afectada por la trascendencia del desastre, la extensa dimensión del área afectada y la destrucción de las vías, además de la insuficiencia de los recursos asignados a dicho Sistema”.

Todo lo anterior, según la apoderada, justifica el estado de emergencia declarado por el Gobierno y, por lo mismo, un pronunciamiento favorable a la exequibilidad del decreto por la Corte Constitucional.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador en escrito del 16 de marzo de 1999 solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del decreto en revisión, y con tal fin expone los siguientes argumentos.

En primer término señala que la expedición del decreto se sometió a los requisitos formales que el artículo 215 constitucional exige para la declaración de la emergencia económica, social y ecológica, si se tiene en cuenta que fue motivado, suscrito por el Presidente de la República y sus Ministros, que su duración encuadra dentro del límite temporal previsto para tal fin y, finalmente, que se convocó al Congreso para los efectos del control político que le corresponde.

El señor Procurador encuentra que los hechos que sirvieron de fundamento a la declaración de emergencia están debidamente acreditados, pues efectivamente el terremoto del 25 de enero, con su secuela de daños en los territorios a que alude el pronunciamiento oficial, constituye causa sobreviniente y extraordinaria que justifica plenamente el pronunciamiento del Gobierno.

Por lo demás, como lo señala el Ejecutivo, los esfuerzos que hizo a través del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres fueron insuficientes para enfrentar la

calamidad pública y fue por ello necesario acudir a la declaración de emergencia para conjurar la situación y evitar la extensión de sus efectos, decisión que a juicio de la Procuraduría, “se adecua al artículo 215 de la Carta que contempla la posibilidad de decretar la emergencia económica ante la ocurrencia de tales eventos”.

Después de sopesar las pruebas solicitadas por la Corte y aportadas por el Ministerio del Interior, las cuales confirman la veracidad de los motivos invocados para adoptar la medida que se revisa, afirma el Procurador que las circunstancias a que alude el decreto en revisión constituyen un hecho notorio y corresponden a situaciones que son distintas a las que dan origen a las medidas excepcionales previstas por los artículos 212 y 213 de la Carta Política.

“Igualmente –agrega el concepto- los hechos acaecidos son sobrevinientes, toda vez que el terremoto es un hecho natural inhabitual y de irrupción repentina que produjo grandes pérdidas humanas y materiales en la población afectada. Es evidente, así mismo, que la dimensión del evento sísmico rebasó la capacidad ordinaria con que cuenta el Sistema Nacional de Desastres para atender situaciones de calamidad generadas por la naturaleza”.

V. PRUEBAS DECRETADAS DENTRO DEL PROCESO.

El Magistrado Ponente mediante auto de fecha 8 de febrero de 1999, decretó la práctica de pruebas sobre los hechos relevantes de la situación de emergencia para establecer su ocurrencia y magnitud. En tal virtud se aportó el siguiente material probatorio:

1. Informe del Ministerio del Interior.

“En un hecho sin precedentes en la historia del país, la naturaleza sacudió a Colombia y en especial a su eje cafetero, cuando el 25 de enero de 1999 se presentó un evento sísmico que fue registrado en 20 estaciones de la Red Sismológica Nacional de Colombia, con epicentro en el Departamento del Quindío, en cercanías del Municipio de Córdoba, a 16 Km. Al sur oeste de la ciudad de Armenia, con localización:

Tiempo de origen: 1:19 p.m. (hora local)

Latitud: 4.40 grados norte

Longitud: 75.71 grados oeste

Profundidad: Intermedia entre 30 y 50 Km.

Magnitud: 6.2 en escala de Richter

El mismo día se registraron 13 réplicas siendo la más representativa la de las 5:40 p.m. con una magnitud de 5.8 en escala de Richter. Hasta el día 9 de febrero se presentaron un total de 92 réplicas".

"Como consecuencia de este fenómeno natural, se vieron afectados los siguientes municipios:

Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento en el Departamento del Quindío; Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella en el Departamento de Risaralda; Alcalá, Argelia, Bolívar, Caicedonia, La Victoria, Obando, Sevilla, Tulúa y Ulloa en el Departamento del Valle del Cauca; Cajamarca y Roncesvalles en el Departamento del Tolima; Chinchiná en el Departamento de Caldas".

