

Sentencia C- 223/11

MEDIDAS SOBRE EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR EL EFECTO DE LA OLA INVERNAL-Satisfacen requisitos de conexidad, necesidad, finalidad, proporcionalidad e insuficiencia de medios exigidos por el artículo 215 de la Constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción

Las medidas adoptadas en el Decreto 4674 de 2010, orientadas a la evacuación, reubicación, reasentamiento y acompañamiento institucional de las personas que ocupan zonas calificadas como de alto riesgo no mitigable, satisfacen los requisitos de conexidad, necesidad, finalidad, proporcionalidad e insuficiencia de medios, exigidos por el artículo 215 de la Constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción. Se estableció así mismo que el decreto bajo revisión respeta los límites generales previstos en la Constitución y en los tratados sobre derechos humanos, cuando mediante las medidas de excepción se contemplan restricciones a derechos fundamentales o garantías constitucionales.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Adopción de medidas sobre evacuación de personas que se encuentran en zonas de alto riesgo por el efecto de la ola invernal

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

PODERES EXCEPCIONALES EN LOS ESTADOS DE EMERGENCIA-Límites generales

En cuanto a los límites generales, esta Corporación ha señalado que únicamente dentro de un marco de respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales que en los estados de emergencia se adscriben al ejecutivo. En este sentido, el artículo 15 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción contempla una serie de prohibiciones que se constituyen en límites para el ejercicio de las facultades de excepción. Con fundamento en ellas no es posible ejercer dichas potestades para: (i) suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado; y (iii) suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Estas prohibiciones se han expresado a través de los denominados juicios de ausencia de

arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica y no discriminación. Por último, la disposición estatutaria, igualmente establece, en consonancia con el inciso 9º del artículo 215 C.P., un límite particular para los decretos fundados en la declaratoria de emergencia económica, consistente en que por intermedio de ellos el gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (Art. 50).

## CONTROL CONSTITUCIONAL DE MEDIDAS EXCEPCIONALES-Requisitos constitucionales

En cuanto a los requisitos constitucionales, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido una metodología que debe guiar el juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales. A continuación se presenta una síntesis de esos pasos metodológicos: 1. El juicio de conexidad material, exige determinar si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia relacionada con las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Específicamente, respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad es definida teniendo en cuenta dos elementos: (i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y (ii) la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. La concurrencia del requisito de conexidad, debe ser evaluada desde un punto de vista externo que alude a la relación que deben tener los decretos legislativos con las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y desde un punto de vista interno, que es la que debe existir entre la medida adoptada y las finalidades expresadas por el gobierno para justificarla. 2. El juicio de finalidad dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”. 3. El juicio de motivación suficiente, dirigido a constatar que el gobierno haya apreciado “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y expresado razones suficiente para justificar tales limitaciones. 4. El juicio de necesidad, según el cual las medidas adoptadas han de ser “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”. Este juicio, según lo ha establecido la jurisprudencia, versa sobre la relación de necesidad que debe mediar entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. 5. El juicio de incompatibilidad mediante el cual se verifica si el Gobierno Nacional, en el caso de que se hubieren suspendido normas, ha expresado las razones por las cuales las normas ordinarias suspendidas “son incompatibles

con el correspondiente estado de excepción”. 6. El juicio de proporcionalidad, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante los estados de excepción son excesivas. Este juicio comprende dos aspectos: a). Las medidas deben “guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”, y b) las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

MEDIDAS SOBRE EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR LOS EFECTOS DESTRUCTIVOS DE LA OLA INVERNAL-Contenido y alcance/EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR LOS EFECTOS DESTRUCTIVOS DE LA OLA INVERNAL-Adopción de medidas de mitigación o reducción del impacto, se establecen procedimientos y se señalan competencias

El decreto se orienta a establecer medidas para brindar protección a la población que se encuentra en zonas de alto riesgo, frente a los efectos destructivos naturales producidos por la ola invernal. Para cumplir con ese objetivo se adoptan medidas de mitigación o reducción del impacto, se establecen procedimientos y se señalan competencias. En cuanto a las medidas, son de carácter preventivo, de preparación, de evacuación y de reubicación o reasentamiento de la población que se encuentre en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal. Las autoridades territoriales y de policía, serán, en principio, las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la población que se encuentre en zonas afectadas por el invierno y sus áreas de influencia. En consecuencia, se asigna a estas autoridades las funciones de: (i) impartir las órdenes de evacuación cuando se encuentre en riesgo la vida de las personas que habiten esas zonas; (ii) organizar, coordinar, y controlar a las entidades y organismos competentes para el cumplimiento del propósito de poner a salvo a la población el riesgo. En desarrollo de esta última atribución, las autoridades mencionadas, en coordinación con organizaciones privadas o entidades públicas, podrán: i) Identificar y evaluar los factores de riesgo y determinar los elementos de planificación para enfrentarlos; ii) Tomar medidas de prevención, preparación y evacuación para la protección de la población; iii) Adelantar programas, proyectos y planes para la reducción del impacto de la ola invernal en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Gestión del Riesgo; iv) Implementar el programa de reubicación de familias localizadas en alto riesgo no mitigable, previsto en las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991 y 388 de 1997; v) Identificar a las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable y propender por la

