

Sentencia C-218/99

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO-Creación

El Estado de Emergencia consagrado en el artículo 215 de la Constitución es genérico, es decir, comprende varias hipótesis de ruptura de la normalidad por razones distintas de las previstas en el artículo 213 *Ibíd.* Ello significa que el Estado excepcional presenta, bajo esta perspectiva, cuatro modalidades: emergencia económica, emergencia social, emergencia ecológica y emergencia ocasionada por grave calamidad pública. La creación del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero como una entidad de naturaleza especial del orden nacional, en pro del restablecimiento económico, social y ecológico de la región, se ajusta a los preceptos constitucionales. El legislador extraordinario puede, como en esta ocasión se ha hecho, disponer la creación de entidades de naturaleza especial, por causa de su objeto -que es muy peculiar en este caso- y por las modalidades de operación que le son señaladas, con el propósito de permitirle que cumpla sus fines con eficiencia.

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO-Auditoría sobre actos y contratos

El carácter excepcional de la autorización que la Carta Política otorga para contratar con entidades privadas la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, implica que se la interprete de modo estricto y delimitado en sus alcances, por lo cual no es posible hacer uso de ella sino en casos especiales que el legislador debe definir -bien puede hacerlo el extraordinario en el Estado de Emergencia-, e inevitablemente deben observarse todos y cada uno de los requisitos que señala el artículo constitucional citado. En él se prevé que, si bien la vigilancia de la gestión fiscal del Estado y de los particulares y de entidades que manejen fondos o bienes públicos corresponde a la Contraloría General de la República, en los casos especiales que la ley contemple podrá encomendarse tal vigilancia a empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado. En el asunto objeto de análisis, resulta evidente que al no haberse hecho referencia al control fiscal, dejando apenas consagrada la autorización para contratar la auditoría “sobre los actos y contratos que realice el Fondo”, con una firma particular de prestigio internacional, podrían generarse equívocos al ejecutar lo mandado en el precepto. Ello favorecería enfoques inconstitucionales que podrían llevar al efectivo desplazamiento o a la

sustitución de la Contraloría General, o a la contratación del control fiscal privado bajo la denominación de “auditoría”, sin el cumplimiento de las exigencias constitucionales. Como la norma objeto de estudio no hace las precisiones correspondientes, se declarará su exequibilidad, pero condicionada a que los mencionados requerimientos constitucionales se cumplan.

CONTROL FISCAL A FONDO PARA LA RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO

El numeral 8, por su parte, obliga al Consejo Directivo del Fondo a “rendir al Presidente de la República informes mensuales de gestión y resultados, los cuales serán públicos”. El ya citado artículo 267 de la Constitución declara que 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. Corresponde, pues, al Contralor General de la República actuar en ese campo, sin que pueda ser despojado del contenido de su atribución constitucional por una norma de la ley que traslade ese control a funcionarios distintos. Por tanto, debe entenderse que los informes al Presidente de la República permitirán que éste verifique la gestión y los resultados del Fondo desde una perspectiva de carácter administrativo, que no sule la función de control fiscal propia de la Contraloría, y que no la sustituye ni la desplaza.

FONDO PARA LA RECONSTRUCCION DEL EJE CAFETERO-Director es servidor público

En el caso del Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero -a diferencia de lo que consagró para los miembros de su Consejo Directivo- guardó la ley silencio y no autorizó de manera expresa que tal cargo pudiese ser desempeñado por un particular, es menester que la exequibilidad del artículo 2 del Decreto Legislativo se condicione. En efecto, si reparamos en las atribuciones que en el texto revisado se contemplan, encontramos que el Director Ejecutivo del Fondo tendrá a su cargo no sólo su manejo administrativo sino su representación legal, la facultad de ordenación de gastos e inversiones y la autorización para celebrar contratos estatales y para obligar a la entidad, de donde se infiere que la dedicación y responsabilidades que le son exigibles deben aparecer delimitadas con claridad en la norma de la cual deriva sus competencias. Por tanto, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política, se trata de un empleo público y quien lo ejerza es un servidor público, con todas las incompatibilidades y responsabilidades que ello

implica; ha de prestar juramento al asumirlo y cumplir en la expresada calidad las obligaciones que se le imponen.

Referencia: Expediente R.E.-109

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 197 del 30 de enero de 1999, “Por el cual se crea un Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

La Presidencia de la República ha remitido a la Corte copia auténtica del Decreto Legislativo 197 del 30 de enero de 1999, “Por el cual se crea un Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999”, expedido por el Presidente de la República con base en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 195 del 29 de enero de 1999, que a su vez había declarado el Estado de Emergencia.

Ya se han cumplido todos los trámites que contemplan la Constitución y el Decreto 2067 de 1991.

II. TEXTO

El ordenamiento sujeto a revisión dice:

DECRETO NUMERO 197 DE 1999

(enero 30)

por el cual se crea un Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero afectada

por el terremoto del 25 de enero de 1999.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo del Decreto 195 del 29 de enero de 1999, y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 195 del 29 de enero de 1999 el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en la región del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999, por el término de treinta días, con el fin de conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida como consecuencia de la calamidad pública;

Que como se indicó en los considerandos del citado decreto, las funciones legales y los recursos asignados al Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico, social y ecológico a través de la rehabilitación y reconstrucción de la zona;

Que por tal razón es necesario crear una entidad que disponga de la capacidad jurídica y autonomía presupuestal que le permitan adoptar las medidas adecuadas para enfrentar la crisis y para disponer las acciones gubernamentales y privadas que permitan impulsar en el corto plazo el desarrollo económico, productivo y social de la región afectada,

DECRETA:

Artículo 1º. Créase un Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, como una entidad de naturaleza especial del orden nacional con sede en Armenia, dotado de personería jurídica, autonomía patrimonial y financiera, sin estructura administrativa propia, cuyo objeto será la financiación y realización de las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999.

El Fondo estará adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el cual le prestará a través de sus dependencias, el apoyo administrativo que requiera.

Artículo 2º. La Dirección y Administración del Fondo estarán a cargo de un Consejo Directivo y de un director Ejecutivo, quien será su representante legal, nombrado por el Consejo Directivo.

Corresponde al Director Ejecutivo del Fondo cumplir las decisiones que adopte el Consejo Directivo del mismo.

