

Sentencia C-222/11

MEDIDAS SOBRE USO DE BIENES DE DECOMISO PREVENTIVO PARA ATENDER EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Previsión de póliza que ampare toda clase de riesgos a bienes usados, resulta razonable para la protección de los derechos del titular de los mismos en el evento que no se declare su responsabilidad/MEDIDAS SOBRE USO DE BIENES DE DECOMISO PREVENTIVO PARA ATENDER EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-En ningún caso, el infractor o presunto infractor será responsable por los gastos a partir del momento en el que se autorice su uso

CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE EL USO DE BIENES DE DECOMISO PREVENTIVO PARA ATENDER EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido y alcance

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Usos de bienes de decomiso preventivo para atender exclusivamente la emergencia

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Carácter formal y material

MEDIDAS PREVENTIVAS-Definición/MEDIDAS PREVENTIVAS QUE LA AUTORIDAD AMBIENTAL PUEDE IMPONER-Contenido/MEDIDA DE DECOMISO-Objeto/PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Aplicación

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Análisis de conexidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad

MEDIDAS PARA EL USO DE ELEMENTOS, MEDIOS, EQUIPOS, VEHICULOS O IMPLEMENTOS RESPECTO DE LOS CUALES PESE UN DECOMISO PREVENTIVO-Finalidad

DECLARACION DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fases previstas en el marco de la emergencia invernal

En una primera fase de “atención humanitaria de emergencia”, se ha previsto realizar, entre otras labores, en lo que tiene que ver con el decreto que ahora es objeto de estudio, las necesarias para permitir, con carácter urgente, la transitabilidad de los corredores viales afectados; la reparación de los puentes dañados; el levantamiento de escombros y la reconstrucción de infraestructura. La fase de rehabilitación comprende, en lo pertinente, la rehabilitación en el corto plazo de los corredores viales, con inversiones en la red vial terciaria, estructura aeroportuaria y férrea; rehabilitación de distritos de riego, que conlleva la rehabilitación de diques y canales así como protección de la infraestructura, y la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado. Finalmente, la fase de reconstrucción y prevención, se orienta a enfrentar de manera integral los problemas que se pusieron en evidencia con la crisis invernal, con la ejecución de proyectos estratégicos tendientes a obtener soluciones definitivas y que se ejecutarán en el mediano y el largo plazo.

MEDIDAS SOBRE USO DE BIENES DE DECOMISO PREVENTIVO PARA ATENDER EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Información a quienes se encuentren involucrados en trámite sancionatorio, es un presupuesto indispensable para la garantía del debido proceso/PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Acto administrativo excepcional y motivado/PRINCIPIO DE PRECAUCION AMBIENTAL-Demanda de acto administrativo/MEDIDAS SOBRE USO DE BIENES DE DECOMISO PREVENTIVO PARA ATENDER EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-No inclusión de recursos de vía gubernativa tiene una justificación específica en la urgencia de las medidas

La información a quienes se encuentren involucrados en el trámite sancionatorio, es un presupuesto indispensable para la garantía del debido proceso, en la medida en que, si bien la decisión de disponer el uso de los bienes no admite ningún recurso, sí les permite adoptar las previsiones orientadas a asegurarse de que resultarán indemnes en el evento de que no se declare la responsabilidad. Por otra parte, como se puso de presente en la Sentencia C-703 de 2010, “(...) la previsión de recursos o de la segunda instancia no han sido exigidas como condiciones esenciales de la constitucionalidad de procedimientos que no las establecen respecto de algunas decisiones, incluso judiciales, a lo cual cabría agregar que la decisión motivada puede ser demandada ante la respectiva jurisdicción o que el procedimiento sancionatorio ofrece suficientes condiciones para dilucidar lo concerniente a las medidas preventivas.” Preciso la Corte que cuando la autoridad ambiental debe tomar

decisiones específicas, encaminadas a enfrentar una situación o hecho o a evitar un peligro de daño grave, “sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho”. Así, siempre que exista justificación suficiente, la ausencia de recursos en la vía administrativa no constituye una violación del debido proceso. En este caso, la no inclusión de recursos de vía gubernativa tiene una justificación específica en la urgencia de las medidas, cuyo trámite podría verse dilatado por el trámite de distintos recursos de la vía gubernativa

Referencia: expediente RE-175

Revisión oficiosa del Decreto 4673 de 2010 “Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en especial la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En acatamiento a lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, el Presidente de la República, en nombre del Gobierno Nacional, remitió a esta Corporación, el 20 de diciembre de 2010, copia auténtica del Decreto 4673 de 2010, “Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”, expedido el 17 de diciembre, en el marco del Estado de Emergencia declarado mediante Decreto 4580 de 2010.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación se transcribe el decreto objeto de revisión de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.929 del 20 de diciembre de 2010.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

DECRETO NUMERO 4673 DE 2010

17 DIC. 2010

Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional

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 de lo dispuesto en el Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública desatada en todo el país por cuenta del incremento extraordinario de las lluvias motivado por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

Que de conformidad con lo establecido en dicho decreto, el Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias.

Que como consecuencia del extraordinario Fenómeno de La Niña, se ha producido una

considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.

Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a causa del Fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y daños en la infraestructura de los servicios públicos.

Que a causa del Fenómeno de La Niña se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión, ocasionando cierres totales de vías en más de treinta sitios, y cierres parciales o pasos restringidos en más de ochenta lugares de la geografía nacional, así como mallas de diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados, etc.

Que las graves inundaciones han afectado tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, y, han ocasionado hasta el momento, severos daños en cultivos de ciclo corto y permanente. Igualmente han provocado delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal y han hecho manifiesta la urgencia de reconstruir varios distritos de riego que se han visto severamente estropeados.

Que las extraordinarias precipitaciones en las zonas donde se realizan actividades de minería ilegal, construcciones de infraestructura sin la observancia de las normas ambientales y de urbanismo requeridas, así como otras actividades de aprovechamiento ilegal de recursos naturales renovables, tales como la deforestación y degradación de suelos, están produciendo efectos en la sedimentación en los cauces de los ríos, con grave repercusión medioambiental y sobre las comunidades aledañas.

Que resulta urgente contar con recursos físicos que permitan contrarrestar y/o mitigar las situaciones de desastre nacional y de emergencia social, económica y ecológica en todo el territorio nacional, que sirvan de apoyo para la operación y ejecución del Plan de Acción Específico para el manejo de la situación de que trata el artículo 3o del Decreto 4579 de diciembre 7 de 2010.

Que por cuenta de los procesos sancionatorios en curso ante autoridades ambientales, se encuentran a órdenes de estas sin ningún tipo de uso, bienes sobre los que pesan medidas preventivas en los términos del artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, lo cual resulta incompatible con la situación de emergencia y desastre que ha sido decretada.

Que así mismo, dadas las dimensiones de la situación, es posible que se vea restringida en forma sensible la oferta de maquinaria, medios y herramientas necesarias para conjurar la situación de calamidad pública y desastre e impedir la extensión de sus efectos.