"Según el último reporte de la DNPAD el balance de víctimas arroja una cifra de 94 desaparecidos, 34 NN, 907 muertos, al igual que el número de afectación de viviendas que se aprecia a continuación:

MUNICIPIO

MUERTOS

HERIDOS

VIVIENDAS

AFECTADAS

Armenia

536

1.714

26.452

Barcelona

14

150

280

Iglesia destruida

Est. Policía, hospital

Averiados.

Calarcá

116

334

80%

Circasia

12

142

395 zona urbana

286 zona rural

Córdoba

2

50

539 averiadas

77 destruidas

Montenegro

19

1188 destruidas

zona urbana

2.000 averiadas

450 averiadas zona rural

Pijao

3

35

950 destruidas

230 averiadas

centros educativos, Alcaldía, hospital, etc.

Quimbaya

1

45

354 averiadas zona urbana

100 averiadas zona rural

300 destruidas zona rural

La Tebaida

33

280

80%

Albania (Corregimiento Calarcá)

30

5

Filandia

1

34

37 destruidas zona urbana

285 averiadas zona urbana

75 destruidas zona rural

359 averiadas zona rural

Salento

2

19

15 destruidas

80 averiadas

55 daños estructurales

Pereira

50

650

844 destruidas zona urbana

1.015 averiadas

Santa Rosa de Cabal

1

40

109 averiadas zona urbana

55 destruidas zona rural

143 averiadas zona rural

Caicedonia

78

80

154 destruidas zona urbana

898 averiadas zona urbana

158 averiadas zona rural

25 destruidas zona rural

Alcalá

5

30

8 destruidas zona urbana

91 averiadas zona urbana

20 destruidas zona rural

63 averiadas zona rural

Obando

2

100

184 averiadas zona urbana

42 destruidas zona rural

42 averiadas zona rural

Cajamarca

2

50

75 destruidas

82 por demoler

668 averiadas

TOTAL

907

4.108

2. Informe de Ingeominas.

Según el informe de Ingeominas, incorporado a los autos, que corresponde a un resumen del informe técnico preliminar del terremoto del Quindio publicado por esta entidad el 8 de febrero del año en curso, las causas, caraterísticas y efectos devastadores del mismo se concretan, así:

“1. El sismo del pasado 25 de enero de 1999 se constituye sin duda en uno de los eventos impredecibles más catastróficos ocurridos en Colombia en la presente centuria. El desastre sucedido destaca una vez más la necesidad de contar con una mayor voluntad y compromiso para planificar a largo plazo con base en estudios rigurosos de los fenómenos naturales…..”.

“Aparte del lamentable número de muertos, heridos y damnificados, los principales efectos físicos del sismo fueron daños en edificaciones para vivienda, oficinas e instalaciones vitales, rotura y avería en conducciones de acueducto, alcantarillado, redes de energía y de teléfonos. El sismo también provocó una gran cantidad de deslizamientos, la mayoría de los cuales sin embargo fueron de poco volumen, no obstante que alcanzaron a interrumpir varios sectores de vías. La gravedad de los daños en edificaciones variaron desde el colapso de las mismas hasta grietas leves en muros. Los efectos más graves y extensos sobre distintos tipos de estructuras ocurrieron en la ciudad de Armenia y poblaciones vecinas como Calarcá, Barcelona, Córdoba, Pijao, Buenavista, Caicedonia, La Tebaida y Montenegro, distanciadas a no más de 15 kilómetros alrededor del epicentro sísmico. Con menor extensión pero igual rango de gravedad, sufrieron daños varias edificaciones de la ciudad de Pereira y de otros 16 municipios localizados en mayor distancia del epicentro. Con relación a los deslizamientos, la mayoría de estos ocurrieron en los taludes de corte de las vías y en menor cantidad en laderas naturales. Se estima que la gran mayoría de las víctimas fueron causadas por el colapso total o parcial de las edificaciones”.

“2. Efectos del sismo.

Los efectos del sismo del Quindío permiten catalogar a este evento como uno de los más desastrosos del presente siglo. En términos de pérdidas tanto absolutas como relativas a otras poblaciones cercanas, Armenia fue indudablemente la ciudad más afectada, en especial su sector suroccidental. Aparte del elevado número de fallecidos, heridos y damnificados, con los datos preliminares se estima que los efectos físicos más notables fueron en su orden: Colapso de edificaciones y vivienda sencillas, daño grave en edificaciones, deslizamientos,

daño en redes y servicio público y agrietamiento de la banca en algunos tramos de la carretera".