Artículo 3º. Las funciones del Consejo Directivo serán las siguientes:

1. Nombrar al Director Ejecutivo.
2. Adoptar los planes y proyectos que deban ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo.
3. Autorizar la contratación con personas públicas o privadas de la realización o ejecución de las actividades y obras mediante las cuales se cumplan dichos planes y proyectos.
4. Aprobar los negocios fiduciarios que se requieran para el manejo y disposición de los recursos del Fondo.
5. Ordenar, cuando fuere el caso, el reembolso de los gastos que hayan efectuado entidades públicas para la atención de la calamidad presentada.
6. Designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el Fondo.
7. Expedir los certificados correspondientes a las donaciones recibidas.
8. Rendir al Presidente de la República, informes mensuales de gestión y resultados, los cuales serán públicos.
9. Las demás que se requieran para el cabal cumplimiento de los objetivos del Fondo.

Parágrafo. Los miembros del Consejo Directivo, aunque ejercen funciones públicas, no adquieren por ese hecho el carácter de servidores públicos.

El Presidente del Consejo Directivo, orientará y coordinará las funciones del Fondo.

El Director Ejecutivo del Fondo concurrirá a las sesiones del Consejo Directivo con voz pero

sin voto. Así mismo, podrán asistir los funcionarios y demás personas que el mismo invite a sus deliberaciones.

Parágrafo. El Consejo Directivo podrá sesionar y adoptar decisiones con la asistencia de tres (3) de sus Miembros y se reunirá cada vez que lo solicite su Presidente y en todo caso por lo menos una vez al mes.

Artículo 5º. El patrimonio del Fondo estará constituido por:

1. Las partidas que se le asignen en el presupuesto nacional.
2. Los recursos provenientes de crédito interno y externo.
3. Las donaciones que reciba para sí.
4. Los recursos de cooperación nacional o internacional.
5. Los demás que obtenga a cualquier título.

Parágrafo 1º. Los bienes que a la fecha de vigencia del presente decreto hayan ingresado a cualquier título al Fondo Nacional de Calamidades, destinados a la atención de la calamidad del Eje Cafetero, deberán ser transferidos al Fondo creado mediante el presente decreto, salvo lo gastado en la Emergencia.

Parágrafo 2º. El Fondo podrá administrar recursos privados provenientes de donaciones con destino a terceros relacionadas con el desastre, los cuales no formarán parte de su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación y, por tanto, su manejo o inversión no estarán sujetos a las normas que regulan la ejecución del Presupuesto Público.

Tales recursos se manejarán contablemente en cuenta separada.

Parágrafo 3º. El Fondo podrá ejecutar los recursos que se le apropien a través de convenios con Entidades Públicas.

Parágrafo 4º. El Fondo deberá realizar la transferencia de recursos suficientes al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafin, para el desarrollo del programa de financiación de vivienda a su cargo, para la zona afectada.

Artículo 6º. Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, con entes públicos o privados, cualquiera sea su índole o cuantía, se regirán por el derecho privado y no estarán sujetos a las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993.

Tratándose de negocios fiduciarios el Fondo velará por que el objeto de los mismos se desarrolle por parte de las instituciones fiduciarias en condiciones de transparencia, libre concurrencia, eficiencia y publicidad.

De igual manera, los contratos que en desarrollo de los convenios celebrados con el Fondo deban suscribir las entidades públicas se regirán por el derecho privado.

Los contratos a que se refieren los incisos anteriores no requerirán de escritura pública, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Instrumentos Públicos cuando a ello haya lugar para efecto de la transferencia del respectivo bien.

Para efectos de determinar los derechos notariales y registrales, así como el impuesto de registro y anotación los contratos a que se refieren los incisos anteriores se considerarán actos sin cuantía. Adicionalmente, dichos contratos y los demás actos a que haya lugar por razón de los mismos, no estarán sujetos al impuesto de timbre.

Artículo 7º. En desarrollo del numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional suprimirá el Fondo cuando éste haya cumplido su objeto. Los derechos y obligaciones que posea el Fondo al momento de su extinción se transferirán a la entidad nacional que determine el Gobierno.

Artículo 8º. Todas las entidades públicas deberán prestar al Fondo la colaboración que éste requiera y que dichas entidades estén en capacidad de prestarle.

Constituye causal de mala conducta abstenerse de prestar, sin justificación, la colaboración que el Fondo requiera.

Artículo 9º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 30 de enero de 1999.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Néstor Humberto Martínez Neira.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández de Soto.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Parmenio Cuéllar Bastidas.

El Viceministro Técnico de Hacienda y Crédito Público, encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Sergio Clavijo Vergara.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Lloreda Caicedo.

El Viceministro de Coordinación de Políticas del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Luis Arango Nieto.

La Viceministra de Desarrollo Urbano, encargada de las Funciones del Despacho del Ministro de Desarrollo Económico,

Martha Abondano Capella.

El Ministro de Minas y Energía,

La Ministra de Comercio Exterior,

Martha Lucía Ramírez de Rincón.

El Ministro de Educación Nacional,

Germán Alberto Bula Escobar.

El Ministro del Medio Ambiente,

Juan Mayr Maldonado.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social,

Hernando Yepes Arcila.

El Ministro de Salud,

Virgilio Galvis Ramírez.

La Ministra de Comunicaciones,

Claudia de Francisco Zambrano.

El Ministro de Transporte,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Cultura,

Alberto Casas Santamaría.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, en su condición de apoderado especial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, defiende la exequibilidad de las disposiciones sometidas a revisión.

En criterio del interviniente, en el presente caso se cumple el requisito de la conexidad entre el Decreto materia de revisión y las causas de la Emergencia. Dice que ella se deriva de la necesidad de centralizar el manejo de los recursos destinados a la rehabilitación de la zona afectada y de esta manera suplir de forma eficiente las necesidades ocasionadas por causa

del terremoto.

Señala el ciudadano ROMERO TOBON:

“El Constituyente de 1991 mantuvo la restricción existente a partir de la inclusión del instituto excepcional en nuestro constitucionalismo (1968). Ello dentro de la coherencia y especial protección al trabajo que es una constante a lo largo de las decisiones que adoptó en toda la obra. Es evidente que la declaratoria de Emergencia no puede servir de prurito para que sea la población asalariada, que en general se encuentra en una debilidad manifiesta, quien debe soportar el peso de las medidas que se adopten.