Que el Gobierno Nacional no cuenta con estos recursos propios en materia de maquinaria, medios y herramientas necesarias para conjurar la situación de calamidad pública y desastre e impedir la extensión de sus efectos.

Que, en consecuencia y en desarrollo además de la función social y ecológica de la propiedad prevista en el artículo 58 de la Constitución Política, se hace necesario adoptar una norma que viabilice el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos, o implementos afectados con medidas de decomiso preventivo en el marco de procedimientos administrativos sancionatorios de carácter ambiental.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Adicionar los siguientes párrafos al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009:

PARÁGRAFO 1o. La autoridad ambiental podrá disponer en forma directa o a través de convenios interinstitucionales con terceras entidades, el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos o implementos respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo en los términos del presente artículo, con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de emergencia a las que se refiere el Decreto 4580 de 2010 y, en particular, para:

— La construcción y/o rehabilitación de obras de infraestructura y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotecnia, regulación de cauces y corrientes de agua y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación de las áreas hidrográficas citadas.

- La restauración, recuperación, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural de las áreas citadas.
- Rehabilitación de la red vial afectada por situaciones de desastre.
- Labores de búsqueda y rescate y primeros auxilios.
- Recuperación de vivienda (Averiada y destruida), y
- Obras de emergencias (reforzamiento de terraplenes, obras de control) y obras de prevención y mitigación en la zona.
- Construcción y/o rehabilitación de obras de acueducto y saneamiento básico ambiental.

PARÁGRAFO 2o. El uso de los elementos decomisados se comunicará previamente a los sujetos involucrados en el trámite sancionatorio, sin que frente a esta decisión proceda recurso alguno en la vía gubernativa. El uso se suspenderá en forma inmediata en caso de que la autoridad ambiental decida levantar la medida preventiva, o por la terminación del procedimiento sancionatorio sin que se declare la responsabilidad administrativa del presunto infractor. Lo anterior, sin perjuicio de que se acuerde con el titular del bien la prolongación del uso a cualquier título en la atención de la obra o necesidad respectiva.

PARÁGRAFO 3o. A partir del momento en que se autorice el uso, la entidad pública o privada que utilice los bienes decomisados deberá hacerse cargo de los gastos de transporte, combustible, parqueadero, cuidado, impuestos y mantenimiento preventivo y correctivo que se requieran, los cuales en caso de que el procedimiento administrativo sancionatorio concluya sin la declaratoria de responsabilidad del presunto infractor, no podrán ser cobrados al titular del bien como condición para su devolución.

Así mismo, la entidad pública o privada que haga uso de los bienes decomisados asumirá, en forma obligatoria, los gastos que genere la toma de las pólizas que aseguren todo tipo de riesgos, en beneficio de los titulares de tales bienes. La devolución de los mismos, cuando la medida se levante o cuando se dé la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio sin declaración de responsabilidad administrativa del presunto infractor, se hará en el estado en que le fueron entregados, salvo el desgaste normal de las cosas.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 17 de diciembre de 2010.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D. C., a los 17 días del mes de diciembre del año 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia

GERMÁN VARGAS LLERAS

La Ministra de Relaciones Exteriores

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Defensa Nacional

RODRIGO RIVERA SALAZAR

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

El Ministro de la Protección Social

MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA

El Ministro de Minas y Energía

CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDA

La Ministra de Educación Nacional

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

DIEGO ERNESTO MOLANO VEGA

El Ministro de Transporte

GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ

La Ministra de Cultura

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

III. TRÁMITE

Mediante auto del 20 de enero de 2011, el despacho del magistrado sustanciador asumió el conocimiento del proceso de la referencia, ordenó la práctica de pruebas -que reposan en el expediente-, la fijación del mismo en la Secretaría de la Corte, para permitir la participación ciudadana, y dio traslado al Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de rigor. De igual forma, el despacho del magistrado sustanciador solicitó a ciertas entidades públicas y privadas información relevante sobre el alcance del Decreto 4673 de 2010. Recibidas y evaluadas las pruebas solicitadas, mediante Auto de 4 de febrero de 2011 se resolvió continuar con las siguientes etapas del proceso de revisión constitucional del Decreto 4673 de 2010.

IV. INFORMES PRESENTADOS POR LAS AUTORIDADES

Mediante comunicación de enero 26 de 2011, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, remitió copia simple del Acta de fecha diciembre 7 de 2010 del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y una matriz de maquinaria decomisada en operaciones de minería ilegal.

1. En la referida acta consta que en reunión extraordinaria del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a la que asistieron el señor Presidente de la República, los Ministros del Interior y de Justicia; de Hacienda y Crédito Público, de Defensa Nacional, de la Protección Social, de Transporte, de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director del Departamento Nacional de Planeación, la directora de Gestión de Riesgo, un delegado del Director de la Cruz Roja Colombiana, el Director de la Defensa Civil Colombiana, la Presidente de Camacol y un delegado de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, se trataron los siguientes puntos:

a. Situación de emergencia por inundación que se registra en 28 departamentos del país por efecto del fenómeno de La Niña, con afectación de 1.614.676 personas, cifra que tiende a aumentar, así como afectación a viviendas, vías, centros educativos, acueductos, hospitales, cultivos y ganadería.

El IDEAM teniendo en cuenta las condiciones oceánicas y atmosféricas actuales, y de acuerdo con el índice Multivariado ENSO- MEI (por sus siglas en inglés) que estima la intensidad del fenómeno de La Niña, concluye que el valor registrado de este evento durante el 2010 ha

sido el más fuerte desde 1949. Este fenómeno ha ocasionado, además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente en las regiones Andina, Caribe y Pacífica.

Como consecuencia de lo anterior, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.

La Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, según documento de fecha 6 de diciembre de 2010, informó al Gobierno Nacional que como consecuencia de la actual ola invernal se han presentado 206 muertos, 119 desaparecidos, 246 heridos, 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas.

El Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada debido a la fuerte ola invernal en todo el territorio nacional ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos y daños en los servicios públicos, así como también ha generado grave impacto con la afectación de 52.735 predios, 2.065.517 hectáreas.

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

El Gobierno Nacional carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis.

De la misma manera es indispensable establecer disposiciones especiales en materia tributaria, presupuestal, fiscal, de endeudamiento, contratación pública, expropiación de

inmuebles y control fiscal, necesarias para lograr la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero de la Nación y de los entes territoriales, atender las necesidades básicas de las personas afectadas y adelantar las obras de infraestructura que permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

b. Concepto previo del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual recomiende al señor Presidente de la República expedir la Declaratoria de Desastre Nacional bajo los parámetros de los artículos 18 y siguientes del Decreto-Ley 919 de 1989.

Con base en consideraciones como las que se acaba de presentar, que fueron reiteradas en informe presentado por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, el comité recomienda al señor Presidente de la República, que previo el cumplimiento de los requisitos de ley se declare la situación de desastre nacional.

2. Por su parte, en la matriz de maquinaria decomisada en operaciones de minería ilegal se relacionan 112 retroexcavadoras, 3 buldóceres, 9 dragas y 32 motobombas, elementos que podrían ser utilizados para llevar a cabo las actividades señaladas en el artículo 1º del Decreto 4673 de 2010.

V. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, mediante escrito radicado el 03 de febrero de 2011, intervino para solicitar que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo Número 4673 de 2010, Decreto 4673 de 2010 “Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”, dado que el mismo cumple con todas las exigencias previstas en la Constitución y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

1.1. Expresa que, en lo que respecta a los requisitos formales, el decreto fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales, fue dictado durante el límite temporal establecido en el artículo 1º del Decreto 4580 de 2010, se encuentra debidamente motivado y fue

oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

1.2. En cuanto hace al examen de fondo, la interviniente presenta las siguientes consideraciones:

Se refiere, en primer lugar, a los objetivos básicos del Decreto 4673 de 2010, para señalar que el mismo busca facilitar las labores de reconstrucción, prevención y mitigación, necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, propósito para el cual autoriza el uso de elementos sobre los cuales pesa una medida de decomiso preventivo dentro del proceso sancionatorio ambiental regido por la Ley 1333 de 2009, con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con el estado de emergencia, incluyendo obras relacionadas con infraestructura ambiental, cobertura vegetal, red vial, recuperación de vivienda, obras de emergencia, prevención y mitigación, y acueductos y saneamiento básico ambiental, además de labores de búsqueda y rescate y primeros auxilios.

Agrega que la medida se toma sobre elementos con un decomiso previamente impuesto y que la misma se debe suspender una vez el decomiso sea levantado, por lo cual no constituye una afectación adicional sobre el derecho de dominio de estos bienes.

Pone de presente que, en caso de daño, los titulares de los bienes no sufrirán pérdida patrimonial alguna, pues el parágrafo 3º del decreto obliga a la entidad que haga uso de los bienes a tomar una póliza que asegure el bien contra todo tipo de riesgos, en beneficio de los titulares.

A renglón seguido, la interviniente analiza el decreto desde la perspectiva de los requisitos que la jurisprudencia, a partir de la Constitución y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, ha establecido para los decretos expedidos en desarrollo del estado de emergencia. Expresa que, desde este punto de vista, el decreto cumple con los principios de finalidad y necesidad, y que las medidas adoptadas son idóneas para responder a los graves problemas generados por la emergencia, bien para solucionar la crisis o para impedir la extensión de sus efectos.

Manifiesta que la medida adoptada busca responder a las especificidades propias de la crisis producida por el fenómeno de la Niña, que obedece al incremento sin precedentes de las precipitaciones, que generó millones de víctimas en el país, que sufrieron una grave

afectación de sus derechos fundamentales y han quedado en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Señala que, ante esa situación, por un lado, se intensifican los deberes de protección estatal establecidos en la Constitución, tanto en relación con las personas, como con el ambiente, y, por otro, es preciso acudir al deber de solidaridad que la Constitución radica en cabeza de todos los colombianos, para que, a través de un esfuerzo conjunto, se pueda contribuir a que las víctimas superen su situación de vulnerabilidad.

En ese contexto indica que el Decreto 4673 de 2010 contribuye a conjurar la grave calamidad pública, impide la extensión de los efectos de la emergencia, y protege los derechos de las personas y que la medida en él adoptada cumple con los requisitos de conexidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En relación con los requisitos de conexidad y de finalidad específica, señala, por un lado, que existe clara correspondencia entre los hechos invocados por el Decreto Legislativo y aquellos invocados en el que declaró el estado de excepción -conexidad externa-, así como entre la motivación del Decreto y las medidas tomadas -conexidad interna-, y, por otro, que las medidas fueron tomadas única y exclusivamente para conjurar la crisis, o impedir la extensión de sus efectos.

De cara al presupuesto de idoneidad, manifiesta que las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de excepción son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio lugar a la declaratoria del mismo, dado que, al autorizar el uso de los bienes con medida de decomiso preventivo, se facilitan las labores listadas en el parágrafo primero adicionado al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009. La medida es, entonces, prosigue, adecuada para el fin propuesto, que es obtener elementos, medios, vehículos y equipos para adelantar actividades encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Continúa la interviniente con unas consideraciones sobre el requisito de la necesidad de la medida, para puntualizar que la misma cumple con la exigencia jurisprudencial de necesidad jurídica y de necesidad fáctica, en cuanto que, primero, el ordenamiento jurídico no ofrece los “mecanismos ordinarios, necesarios y suficientes”¹ para disponer de los elementos con

un decomiso preventivo, porque la Ley 1333 de 2009 solo autorizaba a la autoridad ambiental a efectuar una “aprehensión material y temporal” (art. 38) de los bienes utilizados para cometer la infracción ambiental, pero no para darles uso, y, segundo, porque, dadas las dimensiones de la situación, es posible que se vea restringida en forma sensible la oferta de maquinaria, medios y herramientas necesarias para conjurar la situación de calamidad pública y desastre e impedir la extensión de sus efectos.

Reitera luego las consideraciones sobre la proporcionalidad de la medida y la razonabilidad de las limitaciones que se derivan de ella y alude, también, al hecho de que la misma no entra en contradicción específica con la Constitución, ni desconoce las prohibiciones generales contenidas en el ordenamiento superior, que, de acuerdo con la jurisprudencia, comprenden las de “(...) suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público; suprimir o modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y desmejorar los derechos sociales de los trabajadores².”

A continuación, la interviniente hace una serie de consideraciones específicas sobre el articulado del Decreto 4673 de 2010, que reiteran, en relación con cada una de ellas, los criterios expuestos sobre el decreto en su conjunto, y dentro de las cuales cabe destacar, en relación con el párrafo segundo, la referencia al hecho de que, la decisión de utilizar estos elementos no sea susceptible de recurso alguno en la vía gubernativa, de la cual dice, no vulnera la Constitución pues, como lo señaló la Corte en la Sentencia C-703 de 2010, la decisión de incluir o no una segunda instancia en un procedimiento sancionatorio administrativo hace parte del margen de configuración del legislador. Agrega que, en este caso, la no inclusión de recursos de vía gubernativa tiene una justificación adicional, que es la urgencia de las medidas, pues la agilidad con que se puede disponer de estos bienes para hacer frente a las necesidades inmediatas de la crisis invernal podría ser coartada por el trámite de distintos recursos de la vía gubernativa. También hace una consideración especial sobre lo dispuesto en el párrafo tercero, en la cual, después de hacer una justificación general de la constitucionalidad de esa disposición, señala que no obstante que en ella se prevé que la entidad que haga uso de los bienes deberá asumir todos los costos asociados a ese uso, señala que la única hipótesis bajo la cual el titular de los bienes tendría que correr

con gastos es si el procedimiento sancionatorio concluye con una declaratoria de responsabilidad, caso en el cual no sería aplicable (i) la obligación de suspender el uso impuesta por el parágrafo 2, (ii) la obligación de hacerse cargo de los gastos de operación, (iii) ni la de devolver los bienes en el estado en que fueron entregados. Expresa la interviniente que la distinción en estos casos está justificada, porque el mismo procedimiento sancionatorio ambiental prevé la pérdida patrimonial en cabeza del titular, en caso de encontrarse una infracción ambiental y, por eso, el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 permite imponer multas, e incluso el decomiso definitivo de los “elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción”. En tales casos no procedería devolver el bien utilizado, ni hacerlo en el estado en que fue entregado.