"De acuerdo a las comisiones técnicas enviadas a la zona afectada, y en particular a los municipios de Salento, Barcelona, La Tebaida, Montenegro, Circasia, Filandia, Cajamarca y Anaime, se observó que los daños en las edificaciones variaron en gravedad desde el colapso total de la estructura hasta daños leves. Con el reconocimiento visual desde el exterior de las edificaciones, se delimitaron aproximadamente las zonas urbanas aparentemente más afectadas por el sismo, como es el caso del Municipio de La Tebaida, el cual fue uno de los más afectados".

"Los deslizamientos por otra parte afectaron un buen número de taludes y laderas naturales. Sin embargo, la mayor proporción de daños ocurrió en taludes de cortes viales y otras obras de infraestructura ubicados en las cabeceras municipales. La excepción a esta regla ocurrió, tal y como se preveía, en cercanías de la zona epicentral".

"En términos generales, se trató de movimientos relativamente menores a medianos, que corresponden al desprendimiento del suelo residual que se crea como producto de la meteorización de las rocas metamórficas e ígneas presentes en la región, y a suelos de origen volcánico. Esta capa de suelo residual que se desprendió, es de naturaleza areno-arcillosa, y tiene un espesor que varía entre 0.5 y 3.0 m. Varios de los movimientos en masa aparecieron como consecuencia inmediata del sismo principal, y otros se han desarrollado debido a que el suelo quedó debilitado y prefallado, así como a la ocurrencia de réplicas y a las precipitaciones que sucedieron al sismo principal. Estas lluvias han caído sobre materiales debilitados y relativamente saturados, lo que reduce además la resistencia al corte de esta".

"Faltando información de otras zonas, las vías más afectadas fueron el parecer Pijao – Rio Verde y un sector intermedio entre Calarcá y la Línea. En estas zonas es previsible que con nuevas lluvias o sismos vuelvan a presentarse deslizamientos".

"La severidad de los daños tuvo una distribución particular en la zona alrededor del epicentro y sus réplicas. Se presenta el porcentaje de daño aparente para cada municipio visitado, de acuerdo con las inspecciones de campo y sobrevuelo en helicóptero. Como se observa, los daños parecen haberse concentrado en un área de forma aproximadamente triangular, con

sus vértices en el Sur de Armenia y las poblaciones de Pijao y la Tebaida. Mención especial requiere la ciudad de Armenia, en donde se observó una marcada diferencia en daños entre la zona suroccidental y la parte nororiental. En la primera los daños pueden corresponder a más de 80% del área, mientras al nororiente el área severamente afectada puede ser de menos del 20%. En sectores al SE y NW de Armenia el área afectada pudo ser del orden del 40%".

"Los daños ocurridos a la infraestructura presentan en general una distribución bastante particular, y caso especial lo constituye la ciudad de Armenia. Sin duda la distribución de daños debió obedecer a la combinación de varios factores y amerita un análisis especial con base en datos más precisos".

"Preliminarmente se podrían mencionar, entre otros, los siguientes factores para este comportamiento:

a) La presencia de la falla de Armenia con dirección aproximada NS que atraviesa el Casco Urbano de Armenia".

"b) La existencia de fallas transversales con dirección EW, que de alguna manera actuaron parcialmente como barreras a la propagación de las ondas sísmicas en dirección SN".

"c) Existencia de una dirección predominante de rompimiento de la falla".

"d) Efectos locales como amplificaciones de ondas sísmicas por efectos topográficos y la presencia de rellenos poco consolidados que pudieron sufrir compactación, densificación o colapso al ser sometidos a las fuertes vibraciones dinámicas".

"e) Construcciones con deficientes especificaciones sismo-resistentes, debido a la antigüedad de las mismas, la tradición constructiva y la falta de aplicación de las normas vigentes".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

Siguiendo la doctrina establecida por la Corte desde la sentencia C-004/92 y reiterada últimamente en la sentencia C-122/99, el control constitucional del decreto declaratorio de la

emergencia económica, social y ecológica, se hará de modo integral, esto es, tanto en sus aspectos de forma como de fondo.

2. Revisión de los aspectos formales del Decreto 195/99.

La Corte encuentra que el decreto legislativo No. 195/99 cumple en su integridad los requisitos formales establecidos en el art. 215 de la Constitución, como se demuestra a continuación:

2.1. La medida se adoptó mediante decreto motivado en razones de hecho, diferentes a los que se exigen por los artículos 212 y 213 constitucionales, las cuales, a juicio del Gobierno, se consideraron válidas para justificar la declaración de emergencia económica, social y ecológica.