Si se analiza el Decreto sometido a revisión oficiosa de la Honorable Corporación se observa que en el mismo no sólo respetan dicho límite, en la medida en que no restringen los derechos sociales de los trabajadores, sino que, antes bien, crean un ambiente propicio para hacer más llevaderas las cargas de ese.

1. En primer lugar, la actividad del Fondo propicia la generación de empleo por vía de las obras de infraestructura e inversión social que se proyecta realizar.
2. En segundo lugar, la centralización del manejo de los recursos permite atender al sector más afectado, precisamente aquel de quienes viven de su fuerza de trabajo. En Armenia, por ejemplo y de acuerdo a los estudios preliminares que se han realizado, el grueso de la población aquejada corresponde a pequeños comerciantes, asalariados, recolectores de café, etc.”.

(...)

“Quienes resultaron víctimas de este insuceso se encuentran en una situación de acentuada debilidad difícil de apreciar si no se vislumbran las diferentes vertientes de la magnitud de la catástrofe. Además de la obvia situación financiera referida a espacio y a la que alude el Decreto en revisión, existe un elemento humano que no puede ser dejado al margen y que en la Constitución se destaca profundamente y es precisamente el que le da el contenido teleológico a ese ordenamiento. La mirada que se vuelca sobre quien se encuentra en desamparo refleja esa mano tendida que permite llevar esa pesada carga y en donde se descubre que no se está solo en una isla -como lo dijera sabiamente el poeta John Donne-.

Existe, pues, una señal de vida que debe ser dada en un proceso de reafirmación y de seguridad de las personas que resultaron afectadas.

(...)

De allí se desprende la importancia del artículo 8º del Decreto, el cual puede parecer un ejercicio prosaico. Sin embargo, esa colaboración armónica (art. 113 C.Pol.), que es parte de la forma de actuar de las entidades estatales, se ve subrayada en casos como el presente. De allí también la sanción la cual, en todo caso, se someterá a lo previsto en la legislación disciplinaria sin que, de otra parte, se puede alegar ausencia de competencia del legislador extraordinario”.

IV. EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Para el Jefe del Ministerio Público, el Decreto transcrito es constitucional, pues además de cumplir los requisitos de forma, se aviene materialmente a la Carta Política, lo cual sostiene el Procurador con base en la argumentación siguiente:

“El legislador de excepción catalogó al Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, como una entidad de naturaleza especial, la cual por tener personería jurídica y autonomía patrimonial y financiera, puede cumplir con los propósitos señalados en el Decreto, esto es, la reconstrucción económica, social y ecológica de la región del eje cafetero.

A pesar de no contar con una estructura administrativa propia, el Fondo puede cumplir con los objetivos propuestos en la norma que se revisa, puesto que el Gobierno dispuso que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al cual está adscrito el Fondo, le prestará todo el apoyo administrativo que requiera el mismo”.

(...)

“...el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el estado de emergencia, puede dictar decretos con fuerza de ley y por ende, se encuentra autorizado para legislar en lo referente a la determinación y modificación de la estructura de la administración nacional, asuntos que, de ordinario, son de competencia del Congreso de la República. Esta posición fue avalada por la Corte en la sentencia que decidió sobre la

constitucionalidad del Decreto mediante el cual se creó la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas -CORPOPAECES-...”.

(...)

“En relación con las donaciones efectuadas con ocasión del terremoto, se observa que el Legislador de Excepción respeta la voluntad de quienes las realiza, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política, toda vez que sólo harán parte del patrimonio del Fondo, según el artículo 5 del Decreto, las donaciones que reciba para sí. En igual sentido, el Parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto establece que esta entidad sólo está habilitada para administrar los recursos privados provenientes de donaciones con destino a terceros relacionados con el desastre, “los cuales no formarán parte de su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación y, por tanto, su manejo o inversión no estarán sujetos a las normas que regulan la ejecución del Presupuesto Público”.

(...)

Lo anterior no implica que no exista responsabilidad por la administración indebida de dichos recursos, por cuanto es evidente que, independientemente de que los dineros ingresen o no al patrimonio público, su administración debe sujetarse a los controles previstos para la función pública, con lo cual, quien ejerce dicha función, debe responder, bien como particular o bien como servidor público.

En ese orden de ideas, si los recursos privados son mal administrados por el Fondo o por terceros particulares, en ambos casos subsiste la responsabilidad penal por conductas delictivas y, tratándose del Fondo, se aplican los controles disciplinarios derivados del ejercicio indebido de la función pública, que en este caso entraña la administración de recursos destinados a una actividad de interés y beneficio público.

(...)

“...si se repara en las funciones que el artículo 3 del Decreto 197 de 1999 le atribuye al Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, fácilmente se advierte que algunas de ellas implican, desde el punto de vista material, el ejercicio de funciones públicas como por ejemplo, las relacionadas con la adopción de los planes y

proyectos que deben ejecutarse con cargo a los recursos del Fondo (num. 2); la autorización para contratar con personas públicas o privadas la realización de actividades y obras que desarrollen esos planes (num. 3); la aprobación de negocios fiduciarios para el manejo de los recursos del Fondo (num. 4); la decisión sobre el reembolso de los gastos que hayan efectuado entidades públicas para la atención de la calamidad presentada (num. 5); y, la designación de una firma para la auditoría de los actos y contratos que realice el Fondo (num. 6).

Si el párrafo del artículo 3 del Decreto 197 de 1999 se interpretara exegéticamente, se llegaría a la conclusión de que las actuaciones de los miembros del Consejo Directivo del Fondo, no serían objeto de investigación y de sanción por parte de los organismos de control. Tampoco serían destinatarios de la ley penal, en lo que se refiere a los delitos con sujeto activo cualificado en los que se requiere la calidad de servidor público para efectos de la adecuación típica, v.gr. peculado, concusión, cohecho, etc. Dicha interpretación, riñe abiertamente con los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad de la función administrativa, establecidos en el artículo 209 de la Ley Fundamental y con el principio de responsabilidad consagrado en los artículos 6 y 123 de la Carta, conforme los cuales el particular que ejerce funciones públicas debe responder como servidor público, sin perjuicio de que el legislador, atendiendo la naturaleza particular de las actividades que éste desempeñe, establezca regímenes especiales para efectos de su responsabilidad.