En conclusión, para la interviniente, el Decreto Legislativo 4673 de 2010 es constitucional, porque (i) cumple con todos los requisitos formales para su expedición y además cumple con los requisitos de (ii) conexidad directa y específica, al disponer el uso de bienes con decomiso para contribuir a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (iii) idoneidad, pues el uso de esos bienes es adecuado para lograr esa finalidad; (iii) necesidad fáctica y jurídica, pues tanto las circunstancias de la crisis como el ordenamiento jurídico vigente hicieron necesario adoptar esta medida de rango legal; y (iv) proporcionalidad, por cuanto no se afectan los derechos de los particulares, aun ante una situación humanitaria de semejante magnitud. Este Decreto además (v) no incurre en violación de las prohibiciones generales para decretos de este tipo, como la afectación de derechos intangibles o la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público, y (vi) no contradice el contenido de ninguna norma constitucional.

2. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito allegado oportunamente a esta Corporación, el Jefe de la Oficina Jurídica (E) del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial intervino en el presente asunto, con el propósito de defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4673 de 2010.

Comienza indicando que el referido Decreto cumple en su integridad con los presupuestos constitucionales y legales de naturaleza formal, puesto que: i) fue expedido por el Presidente de la República, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales; ii) cuenta con la firma de todos los Ministros; iii) está debidamente motivado; iv) fue dictado durante el

límite temporal establecido en el artículo 10 del Decreto 4580 de 2010; y v) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

Expresa a continuación que el Decreto 4673 de 2010 reúne los requisitos materiales establecidos en la Constitución y desarrollados por la ley y por la jurisprudencia. Señala que el examen de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, debe comprender los siguientes aspectos generales: (i) Conexidad, En cuanto a la relación que debe existir entre los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo adopte concretamente el Gobierno; (ii) Finalidad, “Las medidas legislativas deben estar directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”; (iii) Necesidad, “Se deben expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, lo cual comprende la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo”; y (iv) Proporcionalidad, “Las medidas expedidas deben guardar proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”.

Puntualiza que las medidas adoptadas en el Decreto 4673 del 17 de diciembre de 2010 guardan relación directa y específica con las situaciones que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia por el Decreto 4580 de 2010, en la medida que la utilización de los “elementos, medios, equipos, vehículos o implementos” respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo, tiene el objeto de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública declarada para la construcción y/o rehabilitación de obras de infraestructura y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotecnia, regulación de cauces y corrientes de agua y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación de las áreas hidrográficas citadas; rehabilitación de la red vial afectada por situaciones de desastre; labores de búsqueda y rescate y primeros auxilios; Recuperación de vivienda (averiada y destruida); obras de emergencia (reforzamiento de terraplenes, obras de control); obras de prevención y mitigación en la zona y construcción y/o rehabilitación de obras de acueducto y saneamiento básico ambiental.

En su criterio, también se satisfacen los presupuestos de especificidad y de necesidad, ya

que, por un lado, la medida está destinada, exclusivamente, a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos y se refiere a asuntos que tienen relación directa y específica con la emergencia, y, por otro, los instrumentos ordinarios no permiten el empleo de los bienes decomisados preventivamente, los cuales, sin embargo, se requieren para atender, de manera inmediata, las consecuencias que, en múltiples frentes, ha generado la ola invernal.

En el análisis de proporcionalidad, el interviniente expresa que la medida adoptada por el Decreto tiene correspondencia con la gravedad de los hechos que se pretenden conjurar y que el grado de limitación al ejercicio del derecho allí establecido es el estrictamente necesario para lograr el retorno al estado de normalidad, razón por la cual se trata de una limitación constitucionalmente admisible.

Agrega que a lo anterior debe agregarse la consideración de que la garantía de derechos como la vida en condiciones dignas y del orden económico, social y ecológico vigente, es presupuesto necesario para el ejercicio de derechos como el de la propiedad privada y que las obras y actividades que se pretende ejecutar usando los bienes decomisados preventivamente por la autoridad ambiental, están exclusivamente encaminadas a superar la situación que dio lugar a la emergencia y evitar la prolongación de sus efectos.

VI. INTERVENCIONES CIUDADANAS

De manera extemporánea, el ciudadano Hernán Robles Villa radicó escrito en el que hace algunas consideraciones para que sean tenidas en cuenta por la Corte en el análisis de la constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo de la emergencia económica.

Esta intervención se orienta, no a defender o a impugnar la constitucionalidad del decreto legislativo objeto de control, sino a exponer unas consideraciones en torno a la organización y adecuación del dominio de las aguas y sus cauces, dentro de una política de manejo ambiental que, a juicio del interviniente, se debe implementarse a partir de los hechos generadores de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, mediante concepto No.

5100, recibido el 23 de febrero de los corrientes, solicitó a la Corte “(...) declarar exequible el Decreto Legislativo 4673 de 2010, en el entendido de que éste se limita a regular el uso de los bienes sobre los cuales pesa una medida preventiva, y de que los costos que genera el uso de tales bienes deben ser asumidos exclusivamente por quien los usa, sin que puedan cobrarse, en ningún caso, a sus propietarios.”

Desde el punto de vista formal, considera que el decreto cumple todos los requerimientos constitucionales y legales, en cuanto está firmado por el Presidente de la República y por todos sus ministros; se encuentra debidamente motivado y fue expedido dentro de la vigencia del estado de emergencia.

Desde el punto de vista material, el Ministerio Público observa, en general, que el decreto no contiene restricciones o limitaciones al ejercicio de derechos constitucionales y que guarda conexidad con los motivos que llevaron a declarar el estado de Emergencia Social.

Prosigue señalando que, desde esta perspectiva, se debe examinar la conexidad de las medidas adoptadas con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y la sujeción de éstas a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, al tenor de los artículos 8º a 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

Al revisar las medidas adoptadas en el decreto bajo estudio, a partir de su relación con las causas de la emergencia, encuentra que las mismas tienen como propósito exclusivo “conjurar la situación de calamidad pública y desastre e impedir la extensión de sus efectos”, en tanto que se permite el uso de elementos, medios, equipos, vehículos o implementos de particulares, que no pertenecen al patrimonio público, ni son de uso público, sobre los que pesan medidas preventivas proferidas por autoridades ambientales, en tareas que sean necesarias y útiles para conjurar la crisis.

En el mismo sentido, expresa que un examen puntual revela que el Decreto 4673 de 2010 guarda una relación directa con algunas de las motivaciones invocadas en el Decreto 4580 de 2010, en especial con las contenidas en los considerandos 1.1., 1.6., 2.a, 2.c., 2.d., 2.e., 2.f., 2.g., 2.i., 2.k., 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 3.6., 3.10., 3.12., 3.13., 3.14. y 3.19. Así, se advierte que existe una conexidad formal entre el decreto examinado y las circunstancias que motivaron la declaratoria de la emergencia, conforme a lo que precisa la Corte en las Sentencias C-179 de 1994 y C-216 de 1996.