2.2. El decreto objeto de revisión fue suscrito por el Presidente de la República y sus ministros, debiéndose anotar que para la fecha de expedición del decreto se encontraban encargados de las funciones de los respectivos Despachos, los Viceministros de Hacienda, Agricultura y Desarrollo Rural y Desarrollo Económico.

2.3. La duración del estado de emergencia se fijó, a partir de la fecha de vigencia del decreto declaratorio de la misma (29 de enero) y hasta las 24 horas del día 27 de febrero, término que se encuentra dentro del límite autorizado por el artículo 215 de la Constitución.

2.4. En el art. 2 del decreto se dispuso la convocatoria del Congreso de la República a partir del 9 de marzo de 1999, en los términos de la norma habilitante.

En razón de lo expresado la Corte considera que por el aspecto analizado el decreto que se revisa se ajusta a la Constitución.

3. Revisión material del Decreto 195/99 .

3.1. Según el art. 215 de la Constitución, los elementos constitutivos o esenciales del estado de emergencia económica, social y ecológica corresponden, en su orden, a unos hechos causales, a unos objetivos específicos que se propone la declaración de la medida y a unos medios o instrumentos mediante los cuales el Ejecutivo produce las decisiones que requiere la solución de las situaciones derivadas de la emergencia.

El elemento causal hace referencia a los presupuestos materiales del Estado de Emergencia, es decir, a los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, diferentes, desde luego, a los hechos que deben tenerse en cuenta en los casos a que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución.

Lo anterior significa que los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastrocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales.

El objetivo de la emergencia se dirige a conjurar de manera inmediata la crisis económica, social o ecológica, y a detener o minimizar la extensión de sus efectos.

Es natural, entonces, que la motivación y dinámica de las medidas que adopte luego el Ejecutivo, tienen que estar dirigidas exclusivamente a esos objetivos que justificaron la declaración de emergencia, pues ésta busca justamente recomponer el orden económico o social, subvertido por los hechos que perturban la estabilidad pública.

Por otra parte, conforme a la norma constitucional referenciada, los instrumentos jurídicos de que dispone el Gobierno para adoptar las medidas que, a su juicio, resulten conducentes y eficaces para enfrentar la situación coyuntural y devolverle al país la estabilidad económica, social y ecológica quebrantada son, en primer término, el decreto legislativo mediante el cual reconoce y describe la situación excepcional, y declara que se ha presentado la hipótesis objetiva predeterminada por la Constitución y, en segundo lugar los decretos legislativos que adoptan las medidas instrumentales encaminadas a enfrentar y resolver la situación de crisis. Es claro, entonces, que estas últimas disposiciones únicamente pueden referirse a materias que buscan, de manera directa y específica, enervar los hechos y circunstancias que provocaron el estado de emergencia y a restablecer la normalidad.

3.2. Como se deduce de las previsiones del artículo 215 de la Constitución, la legitimidad de la declaratoria de emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho

que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública, es decir, una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella. En cualquiera de dichos eventos la Constitución legitima el ejercicio de poderes específicos y excepcionales, diferentes y superiores a los que ordinariamente utiliza el Estado en el manejo ordinario de sus asuntos, para poder afrontar con éxito y de manera inmediata las situaciones de crisis que representan dichas situaciones excepcionales.

3.3. En el decreto 195/99 el Gobierno aduce, como presupuesto de la declaración del Estado de Emergencia, los siguientes motivos:

– El 25 de enero de 1999 se produjo un sismo con epicentro en el municipio de Córdoba, departamento del Quindío, que afectó gravemente la zona comprendida en importantes poblaciones de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, causando una gran cantidad de muertos y heridos, la considerable destrucción de inmuebles, la interrupción de la prestación de servicios públicos esenciales, daños en las vías de comunicación y, en general, grave perjuicio en el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del territorio nacional.

– También se señala que millares de viviendas, oficinas, locales comerciales y edificios públicos se encuentran completamente destruidos y otros muchos no son habitables por cuanto amenazan ruina, razón por la cual la población de la zona se ha visto obligada a vivir a la intemperie, con grave riesgo, particularmente para las personas en situación de debilidad, como los ancianos y los niños; en síntesis, se ha visto interrumpida la actividad pública y privada.