(...)

En ese orden de ideas, este Despacho considera que el párrafo que se examina es constitucional, siempre y cuando la exclusión del carácter de servidor público para los miembros del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero, se entienda exclusivamente referida al aspecto subjetivo, es decir, a la calidad o condición de quien actúa.

En consecuencia, la norma examinada no excluye a los miembros del Consejo Directivo del Fondo del ámbito de aplicación de los diferentes controles por el legislador para los servidores públicos, por cuanto desde el punto de vista material y objetivo, es indudable que estos particulares cumplen funciones públicas que interesan a toda la colectividad.

Por lo anterior, se solicitará a esa Corporación que declare la constitucionalidad condicionada

del párrafo del artículo 3 del Decreto 197 de 1999, bajo el entendido de que la exclusión allí prevista, se refiere únicamente a las consecuencias jurídicas que se deriven de la condición especial de servidor público y no a los actos desplegados, en tanto impliquen el ejercicio material de funciones públicas”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar el Decreto que le fue remitido por la Presidencia de la República, según lo establecen los artículos 215 y 241-7 de la Constitución Política, ya que fue dictado en ejercicio de las excepcionales atribuciones asumidas por el Presidente de la República al declarar el Estado de Emergencia.

2. Examen de los requisitos de forma

El Decreto objeto de estudio cumple a cabalidad los requisitos de forma exigidos por la Constitución y por la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

En efecto, está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros -incluidos los encargados de los despachos de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Económico- y ha sido motivado, como corresponde a su naturaleza excepcional.

3. Examen material

3.1 Conexidad

La Corte Constitucional encuentra que existe relación directa, exclusiva y específica entre las medidas contempladas por el Decreto 197 de 1999 y las razones que condujeron al Ejecutivo a declarar el Estado de excepción (Decreto 195 del 29 de enero de 1999), todas las cuales estuvieron relacionadas con la catástrofe ocurrida en la zona del Eje Cafetero a raíz del sismo que tuvo lugar en el país el 25 de enero del año en curso.

El Estado de Emergencia consagrado en el artículo 215 de la Constitución es genérico, es decir, comprende varias hipótesis de ruptura de la normalidad por razones distintas de las previstas en el artículo 213 *Ibíd.* Ello significa que el Estado excepcional presenta, bajo

esta perspectiva, cuatro modalidades: emergencia económica, emergencia social, emergencia ecológica y emergencia ocasionada por grave calamidad pública.

Para que el Presidente de la República pueda asumir las extraordinarias facultades que el aludido precepto autoriza no es necesario que concurren todas las enunciadas formas de perturbación. Basta que una de ellas esté configurada, de conformidad con las perentorias exigencias constitucionales, para que el Jefe del Estado pueda, con la firma de todos los ministros, hacer la declaración correspondiente y derivar de la propia Carta la excepcional habilitación legislativa, con miras a sortear la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Pero, de la misma manera, la situación crítica ocasionada por una cualquiera de las cuatro mencionadas expresiones del Estado de Emergencia puede hallarse vinculada -y es natural que así ocurra- con una, varias o todas las demás manifestaciones de crisis discriminadas en el precepto constitucional. Así, un daño económico de grandes proporciones puede ocasionar una grave circunstancia de perjuicio en el orden social, o inclusive surgir ya acompañado de ella. Lo propio acontece con las rupturas del equilibrio ecológico, que se hallan en aptitud de generar turbulencias en el plano social, desencadenar catástrofes o provocar situaciones de perjuicio, de inestabilidad o de sobresalto en la economía.

El caso aquí analizado es el de un devastador fenómeno natural que precipitó un gravísimo estado de ruina y destrucción en el área territorial del Eje Cafetero (calamidad pública), que repercutió simultáneamente en una crisis económica en la región, aparejando también ostensible perturbación social y gravísimas amenazas de índole ambiental que el Gobierno no podía controlar con base en sus atribuciones y competencias ordinarias.

Precisamente, se mostró como tarea prioritaria, urgente y apremiante la de reconstruir la zona en los aspectos económico, social y ecológico, previendo simultáneamente nuevos y más graves efectos de la catástrofe. Lo cual demandaba y demanda cuantiosos recursos y una organización administrativa y operativa adecuada, para obtener con eficiencia y prontitud los resultados que la población espera y reclama, a través de mecanismos como el ideado por el Gobierno y plasmado en el Decreto objeto de estudio, íntimamente ligado a la causa de la emergencia.

3.2 El Fondo

La creación del Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero como una entidad de naturaleza especial del orden nacional, en pro del restablecimiento económico, social y ecológico de la región, se ajusta a los preceptos constitucionales.

En efecto, se trata de una modificación de la estructura de la administración nacional que normalmente corresponde al Congreso, de conformidad con el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, pero que extraordinariamente puede cumplirse por el Ejecutivo, dotado de atribuciones legislativas de las contempladas en el artículo 215 Ibídem, para afrontar los efectos de la catástrofe e impedir la extensión de sus efectos.

El legislador extraordinario puede, como en esta ocasión se ha hecho, disponer la creación de entidades de naturaleza especial, por causa de su objeto -que es muy peculiar en este caso- y por las modalidades de operación que le son señaladas, con el propósito de permitirle que cumpla sus fines con eficiencia.

No vulnera la Constitución Política este Decreto Legislativo al establecer que la dirección y administración del Fondo estén a cargo de un Consejo Directivo y de un Director Ejecutivo, quien será su representante legal. Tampoco se desconoce el Estatuto Fundamental en cuanto a la competencia del Consejo en lo que hace a la elección del Director Ejecutivo, pues de conformidad con lo estatuido en el artículo 189, numeral 13, de la Carta Política, el Presidente de la República nombra a quienes deban desempeñar empleos nacionales “cuya provisión no sea por concurso o no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según la Constitución o la ley” (subraya la Corte). En este caso, la ley es el Decreto Legislativo materia de revisión (artículo 2).

Las funciones del Consejo Directivo (artículo 3) son las corrientes y adecuadas en el caso de una tarea administrativa como la confiada al Fondo y su señalamiento, que corresponde al legislador, ha sido hecho de manera clara y, en términos generales, circunscrita al objeto propio de la medida, atendiendo las prescripciones constitucionales.