En relación con el contenido de los párrafos adicionados al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 por el Decreto 4673 de 2010, la Vista Fiscal expresa que debe destacarse que:

El Parágrafo 1º se limita a autorizar a la autoridad ambiental para disponer, en forma directa o por medio de un convenio interinstitucional, el uso de bienes sobre los que pesa una medida preventiva, “con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de emergencia a la que refiere el Decreto 4580 de 2010”, las cuales se detallan en una lista de siete actividades específicas. Se debe resaltar que se trata sólo de permitir el uso de dichos bienes y no de declarar la extinción del dominio o la expropiación de los mismos, pues éstos pertenecen y siguen perteneciendo a sus propietarios.

El Parágrafo 2º ordena que la decisión de permitir el uso de los referidos bienes en las tareas indicadas, se debe comunicar previamente a los sujetos involucrados en el trámite sancionatorio, sin que contra esta decisión proceda recurso alguno en la vía gubernativa; y establece que el uso de los bienes cesará de forma inmediata cuando se levante la medida preventiva o cuando se termine el procedimiento y no se declare la responsabilidad administrativa del procesado, sin perjuicio de que acaecida cualquiera de estas circunstancias el propietario convenga en prolongar el uso a cualquier título.

El Parágrafo 3º establece que a partir de que se autorice el uso, la persona de derecho privado o de derecho público que haga uso de los bienes, debe hacerse cargo de los gastos de transporte, combustible, parqueadero, vigilancia, impuestos y mantenimiento requeridos, los cuales no podrán cobrarse a su propietario, como condición para devolverlos, si éste no resulta declarado responsable en el proceso. También establece que la persona que usa los bienes debe asumir el costo de los seguros que amparen esos bienes de todo tipo de riesgos, en beneficio de sus propietarios, y que al terminar el proceso sin que se declare la responsabilidad de éstos, deberá entregarlos en el mismo estado en el cual los recibió, salvo el desgaste normal de las cosas.

Lo que se establece respecto de los gastos propios del uso de los bienes, de los seguros que amparan a éstos de todo riesgo y de su devolución, amerita, en criterio del Ministerio Público, dos consideraciones. La primera es que el uso culmina cuando la medida preventiva se levanta o cuando el proceso administrativo concluye, sea que se declare o sea que no se

declare la responsabilidad del procesado, y que por lo tanto los bienes deben ser devueltos por quien los usa. La segunda, es que si bien es razonable que los gastos que genera el uso de los bienes deben ser cubiertos por quien hace uso de ellos y que, por lo tanto, no se pueda plantear el reembolso de dichos gastos como condición para devolverlos, es menester precisar que esos gastos no pueden cobrarse al propietario en ningún caso.

En cuanto al evento de que el proceso administrativo concluya con la declaración de responsabilidad del procesado, debe precisarse que ello no implica, per se, que éste sea privado del dominio de los bienes objeto de la medida preventiva, pues, como se advierte atrás, no se está frente a un proceso de extinción de dominio o de expropiación.

Por lo tanto, es inaceptable que se permita, como podría interpretarse que lo hace la norma, que se cobren los gastos que genera el uso de los bienes al procesado que se declare responsable en el proceso administrativo o que aunque la decisión sancionatoria ordene devolver los bienes, ello no ocurra, o que éstos no se devuelvan en las mismas condiciones en que fueron éstos recibidos, exceptuando lo relativo al desgaste normal de las cosas.

Por lo anterior, es menester advertir que el decreto bajo examen se limita a regular el uso de los bienes sobre los cuales pesa una medida preventiva, lo que implica que el uso de éstos cuando la medida preventiva se levanta, o cuando el proceso se decide de manera definitiva, sea que se declare la responsabilidad o sea que no se declare ésta, es una situación ajena a lo dispuesto en el decreto. Y en este sentido solicita a la Corte que condicione la exequibilidad del decreto.

De otra parte, el usuario de los bienes en comento es el responsable de los costos que genera ese uso, de los costos de los seguros que protejan los bienes de todo riesgo y de devolver los bienes cuando la medida preventiva se levante o cuando el proceso administrativo concluya con una decisión de fondo, y esto también sin perjuicio de que declare o no la responsabilidad del presunto infractor. Por lo tanto, al ser responsabilidad del usuario, estos costos no pueden cobrarse en ningún caso al propietario de los bienes, pues éste no obtiene ningún provecho del uso de los mismos. En este sentido se solicita a la Corte que también condicione la exequibilidad del decreto.

VI. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 215 de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 214, numeral 6º y 241 numeral 7º de la Carta Política.

2. Cumplimiento de los requisitos de forma del Decreto 4673 de 2010

El Decreto Legislativo 4673 de 2010 fue dictado y promulgado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante Decreto 4580 de 2010, que fue, a su vez, declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-156 de 2011, razón por la cual se cumple con el primer presupuesto formal exigido por la Carta Política para su expedición.

El decreto fue firmado por el Presidente y por todos sus Ministros y en su texto aparecen de manera explícita las razones orientadas a mostrar la pertinencia de las medidas en él adoptadas y la relación de conexidad que las mismas tienen con la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia.

Adicionalmente, se observa que el decreto fue expedido el día 17 de diciembre de 2010, esto es, dentro de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que fue decretado para el periodo de treinta días contados a partir de 7 de diciembre de 2010.

La Corte encuentra, en consecuencia, que el Decreto 4673 de 2010 cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución.

3. Análisis material

3.1. Tal como se expuso por la Corte en la Sentencia C-226 de 2009, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los decretos que se expidan al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica están sujetos a un conjunto de requisitos y de limitaciones que se desprenden de la propia Constitución, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y de los tratados internacionales sobre derechos humanos que, por

virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, prevalecen en el orden interno.

Ha señalado la Corte que, "(...) por un lado, el juicio de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, debe orientarse a establecer, en primer lugar, la relación de conexidad material de las medidas adoptadas con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la especificidad de las mismas, valoración que comprende el análisis de la finalidad y la necesidad de las medidas. Así mismo, dicho juicio, cuando sea del caso, debe constatar si existe motivación suficiente para imponer limitaciones a los derechos constitucionales; si las normas ordinarias suspendidas son incompatibles con el correspondiente estado de excepción y si las medidas expedidas son proporcionales, tanto en relación con la gravedad de la situación, como con el tipo de limitaciones que impongan al ejercicio de las libertades."³

3.2. Para el análisis de la constitucionalidad del decreto de la referencia la Corte procederá de la siguiente manera: (i) Se establecerá, en primer lugar, el contenido y el alcance de la disposición objeto de examen; (ii) a continuación se examinará si la medida adoptada satisface los requisitos de conexidad, especificidad, y necesidad, y, (iv), si se supera la anterior condición, la Corte procederá a determinar si la medida se ajusta en su contenido a la Constitución, para lo cual será preciso establecer, por un lado, si respeta los límites materiales a los que, de acuerdo con la jurisprudencia, se encuentran sujetos este tipo de decretos, y, en particular, si el gobierno excedió o no el ámbito previsto para los mismos, y, por otro, que no comporte una contradicción específica con la Constitución.