– Se advierte que de inmediato el Gobierno hizo uso de los mecanismos especiales que le otorga el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (decreto 919/89) para enfrentar y solucionar las situaciones de calamidad pública, y expidió con tal fin el decreto 182 del 26 de enero de 1999, mediante el cual se declaró la existencia de una situación de desastre de carácter nacional en el área afectada por el sismo. Con fundamento en dicha determinación y en la elaboración y expedición de un Plan de Atención Específico preparado por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se adoptaron las medidas conducentes para facilitar la atención inmediata de la población y coordinar y

organizar la participación de las entidades oficiales comprometidas, por razón de sus funciones, en el proceso de recuperación y rehabilitación del eje cafetero.

– Para el Gobierno, los acontecimientos anteriores constituyen grave calamidad pública en esa zona del país y, por lo mismo, la simple atención de emergencia, con los recursos de que dispone el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, resultan insuficientes para controlar la crisis que dichos acontecimientos han provocado y evitar la extensión de sus efectos.

Sin embargo, el Gobierno Nacional carece de facultades que le permitan disponer de los recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis, de manera que resulta indispensable establecer disposiciones especiales en materia presupuestal, crediticia, fiscal, de dotación de vivienda, locales y servicios públicos, transferencia de bienes, endeudamiento, regulación sobre la declaratoria de muerte presunta, para lograr la recuperación de la actividad productiva y el fortalecimiento institucional y financiero de las entidades territoriales afectadas, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona.

3.5. De las pruebas aportadas al proceso y especialmente del “Informe Ejecutivo Sismo del Quindío”, elaborado por Ingeominas, se establece que efectivamente el 25 de enero de 1999, a las 13:19, hora local, se presentó un sismo con epicentro en la localidad de Córdoba, en el Departamento del Quindío, con una magnitud de 6.2 en la escala de Richter, fenómeno que fue sucedido de numerosas réplicas de variada intensidad, asociadas a la misma falla o zona de debilidad que causó el evento principal.

Por sus efectos, este sismo se cataloga como uno de los más desastrosos del presente siglo que hayan sucedido en el país. Se calcula que causó, según el estimativo inicial presentado por el Ministerio del Interior, con base en los datos reportados por el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, una cifra de 94 desaparecidos, 34 NN, 907 muertos y 4209 heridos, y sus efectos físicos más notables fueron el colapso de edificaciones y viviendas, deslizamientos, daños en redes de servicio público y agrietamiento de la banca en algunos tramos de las carreteras.

El sismo afectó los municipios de Armenia, Buena Vista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento, en el Departamento del Quindío, Pereira,

Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella, en el Departamento de Risaralda; Alcalá, Argelia, Bolívar, Caicedonia, La Victoria, Obando, Sevilla, Tulúa y Ulloa, en el Departamento del Valle del Cauca; Cajamarca y Roncesvalles, en el Departamento del Tolima, y Chinchiná en el Departamento de Caldas.

Por ser hechos notorios, conocidos por el país con lujo de detalles en virtud de las informaciones que suministraron los diferentes medios de comunicación y por haberse acreditado cabalmente mediante las pruebas reseñadas, no cabe duda de que la Nación se enfrentó el 25 de enero del presente año a una suceso con los perfiles de una calamidad pública, desde luego imprevisible por tratarse de un fenómeno natural imposible de controlar, la cual generó consecuencias devastadoras en la región de su influencia que, naturalmente, alteraron de manera abrupta las condiciones normales de la vida social y económica de dicha región.

Es claro para la Corte, que por la magnitud del fenómeno ocurrido y la gravedad de sus efectos, el país y particularmente la zona afectada se vio de improvisto enfrentada a una grave calamidad pública, frente a la cual, resultaban insuficientes las facultades ordinarias de que disponía el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Los instrumentos operativos y los apoyos logísticos y financieros que podía ofrecer para entonces el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, se adecuan para asumir la solución de situaciones de esta índole dentro de ciertos rangos de gravedad, que podrían calificarse de ordinarios, pero en manera alguna son suficientes, cuando los hechos generadores adquieren la magnitud de una calamidad pública, es decir, de un acontecimiento de consecuencias catastróficas.

4. En conclusión estima la Corte, en los términos del análisis precedente, que en el presente caso se dieron los presupuestos objetivos, formales y materiales, que la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (art. 46) exige para la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que dispuso el Gobierno mediante el Decreto 195 de 1999.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARAR EXEQUIBLE el Decreto 195 del 29 de enero de 1999, “Por el cual se decreta el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