Dentro de tales atribuciones, las previstas en los numerales 6 y 8 merecen glosa:

-Dice el numeral 6 que el Consejo Directivo habrá de “designar una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el Fondo”, lo cual no viola la Carta Política.

Para la Corte, si bien la disposición alude a la auditoría interna del Fondo, a la cual es posible y lícito que la autoridad acuda, debe precisarse que ello tan sólo es admisible si se entiende y aplica sin perjuicio del control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, que debe cumplir su función de manera posterior y selectiva, siempre que esté de por medio el manejo de fondos y bienes públicos.

Por otra parte, el carácter excepcional de la autorización que la Carta Política otorga para contratar con entidades privadas la vigilancia de la gestión fiscal del Estado (art. 267 C.P.), implica que se la interprete de modo estricto y delimitado en sus alcances, por lo cual no es posible hacer uso de ella sino en casos especiales que el legislador debe definir -bien puede hacerlo el extraordinario en el Estado de Emergencia-, e inevitablemente deben observarse todos y cada uno de los requisitos que señala el artículo constitucional citado. En él se prevé que, si bien la vigilancia de la gestión fiscal del Estado y de los particulares y de entidades que manejen fondos o bienes públicos corresponde a la Contraloría General de la República, en los casos especiales que la ley contemple podrá encomendarse tal vigilancia a empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

En el asunto objeto de análisis, resulta evidente que al no haberse hecho referencia al control fiscal, dejando apenas consagrada la autorización para contratar la auditoría “sobre los actos y contratos que realice el Fondo”, con una firma particular de prestigio internacional, podrían generarse equívocos al ejecutar lo mandado en el precepto. Ello favorecería enfoques inconstitucionales que podrían llevar al efectivo desplazamiento o a la sustitución de la Contraloría General, o a la contratación del control fiscal privado bajo la denominación de “auditoría”, sin el cumplimiento de las exigencias constitucionales.

Como la norma objeto de estudio no hace las precisiones correspondientes, se declarará su exequibilidad, pero condicionada a que los mencionados requerimientos constitucionales se cumplan.

-El numeral 8, por su parte, obliga al Consejo Directivo del Fondo a “rendir al Presidente de la República informes mensuales de gestión y resultados, los cuales serán públicos”.

El ya citado artículo 267 de la Constitución declara que 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. Corresponde, pues, al Contralor General de la República actuar en ese campo, sin que pueda ser despojado del contenido de su atribución constitucional por una norma de la ley que traslade ese control a funcionarios distintos.

Por tanto, debe entenderse que los informes al Presidente de la República permitirán que éste verifique la gestión y los resultados del Fondo desde una perspectiva de carácter administrativo, que no supe la función de control fiscal propia de la Contraloría, y que no la sustituye ni la desplaza.

Las demás funciones del Consejo Directivo -el nombramiento del Director Ejecutivo, la adopción de planes y proyectos, la autorización para contrataciones, la aprobación de negocios fiduciarios, la orden de reembolsar gastos a entidades públicas, la expedición de certificados por donaciones recibidas y las que encajen dentro de los objetivos propios del Fondo- se ajustan a la Constitución.

Ahora bien, del hecho de que los miembros del Consejo ejerzan funciones públicas no se desprende necesariamente que deban tener el carácter de servidores públicos, pues según el artículo 123 de la Carta, la ley -en este caso el Decreto Legislativo- puede confiarles o asignarles el desempeño de tareas de aquella naturaleza, conservando su identidad privada. Por su parte, el artículo 210 *Ibíd*em dispone, en lo relativo a entidades del orden nacional descentralizadas -como lo es la que se examina-, que los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

Ello hace exequible el párrafo del artículo 3 revisado, aunque debe advertir la Corte -de acuerdo en este punto con lo que expresa el Procurador General de la Nación- que quienes integran el Consejo, aun tratándose de particulares, siguen siendo responsables ante las autoridades por todas aquellas conductas, acciones y omisiones que repercutan en daño o peligro para el patrimonio público o para la gestión y los resultados de la actividad que se les encomienda. Las eventuales responsabilidades de tales personas pueden deducirse en el campo penal, en el civil y en el fiscal, de conformidad con las normas de la ley, que, según el artículo 123 de la Carta, “determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

En lo que se refiere al Director Ejecutivo, considera la Corte que su forma de designación y el

tipo de funciones que le son encomendadas, referentes al cumplimiento de las decisiones que adopte el Consejo Directivo, se avienen a los preceptos constitucionales.

No obstante, cabe advertir que, siendo una excepción, con alcances restringidos, la aludida posibilidad de que particulares cumplan funciones administrativas y en general públicas, es la ley la encargada de definir, sin suscitar dudas al respecto, cuáles de esas atribuciones pueden ser asumidas por particulares, regulando las condiciones de las mismas y señalando sus responsabilidades (artículos 123 y 210 C.P.).

En efecto, si reparamos en las atribuciones que en el texto revisado se contemplan, encontramos que el Director Ejecutivo del Fondo tendrá a su cargo no sólo su manejo administrativo sino su representación legal, la facultad de ordenación de gastos e inversiones y la autorización para celebrar contratos estatales y para obligar a la entidad, de donde se infiere que la dedicación y responsabilidades que le son exigibles deben aparecer delimitadas con claridad en la norma de la cual deriva sus competencias. Por tanto, de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política, se trata de un empleo público y quien lo ejerza es un servidor público, con todas las incompatibilidades y responsabilidades que ello implica; ha de prestar juramento al asumirlo y cumplir en la expresada calidad las obligaciones que se le imponen.

Ningún motivo de inconstitucionalidad encuentra la Corte en el artículo 5, que determina las fuentes de recursos destinadas al patrimonio del Fondo. Y a ese respecto debe recordarse que las rentas nacionales correspondientes pueden tener destinación específica, como en este caso la tienen -la reconstrucción de la zona afectada por el terremoto-, sin que ello viole el artículo 359 de la Constitución, pues se trata de una perturbación causada a raíz de una calamidad pública que da lugar, precisamente por la necesidad de atención inmediata y efectiva que genera, a la adopción de medidas económicas urgentes.