3.3. Contenido y alcance de la disposición objeto de control

A través del Decreto 4673 de 2010 "por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional", el gobierno adicionó unos párrafos al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, dirigidos a permitir a las autoridades ambientales disponer el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos o implementos respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo en los términos del procedimiento previsto en esa ley, con el exclusivo fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de emergencia a las que se refiere el Decreto 4580 de 2010.

De este modo, en el decreto se señala de manera general cual es el destino exclusivo de los

bienes cuyo uso se permite transitoriamente, y, luego, a título enunciativo, se señalan las actividades a las que puede destinarse esos bienes y que comprenden: a. La construcción o la rehabilitación de obras de infraestructura y actividades para el control de caudales, rectificación y manejo de cauces, control de escorrentía, control de erosión, obras de geotecnia, regulación de cauces y corrientes de agua y demás obras y actividades biomecánicas para el manejo de suelos, aguas y vegetación de las áreas hidrográficas citadas; b. La restauración, recuperación, conservación y protección de la cobertura vegetal, enriquecimientos vegetales y aislamiento de áreas para facilitar la sucesión natural de las áreas citadas; c. La rehabilitación de la red vial afectada por situaciones de desastre; d. Labores de búsqueda y rescate y primeros auxilios; e. Recuperación de vivienda (Averiada y destruida); f. Obras de emergencias (reforzamiento de terraplenes, obras de control) y obras de prevención y mitigación en la zona, y, g. Construcción y rehabilitación de obras de acueducto y saneamiento básico ambiental.

Debe anotarse que en la Ley 1333 de 2009, se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y que, en su artículo primero, en previsión que fue declarada exequible por la Corte mediante Sentencia C-595 de 2010, se dispone que en materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a la aplicación de las medidas preventivas contempladas en la misma ley, así como a sanciones definitivas, si el infractor no desvirtúa la presunción de culpa o dolo.

En el artículo 4º de la Ley se señala que la función de las medidas preventivas consiste en “prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana”, y, en el artículo 36 se establece que las medidas preventivas que la autoridad ambiental puede imponer son la amonestación escrita, el decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, la aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y la suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

La medida de decomiso regulada en el artículo 38 de la Ley, tiene el objeto de “prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana” (Ley 1333 de 2009, art. 12), y consiste en la “aprehensión material y temporal de los especímenes de fauna, flora, recursos hidrobiológicos y demás especies silvestres exóticas y el de productos, elementos, medios, equipos, vehículos, materias primas o implementos utilizados para cometer la infracción ambiental o producido como resultado de la misma”, aspectos sobre cuya exequibilidad se pronunció la Corte Constitucional en sentencias C-595 y C-703 de 2010.

En la Sentencia C-703 de 2010 la Corte puntualizó que, en razón de las circunstancias y del momento en que se adoptan, las medidas preventivas no son sanciones, y agregó que, “ (...) en un estado de incertidumbre y aunque no haya una plena certeza acerca de una situación, el principio de precaución le permite a la administración, como primer paso, adoptar medidas preventivas para hacer frente a una afectación derivada de un hecho o situación o para conjurar un riesgo grave que amenaza con dañar el medio ambiente en forma irreparable o de muy difícil tratamiento, mientras que la sanción se impone al culminar el procedimiento administrativo regulado por la ley y siempre que se haya demostrado la infracción ambiental y establecido la correspondiente responsabilidad.” Agregó la Corporación que “(...) la adopción de medidas preventivas debía apoyarse en el principio de precaución que permite a las autoridades ambientales tomar decisiones gravosas y restrictivas que, en la práctica, comportan una suspensión del régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad.”

En el párrafo segundo adicionado al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 se contienen tres previsiones: Conforme a la primera, el uso de los elementos decomisados se comunicará previamente a los sujetos involucrados en el trámite sancionatorio, sin que frente a esta decisión proceda recurso alguno en la vía gubernativa; de acuerdo con la segunda, el uso se suspenderá en forma inmediata en caso de que la autoridad ambiental decida levantar la medida preventiva o dar por terminado el procedimiento sancionatorio sin que se declare la responsabilidad administrativa del presunto infractor; finalmente, la tercera previsión alude a la posibilidad de que, en el evento anterior, se acuerde con el titular del bien la prolongación del uso a cualquier título en la atención de la obra o necesidad respectiva.

El párrafo tercero regula dos situaciones distintas, relacionadas con los costos derivados

de la utilización de los bienes y con los riesgos implícitos en dicha utilización. Así, por un lado, se dispone que los gastos de transporte, combustible, parqueadero, cuidado, impuestos y mantenimiento preventivo y correctivo que se requieran estarán a cargo de la entidad que utilice los bienes decomisados. Esta previsión concluye con la advertencia según la cual, en caso de que el procedimiento administrativo sancionatorio concluya sin la declaratoria de responsabilidad del presunto infractor, tales costos no podrán ser cobrados al titular del bien como condición para su devolución. Por otro lado se dispone que la entidad que haga uso de los bienes decomisados estará en la obligación de tomar, a su costo, las pólizas que aseguren todo tipo de riesgos, en beneficio de los titulares de tales bienes.

En el mismo párrafo tercero se establece también que la devolución de los bienes, cuando la medida se levante o cuando se dé la terminación del procedimiento administrativo sancionatorio sin declaración de responsabilidad administrativa del presunto infractor, se hará en el estado en que le fueron entregados, salvo el desgaste normal de las cosas.

3.4. Análisis de conexidad

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el examen de conexidad de los decretos legislativos se orienta a establecer si existe correspondencia entre los hechos invocados por el Decreto Legislativo y aquellos con base en los cuales se declaró el estado de excepción, así como entre la motivación del decreto y las medidas adoptadas. Adicionalmente es preciso evaluar la especificidad de las medidas, esto es, que las mismas estén orientadas única y exclusivamente a conjurar la crisis o a impedir la extensión de sus efectos.

El Decreto 4580 de 2010, en sus considerandos, entre los hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública, se refiere al fenómeno de La Niña desatado en todo el país, que constituye un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, que se agudizó en forma inusitada en el mes de noviembre de 2010. Destaca el decreto la gravedad de la crisis, dado que, como consecuencia del fenómeno invernal, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional. Así mismo, al declarar el estado de emergencia, el gobierno puso de presente la insuficiencia de los medios ordinarios para hacer frente a la situación.

Por su parte, los hechos en los que se sustenta la medida adoptada en el Decreto 4673 de 2010, aluden a esas mismas circunstancias, razón por la cual se encuentra satisfecho el requisito de conexidad externa.