Ya la Corte, en la Sentencia C-136 del 4 de marzo de 1999, al estudiar la constitucionalidad del Decreto 2331 de 1998, advirtió:

“...la Corte estima necesario evaluar la aseveración -que en principio es correcta- frente a la hipótesis de la creación de un impuesto con destinación específica en desarrollo de las atribuciones conferidas por el artículo 215 de la Constitución en cualquiera de las modalidades del Estado de Emergencia -económica, social, por calamidad pública y

ecológica-, como acontece en el caso de autos. La evidente destinación específica en tales eventos habrá de ser la de dirigir los fondos recaudados, directa e inmediatamente, hacia las finalidades buscadas por el Ejecutivo con la declaración del estado excepcional, esto es el control de la crisis económica o social, el freno a la extensión de sus efectos, la atención inmediata a las zonas y personas afectadas por la catástrofe, o la neutralización de la perturbación ambiental, según el caso, todo lo cual implica naturalmente el paladino y explícito reconocimiento de que la renta nacional correspondiente es de aquellas previstas y por regla general prohibidas por el artículo 359 de la Constitución.

Pero los preceptos constitucionales -ese es el resultado que arroja la utilización del método sistemático auspiciado por esta Corte- no pueden ser interpretados ni aplicados de manera aislada, sin una fecunda integración entre las reglas que los componen, o por fuera de una relación armónica, razonable y proporcional entre sus contenidos.

El problema debe contemplarse y medirse, entonces, desde la óptica del Preámbulo de la Constitución, que proclama el objetivo de asegurar a los integrantes de la sociedad la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, y que busca garantizar un orden político, económico y social justo; bajo la perspectiva del Estado Social de Derecho, de los principios de solidaridad y prevalencia del interés general, que preconiza el artículo 1 de la Carta; con el alcance del artículo 2 Ibídem acerca de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destacan la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales y el aseguramiento de la convivencia pacífica y de la vigencia de un orden justo; con el criterio de que debe ser armónico y activo el papel de las autoridades de la República, en los términos del mismo precepto, que corresponde a la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, y a la tarea de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; y bajo el entendido de que la dirección general de la economía a cargo del Estado, en búsqueda del bien común (arts. 333 y 334 C.P.), ha de ser efectiva y eficiente.

Dentro de ese contexto, ha de verificarse cómo opera el sistema constitucional en el tema que ocupa la atención de la Corte.

La norma del artículo 359 de la Constitución no puede obstaculizar la aplicación plena del

artículo 215 Ibídem. Los dos preceptos están relacionados y puesto que no es permitido al intérprete y menos al juez constitucional realizar y hacer efectivos los términos de uno de ellos eliminando o haciendo nugatorios los alcances del otro, ya que ambos hacen parte, con la misma fuerza y vigor, de la Constitución Política, resulta necesario interpretarlos armónicamente, entrelazando sus dictados para hacerlos producir efectos acordes con el marco conceptual y axiológico que arriba se destaca y con el telos de todo el ordenamiento constitucional.

Dice el artículo 215 de la Constitución que, 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 o ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República podrá declarar el Estado de Emergencia.

Tal declaración tiene una finalidad evidente e indudable que la propia Constitución recalca: conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Para eso asume el Presidente poderes excepcionales y con ese objeto -que es exclusivo, directo y específico- se dictan los decretos legislativos, que, de acuerdo con lo que en esta Sentencia se expone, están limitados por los motivos que propiciaron la declaración del Estado de Emergencia.

En materia tributaria, el artículo que se comenta consagra una excepción al principio general plasmado en los artículos 150-10, 150-12 y 338 de la Constitución, según los cuales en tiempo de paz, en lo que toca con la Nación, únicamente el Congreso puede imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Y en el terreno presupuestal, como reiteradamente lo ha aceptado la Corte, el citado artículo 215 contempla una excepción al principio general de los artículos 345 y siguientes, relativos a la competencia exclusiva en cabeza del Congreso para modificar el presupuesto nacional.

Las rentas que el Gobierno recaude por la imposición de tributos extraordinarios únicamente tienen una justificación y una razón de ser, como la tienen los tributos mismos, y ella es la de enfrentar de manera inmediata y con la mayor eficiencia posible la circunstancia que perturba el orden económico, social o ecológico, o que constituye la calamidad pública, de lo cual se infiere que ningún sentido tendría el uso de tan grande poder presidencial, desplazando al Congreso en su potestad impositiva y en sus atribuciones sobre el presupuesto, para aplicar los fondos obtenidos a las distintas necesidades del Estado y de la

administración, gastando e invirtiendo en asuntos ajenos a los apremiantes que la crisis o catástrofe demanda, y además sometiendo los recursos captados a las transferencias y participaciones que la Constitución ordena a favor de las entidades territoriales. Se mermarían así considerablemente y se haría inócua o insuficiente, y además tardía, la utilización de la emergencia, respecto de sus objetivos. Pero, además, quedaría inaplicada la norma del artículo 215 de la Constitución que establece relación “directa”, “exclusiva” y “específica” (subraya la Corte) entre los motivos invocados por el Gobierno para declarar el Estado de Emergencia y las medidas que en desarrollo de él se adopten por la vía de decretos legislativos.

Concluye, pues, la Corte Constitucional que la prohibición consagrada en el artículo 359 de la Carta Política es perentoria y vinculante para el Congreso en épocas de normalidad, pero que en los eventos extraordinarios del Estado de Emergencia en sus distintas modalidades no resulta aplicable como límite a las atribuciones extraordinarias del Ejecutivo, ya que el artículo 215 de la Constitución contempla de manera explícita, inclusive como exigencia al Presidente de la República, la destinación específica de los recursos que sea preciso captar por la vía del establecimiento temporal de nuevos tributos o a través de la modificación de los existentes. Y ello por la imperativa e indispensable relación que debe existir entre el objetivo básico de remover las causas de la emergencia y el contenido de los decretos que se dicten”.

Las precedentes consideraciones resultan válidas, y todavía con mayor razón, en el caso del que se ocupa la Corte, ya que no se entendería una declaración del Estado de Emergencia a partir de una catástrofe sin que pudiesen ser destinados los recursos captados en virtud de ella o los ya existentes al objetivo muy concreto y definido de reparar los daños ocasionados y de neutralizar su ampliación o agravación.

El párrafo 1 del artículo 5, en estudio, establece que los bienes que a la fecha de vigencia del Decreto hubieren ingresado a cualquier título al Fondo Nacional de Calamidades, destinados a la atención de la ocurrida en el Eje Cafetero, deberán ser transferidos al Fondo ahora creado, salvo lo gastado en la Emergencia.