Del mismo modo, la medida de permitir el uso transitorio de la maquinaria y equipo sobre el que pese una medida de decomiso preventivo, a efectos de atender los requerimientos de la crisis, tiene una correspondencia adecuada con las motivaciones del Decreto 4673 de 2010, dado que las mismas relacionan, por un lado, un conjunto de consecuencias atribuibles al impacto de la ola invernal y entre las cuales se cuentan destrucción de inmuebles, interrupción en la prestación de servicios públicos esenciales, afectación de vías de comunicación, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, daños en diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados, etc.; dan cuenta luego de la insuficiencia de la maquinaria disponible y, se refieren, finalmente, a la constatación sobre la existencia de un conjunto de maquinaria y equipo, que podría resultar útil en la atención de los requerimientos de la emergencia, bienes sobre los que ha sido expedida medida preventiva dentro de un proceso pro infracción de norma ambientales, pero que, de acuerdo con el régimen legal aplicable a esos procesos, se encuentran ociosos.

Establecidos esos presupuestos fácticos, la medida se orienta a permitir la utilización de esa maquinaria y equipo, efecto para el cual fija de manera precisa las finalidades a las cuales podrá destinarse de manera transitoria, todas relacionadas con la atención de la emergencia.

Es clara, entonces la relación de conexidad tanto externa como interna entre la medida y los elementos de la emergencia.

Finalmente, también queda establecida la especificidad de la medida, como quiera que la autorización contemplada en el decreto, tiene como finalidad única y exclusiva, la atención de las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de la emergencia.

3.5. Presupuesto de necesidad

Tal como se desprende de las consideraciones contenidas, tanto en el decreto por medio del cual se declaró la emergencia, como en el que adopta la medida que es objeto de control, las graves consecuencias provocadas por la ola invernal hacen imperativo acudir a distintos

tipos de instrumentos que permitan atender con prontitud la situación. De este modo, la necesidad, por un lado, de atender de manera urgente unos daños que tienen graves repercusiones sociales y económicas, y por otro, la falta de maquinaria y equipos adecuados a disposición de las autoridades, justifican desde la perspectiva fáctica la adopción de la medida contenida en el Decreto 4673 de 2010.

Por otra parte, el hecho de que, no obstante que los bienes que ha sido objeto de decomiso preventivo, en los términos de la Ley 1333 de 2009, se encuentran, mientras permanezcan en esa condición, ociosos, el gobierno carecía de la posibilidad de disponer su destinación a la atención de la emergencia, por cuanto en la Ley 1333 no está previsto el uso de los bienes decomisado por las entidades depositarias, mientras se decide de manera definitiva sobre su destino. Para ello se requería de una autorización de tipo legal, que es la que se aporta por el decreto objeto de control. De este modo, en cuanto, por la vía ordinaria, el gobierno no podía autorizar la disposición de los bienes, se demuestra la insuficiencia de los instrumentos jurídicos al alcance del gobierno, y la necesidad de acudir a los decretos de emergencia para la adopción de una medida que, como se ha mostrado, puede contribuir a enfrentar la crisis ocasionada por el fenómeno de la Niña.

Para la Corte, entonces, se encuentra, de manera general, satisfecho el presupuesto de la necesidad de la medida, sin perjuicio de las consideraciones que quepa hacer en el examen particularizado de las disposiciones del Decreto 4673 de 2010.

3.4. Proporcionalidad

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad está orientado a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas⁵, para lo cual es preciso determinar si las mismas cumplen un fin constitucionalmente legítimo, si son idóneas para obtener el objetivo perseguido, y si no son desproporcionadas en sentido estricto, esto es, si el beneficio obtenido con la medida es claramente superior a las limitaciones que la misma impone a los derechos que se vean afectados por ella.

En este caso, como se ha dicho, la medida adoptada mediante el Decreto se orienta a permitir que una maquinaria que ha sido decomisada preventivamente se utilice en la atención de las consecuencias de la ola invernal que exigen una acción inmediata. La medida se justifica con tres consideraciones básicas: Las entidades públicas encargadas de hacer

frente a las consecuencias de la ola invernal, carecen de la maquinaria y los equipos; existen requerimientos urgentes cuya atención no da espera al trámite por las vías ordinarias; las autoridades ambientales tienen bajo su custodia una serie de equipos que han sido decomisados preventivamente, que en la actualidad se encuentran ociosos y que resultan idóneos para los fines requeridos.

Estima la Corte que las anteriores consideraciones muestran con claridad que la medida atiende a un fin constitucionalmente legítimo y que son idóneas para obtenerlo.

Por otra parte, el decreto adopta una serie de previsiones para evitar que se produzca un daño si el proceso administrativo concluye sin que se imponga una sanción, razón por la cual no se produce una afectación de derechos. Así, se dispone que, a partir del momento en el que se disponga el uso de los bienes, la respectiva entidad deber correr con los correspondientes costos, y contratar una póliza que ampare los bienes contra todo riesgo.

Así, al paso que la medida se orienta a satisfacer necesidades que pueden ser importantes, la afectación de los derechos de los titulares de los bienes es, eventual, puesto que sólo se materializará en caso de que no se establezca la responsabilidad del presunto infractor de las normas ambientales, y, en cualquier caso, es sólo marginal, porque se establece la obligación de devolver los bienes en el estado en el que se encontraban, salvo el desgaste normal de las cosas, sin que el titular de los mismos deba asumir ninguno de los costos que se hayan generado a partir del momento en el que se autorizó el uso de los bienes. En esos términos, y salvo lo que resulte del examen particularizado, encuentra la Corte que se satisface el requisito de proporcionalidad.

3.5. Análisis particular del articulado del Decreto 4673 de 2010

3.5.1. El párrafo primero que se agrega al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, establece que la autoridad ambiental puede disponer “(...) el uso de los elementos, medios, equipos, vehículos o implementos respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo (...)”; fija, de manera general, la finalidad que habilita dicho uso y relaciona el tipo de actividades en las cuales podrán emplearse los referidos bienes.

Para el examen particular de esta disposición estima del caso la Corte hacer alusión a las fases que, de conformidad con la información suministrada por el Departamento Nacional de

Planeación, se han previsto en el marco de la emergencia económica social y ecológica. Así, en una primera fase de “atención humanitaria de emergencia”, se ha previsto realizar, entre otras labores, en lo que tiene que ver con el decreto que ahora es objeto de estudio, las necesarias para permitir, con carácter urgente, la transitabilidad de los corredores viales afectados; la reparación de los puentes dañados; el levantamiento de escombros y la reconstrucción de infraestructura. La fase de rehabilitación comprende, en lo pertinente, la rehabilitación en el corto plazo de los corredores viales, con inversiones en la red vial terciaria, estructura aeroportuaria y férrea; rehabilitación de distritos de riego, que conlleva la rehabilitación de diques y canales así como protección de la infraestructura, y la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado. Finalmente, la fase de reconstrucción y prevención, se orienta a enfrentar de manera integral los problemas que se pusieron en evidencia con la crisis invernal, con la ejecución de proyectos estratégicos tendientes a obtener soluciones definitivas y que se ejecutarán en el mediano y el largo plazo.

Observa la Corte que la disposición que es objeto de estudio no fija un horizonte temporal para la aplicación de la medida. En principio, dicho horizonte vendría dado por la naturaleza de las actividades que es posible acometer en el marco de la autorización prevista en la norma. Sin embargo, como la misma alude, de manera general, a las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de emergencia, allí se encuentran comprendidas las tres fases que se han identificado en el marco de la misma, esto es, actividades a cumplirse en el corto, el mediano y el largo plazo.