Se trata, como bien se observa, de unificar el manejo, disposición e inversión de tales bienes, orientándolos hacia los fines de la Emergencia, lo cual simultáneamente implica que,

mediante norma legal, se autoriza el traslado de los mismos de un Fondo público a otro. Para ello no sería suficiente un acto meramente administrativo sino un precepto de la misma jerarquía del que estableció el Fondo de Calamidades (Decreto Ley 1547 de 1984), y ese carácter lo tiene el que se examina, cuya constitucionalidad no se remite a duda, en el sentir de la Corte, habida cuenta de su conexidad con la crisis que el Ejecutivo pretende conjurar.

El parágrafo 2, por su parte, autoriza al Fondo para “administrar recursos privados provenientes de donaciones con destino a terceros relacionadas con el desastre, los cuales no formarán parte de su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación y, por tanto, su manejo o inversión no estarán sujetos a las normas que regulan la ejecución del Presupuesto Público”. Agrega que tales recursos se manejarán contablemente en cuenta separada.

Dado el carácter privado de los recursos aludidos y la destinación que les han señalado los donantes -tal es la hipótesis de la que parte la norma-, mal podría la ley, aun la dictada en tiempo de emergencia, disponer abusivamente de ellos, incorporándolos al Tesoro Público o modificando su asignación o la voluntad de sus antiguos propietarios, con lo cual se habría desconocido, y de manera flagrante, el artículo 62 de la Carta Política. Esta norma, que se integra a la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada y de los demás adquiridos con arreglo a las leyes civiles, asegura por una parte la libre disposición de los bienes por quien ejerce derecho de dominio, ya sea que éste actúe por acto entre vivos o mediante cláusula testamentaria, y, por otra, preserva el interés social al que se dirige la liberalidad del donante o testador. No en vano se prohíbe de manera expresa al legislador que varíe los propósitos de quien ha efectuado el correspondiente acto jurídico, o que modifique su destinación, a menos que el objeto de la donación desaparezca, en cuyo caso corresponde a la propia ley la atribución de asignar el patrimonio respectivo a un fin similar.

Es el Gobierno el que, según la Carta, debe fiscalizar el manejo y la inversión de tales donaciones.

Es entendido, entonces, que el parágrafo objeto de estudio separa con claridad el ámbito de los recursos públicos que habrán de ser invertidos o gastados para atender las necesidades propiciadas por la catástrofe, del que los particulares donantes hayan reservado de manera expresa, desde luego dentro del marco de la finalidad común que inspira la solidaridad colectiva, siendo el Fondo apenas el instrumento por el cual habrán de ser canalizadas las

ayudas, sin que adquiera facultades de cambio de destinación de los bienes donados, en acatamiento a lo que estipula el ya citado artículo 62 de la Constitución.

El párrafo 3 del artículo 5 se limita a autorizar al Fondo para ejecutar los recursos que se le apropien a través de convenios con entidades públicas, lo que resulta apenas concordante con su razón de ser y con los fines señalados por el legislador al crearlo.

Por último, dentro de este mismo artículo, el párrafo 4 ordena al Fondo transferir a FOGAFIN recursos suficientes para el desarrollo del programa de financiación de vivienda a su cargo, para la zona afectada. Se atiende en esa forma una de las más apremiantes necesidades existentes en la región devastada, y se hace a través de norma legal, en cuanto si ella faltara, carecería de sustento la actividad que al respecto despliegan el Fondo de Reconstrucción y el de Garantías de Instituciones Financieras, en sus respectivas órbitas de competencia.

Son igualmente constitucionales las reglas que consagra el artículo 6 materia de cotejo, en las cuales se consagra que los contratos indispensables para la operación del Fondo no estarán sujetos a las disposiciones de la Ley 80 de 1993 y que se regirán por el Derecho Privado.

Habiendo sido la ley la que plasmó las exigencias y formalidades de la contratación estatal, en virtud del artículo 150, inciso final, de la Constitución, bien puede ella, por razones de orden público económico y para solucionar con rapidez y eficacia los múltiples problemas generados por la catástrofe, disponer las excepciones transitorias que permitan cumplir con los objetivos de la reconstrucción sin sobresaltos.

De otra parte, ha sido desarrollado el artículo 209 de la Constitución cuando en el segundo inciso del artículo 6 del Decreto Legislativo se estatuye que, tratándose de negocios fiduciarios, el Fondo velará porque el objeto de los mismos se desarrolle por parte de las instituciones fiduciarias en condiciones de transparencia, libre concurrencia, eficiencia y publicidad.

En cuanto a los incisos cuarto y quinto del artículo 6, sometidos a análisis, considera la Corte que son válidas las mismas consideraciones que tuvo en cuenta al declarar la exequibilidad de disposiciones similares plasmadas en el artículo 37 del Decreto Legislativo 2331 de 1998:

“Puede darse la circunstancia de que la carga impositiva que pesa sobre determinadas actividades conspire contra el propósito estatal de afrontar con efectividad las causas de la perturbación, o haga imposible el pronto restablecimiento de la normalidad. El legislador extraordinario no debe estar impedido para ofrecer soluciones inmediatas a esa situación y, por tanto, si el momento exige que se reconozcan exenciones, le es lícito plasmarlas sin que por ello se entienda que invade la órbita del Congreso.

Es indudable la relación existente entre las exenciones tributarias que en los indicados incisos consagra el legislador extraordinario, y la clara competencia de éste para introducirlas, escapando -sólo en razón de la Emergencia- al principio general de que la materia tributaria ha sido reservada en toda su extensión al Congreso de la República.

También resulta imperativo reconocer que la eliminación de requisitos formales creados por el legislador, como la escritura pública para la transferencia de bienes inmuebles, aparece justificada por la necesidad y por las circunstancias en que tales negocios jurídicos tendrán que llevarse a cabo en la zona del desastre.

La Corte declarará que tales preceptos se ajustan a la Carta Política.

Es exequible el artículo 7 objeto de revisión, que únicamente desarrolla lo contemplado en el numeral 15 del artículo 189 de la Carta, en el sentido de que, si bien el término de las facultades especiales asumidas por el Presidente de la República ya ha expirado, queda el Gobierno autorizado para suprimir el Fondo cuando haya cumplido su tarea.