Como se ha visto, la justificación constitucional de la medida, desde la perspectiva de la necesidad, está atada a la urgencia con la que se requiere usar la maquinaria con el objeto de enfrentar las consecuencias de la crisis. Tal urgencia se predica únicamente de la fase I, porque, sin desconocer la trascendencia de las otras dos fases y la necesidad de que las acciones previstas dentro de las mismas se lleven a cabo con la mayor celeridad, no se advierte que para ese efecto se requiera acudir a una medida exceptiva como la que se estudia, dado que, para las actividades de rehabilitación y de reconstrucción y prevención, el gobierno puede acudir a los canales ordinarios, con el fin de disponer de la maquinaria que se requiera para tales labores.

En consecuencia, se declarará la exequibilidad del párrafo primero, en el entendido de que

la autorización allí prevista sólo será aplicable para las actividades que se desarrollen, en las zonas y municipios afectados, dentro de la fase I de las contempladas en el marco de la emergencia económica social y ecológica declarada mediante Decreto 4580 de 2010.

3.5.2. El párrafo segundo de los que se adicionan por el decreto en estudio al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 comprende la comunicación previa del uso de los elementos decomisados a los sujetos involucrados en el trámite sancionatorio; el hecho de que la decisión de utilizar estos elementos no es susceptible de recurso alguno en la vía gubernativa, y la suspensión en forma inmediata del uso de los elementos decomisados, si la medida preventiva es levantada o el procedimiento termina sin que se declare la responsabilidad del presunto infractor.

Observa la Corte que la información a quienes se encuentren involucrados en el trámite sancionatorio, es un presupuesto indispensable para la garantía del debido proceso, en la medida en que, si bien la decisión de disponer el uso de los bienes no admite ningún recurso, sí les permite adoptar las previsiones orientadas a asegurarse de que resultarán indemnes en el evento de que no se declare la responsabilidad. Por otra parte, como se puso de presente en la Sentencia C-703 de 2010, "(...) la previsión de recursos o de la segunda instancia no han sido exigidas como condiciones esenciales de la constitucionalidad de procedimientos que no las establecen respecto de algunas decisiones, incluso judiciales, a lo cual cabría agregar que la decisión motivada puede ser demandada ante la respectiva jurisdicción o que el procedimiento sancionatorio ofrece suficientes condiciones para dilucidar lo concerniente a las medidas preventivas." Preciso la Corte que cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a enfrentar una situación o hecho o a evitar un peligro de daño grave, "sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho"⁶. Así, siempre que exista justificación suficiente, la ausencia de recursos en la vía administrativa no constituye una violación del debido proceso. En este caso, la no inclusión de recursos de vía gubernativa tiene una justificación específica en la urgencia de las medidas, cuyo trámite podría verse dilatado por el trámite de distintos recursos de la vía gubernativa.

El párrafo segundo además dispone la suspensión "en forma inmediata" del uso de los

elementos decomisados si la medida preventiva es levantada o el procedimiento termina sin que se declare la responsabilidad del presunto infractor. Esta cláusula provee una garantía del derecho de uso del titular del bien, pues el uso solamente puede durar en tanto que dure la medida de decomiso. Por otra parte, de acuerdo con el condicionamiento que se hará a la exequibilidad del párrafo primero, es claro que el uso autorizado en el Decreto 4673 sólo podrá prolongarse por el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades urgentes dentro de la fase I de la atención de la emergencia.

En estos términos, estima la Corte que los distintos componentes de esta disposición se ajustan a la Constitución.

3.5.3. El párrafo tercero de los que se adicionan por el decreto en estudio al artículo 38 de la Ley 1333 de 2009 establece que (i) la entidad que use los bienes debe hacerse cargo de los gastos que sea necesario realizar a partir del momento en el que se autorice el uso; (ii) en caso de que el procedimiento administrativo sancionatorio concluya sin la declaratoria de responsabilidad del presunto infractor, tales gastos no podrán ser cobrados al titular del bien como condición para su devolución; (iii) la entidad que use los bienes deberá tomar las pólizas que aseguren todo tipo de riesgos, en beneficio de los titulares de tales bienes, y, (iv) la entidad deberá devolver los bienes en el estado en que le fueron entregados, salvo el desgaste normal de las cosas.

Estima la Corte que las previsiones de este párrafo son consecuencia necesaria del estado de incertidumbre en el que se encuentran los bienes e implican que los titulares de los mismos no tienen por qué asumir los costos de su utilización para atender la emergencia. En ese sentido no existiría reparo alguno de inconstitucionalidad. Sin embargo, como cabe interpretar, tal como de hecho se hace por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, que existe una hipótesis bajo la cual el titular de los bienes tendría que correr con gastos, que sería aquella en la que el procedimiento sancionatorio concluye con una declaratoria de responsabilidad, considera la Corte que, tal como se solicita por el Ministerio Público, debe condicionarse la exequibilidad de esta disposición, porque en ese evento, se estaría imponiendo sin justificación, por la vía de un decreto de emergencia, un gravamen especial a una persona que no tiene por qué soportarlo. Si como culminación del proceso sancionatorio el bien es decomisado de manera definitiva, no se ve la razón por la cual, y menos aun tratándose de una medida de excepción, el particular declarado responsable

deba asumir, en todo o en parte, los gastos derivados del uso que el Estado haya hecho de los bienes.

Por otra parte, la previsión de una póliza que ampare contra toda clase de riesgos a los bienes que son usados para la atención de la emergencia, resulta razonable para la protección de los derechos del titular de los mismos en el evento en el que no se declare su responsabilidad.

3.5.4. El artículo 2º del Decreto 4673 de 2010, en la medida en la que se limita a disponer que el referido decreto rige a partir de la fecha de su publicación, no ofrece reparo alguno de constitucionalidad.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE la adición del Parágrafo primero del artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, realizada por el artículo 1º del Decreto 4673 de 2010, en el entendido de que la autorización allí prevista sólo será aplicable para las actividades relacionadas con la fase I de las contempladas en el marco de la emergencia económica social y ecológica declarada mediante Decreto 4580 de 2010, en las zonas y municipios afectados, según este decreto.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la adición del Parágrafo segundo del artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, realizada por el artículo 1º del Decreto 4673 de 2010.

Tercero. Declarar EXEQUIBLE la adición del Parágrafo segundo del artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, realizada mediante Decreto 4673 de 2010, en el entendido de que en ningún caso el infractor o el presunto infractor será responsable por los gastos en que se incurra en relación con los bienes decomisados a partir del momento en el que se autorice su uso.

Cuarto. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2º del Decreto 4673 de 2010.

Notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 6 Sentencia C-145 de 2009, S.V. Luis Ernesto Vargas Silva.

2 Sentencia C-226 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

3 Sentencia C-226 de 2009

4 Ibid.

5 Cfr. Sentencia C-225 de 2009

6 Cfr. Sentencia C-293 de 2002.