Como lo ha expresado la Corte en otras ocasiones, es el legislador -por regla general el Congreso- el encargado de suprimir las entidades de la administración nacional que haya creado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución.

Empero, la propia Carta (artículo 189, numeral 15) faculta al legislador para prever, hacia el futuro, que determinados organismos o entidades se supriman o fusionen, encomendando al Presidente de la República la tarea de ejecutar y culminar la supresión o fusión. El Gobierno estará entonces encargado de proferir, dentro de los límites que le señale la ley, los actos administrativos mediante los cuales se concrete la decisión legislativa.

En el caso de entidades u organismos creados al amparo del Estado de Emergencia, siendo posible que su actividad deba extenderse más allá del tiempo de vigencia de las atribuciones legislativas de excepción, pero sin que resulte imprescindible prolongarla indefinidamente - toda vez que naturalmente se encuentra atada a los requerimientos que el cometido institucional imponga y a los imponderables que resulten del desenvolvimiento práctico de su gestión, así como a las dificultades inherentes a la culminación de la misma-, se justifica plenamente que no sea el propio legislador el que agote las distintas etapas de la supresión del ente creado con un propósito específico, y que, no obstante ser él quien prevé la misma y la dispone, deje en manos del Gobierno su ejecución material y su realización. Estas tendrán lugar, a partir del impulso inicial de la ley y con arreglo a sus criterios y disposiciones, cuando el agotamiento de los fines correspondientes haga innecesaria la permanencia del ente u organismo establecido.

Tal ocurre en el asunto que ahora se decide, pues al momento de declarar la emergencia y de crear el Fondo se ignoraba, y todavía se ignora, por cuánto tiempo se hará menester su subsistencia, sin que resulte razonable pensar en la necesidad de dictar una ley para su supresión -ya desde ahora prevista por norma dotada de fuerza legislativa- y menos declarar un nuevo Estado de Emergencia Económica para el único efecto de ponerle fin a su actividad por haberse alcanzado el propósito de reconstruir la zona del Eje Cafetero.

En Estado de Emergencia, la ley exigida en el artículo 189, numeral 15, de la Constitución, para que el Gobierno suprima o fusione entidades u organismos nacionales, está contenida en el decreto legislativo correspondiente, que puede ser, sin violar los mandatos superiores, el mismo por el cual se haya creado un ente de duración precaria y finalidad delimitada, con miras a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Advierte la Corte: no es que el Gobierno conserve o retenga una facultad legislativa, de suyo temporal, ni que prolongue su actuación extraordinaria más allá del tiempo de duración señalado al Estado de Emergencia. Ello no sería posible a la luz de lo ya expuesto por la doctrina constitucional:

“En consonancia con ese criterio, no son admisibles aquellas disposiciones que implican el ejercicio indefinido de atribuciones ya no administrativas sino legislativas en cabeza del Gobierno, ya que, por mandato perentorio del artículo 215 citado, en concordancia con la

cláusula general de competencia consagrada por la Constitución a favor del Congreso (artículo 150), las posibilidades de que el Ejecutivo legisle por la vía del estado de emergencia, además del límite material aludido, se hallan supeditadas de manera estricta al lapso de tiempo que el propio Gobierno señala al expedir el decreto que reconoce la perturbación del orden económico. De allí que no pueda el Presidente dictar decretos legislativos después de vencido ese término ni usar los que expida en tiempo para retener intemporalmente la función que mediante ellos se agota.

Interpretar con largueza las atribuciones legislativas excepcionales, a tal punto que se reputaran ajustadas a la Constitución las normas por medio de las cuales el legislador extraordinario prorroga, más allá del término prefijado, dichas posibilidades, significaría aceptar que por este mecanismo es factible trasladar definitivamente la competencia del Congreso a manos del Ejecutivo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-448 del 9 de julio de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Lo que ocurre es que, habilitado como legislador extraordinario, el Presidente de la República, expide la ley -en sentido material- requerida por el numeral 15 del artículo 189 de la Carta para cumplir en su momento la función que allí se le encomienda, que es puramente ejecutiva.

El artículo 8, por su parte, que exige a todas las entidades públicas el deber de prestar al Fondo la colaboración que requiera y que dichas entidades estén en capacidad de prestarle, siendo causal de mala conducta su abstención injustificada, es apenas un desarrollo de principios constitucionales como el del Estado Social de Derecho, la solidaridad, la unidad en la acción estatal y los postulados de la función administrativa. Las autoridades que la ejercen, según el artículo 209 del Estatuto Fundamental, deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, es decir los previstos en el artículo 2 Ibídem, todos los cuales guardan en este proceso relación con la causa que ha dado lugar a la declaración del Estado de Emergencia.

El artículo 9 se limita a establecer que el Decreto Legislativo rige a partir de su expedición. Al respecto, únicamente cabe anotar que la referencia a la fecha en la cual fue dictado el acto, para los fines de definir desde cuándo comenzó a regir, no confiere en sí misma certidumbre a los destinatarios de sus normas, a no ser que -como en este caso (Diario Oficial número

43489 del 30 de enero de 1999)- ella coincide con la de su promulgación, ya que, de lo contrario, es esta última y no aquélla la que debe tenerse en cuenta.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el Decreto 197 del 30 de enero de 1999, “por el cual se crea un Fondo para la Reconstrucción de la Región del Eje Cafetero afectada por el terremoto del 25 de enero de 1999”, bajo los siguientes condicionamientos:

- 1) La exequibilidad del artículo 2 del Decreto revisado se declara en el entendido de que el Director Ejecutivo del Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero es servidor público.
- 2) La exequibilidad del numeral 6 del artículo 3 Ibídem se declara en el entendido de que la designación de una firma de reconocido prestigio internacional para que ejerza la auditoría sobre los actos y contratos que realice el Fondo deberá recaer sobre una empresa colombiana escogida por concurso público de méritos y contratada previo concepto del Consejo de Estado, y cumplirá sus funciones sin perjuicio del control fiscal que debe ejercer la Contraloría General de la República.
- 3) La exequibilidad del numeral 8 del artículo 3, objeto de examen, se declara en el entendido de que los informes de gestión y resultados que se rinden al Presidente de la República no impiden el ejercicio del control correspondiente, a cargo del Contralor General.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General