adquisición de los predios afectados y la asistencia técnica para la obtención de la nueva alternativa habitacional; vi) Implementar una metodología de acompañamiento integral a las personas reubicadas para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las personas en la consecución de un hábitat más adecuado; vii) Implementar la metodología para determinar el “valor único de reconocimiento” que posibilite el reasentamiento de las personas.

MEDIDAS SOBRE EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR EL EFECTO DE LA OLA INVERNAL-Competencia subsidiaria para orden de evacuación

Competencia subsidiaria para la orden de evacuación: En el evento de que las autoridades del orden territorial y policivas no emitan la orden de evacuación, cuando según los reportes de las autoridades competentes se prevea que sobre determinada zona, área o edificación puede generarse una avalancha, derrumbe, creciente, deslizamiento o cualquier otra situación que ponga en peligro la vida o integridad física de sus pobladores, el Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá impartir órdenes de evacuación de inmediato cumplimiento. Esta competencia será ejercida en el marco de los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. En este caso, la Dirección de Gestión del Riesgo, en coordinación con el Fondo Nacional de Calamidades, establecerá los mecanismos necesarios para el traslado inmediato y provisional de las personas por un término prudencial de 30 días calendario. El Fondo Nacional de Calamidades asumirá el traslado provisional hasta el reasentamiento definitivo.

MEDIDAS SOBRE EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR EL EFECTO DE LA OLA INVERNAL-Procedimiento para evacuación subsidiaria

MEDIDAS SOBRE EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR EL EFECTO DE LA OLA INVERNAL-Elementos de juicio que llevaron al gobierno a la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica

EVACUACION DE PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR EL EFECTO DE LA OLA INVERNAL-Las medidas adoptadas por el gobierno nacional superan los denominados juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica con la Constitución y no discriminación

## DESALOJO FORZOSO DE POBLACION-Doctrina del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales/DESALOJO FORZOSO-Definición

En lo que tiene que ver con los desalojos forzosos de población, conviene recordar que de acuerdo con la doctrina emanada del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) solo se pueden admitir evacuaciones o desalojos forzosos “cuando las medidas de conservación y rehabilitación no sean viables y se adopten medidas de reubicación”, advirtiendo además que los Estados deben “proteger a todas las personas contra los desalojos forzosos que sean contrarios a la ley, tomando en consideración los derechos humanos, y garantizar la protección y la reparación en esos casos”. No obstante admite que “cuando los desahucios sean inevitables, [los Estados] deben tratar, según corresponda de encontrar otras soluciones apropiadas”. Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una evacuación contraviene las disposiciones del PIDESC cuando no va acompañada de medidas de reubicación de las personas, y cuando se fundamenta en fines de utilidad general. En cuanto a lo primero señaló: “[...] El término “desalojo forzoso” se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”. De otra parte, sobre las finalidades que tornan el desalojo contrario al PIDESC, indicó el Comité: “Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los Juegos Olímpicos”.

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y REGIONALES-Limitación en materias en la que existe concurrencia de competencia de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior

Expediente: RE-176

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 4674 de diciembre 17 de 2010 “Por cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se dictan otras medidas”.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

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 legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7 y el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el día 20 de diciembre de 2010, el Presidente de la República remitió a esta Corporación, copia auténtica del Decreto 4674 del 17 de diciembre de 2010, “por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas” para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por el Magistrado Sustanciador, éste ordenó mediante auto de veinte (20) de enero de dos mil once (2011) oficiar al Ministerio del Interior y de Justicia para que, dentro del término de tres (3) días siguientes a la comunicación respectiva, expresaran a la Corte los argumentos que sustentan, en su criterio, la constitucionalidad del Decreto Legislativo de la referencia.

En el mismo auto se dispuso que, además de la información solicitada el Ministerio debería remitir a la Corte copia de los informes de la Dirección de Gestión de Riesgo y del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a los que refieren los considerandos séptimo, octavo y décimo del Decreto Legislativo 4674 de 2010.

Por último, se ordenó que una vez el Magistrado Sustanciador califique las pruebas ordenadas, el proceso sea fijado en lista en la Secretaría General por el término de cinco (5) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar el Decreto referido en los términos del artículo 37 del Decreto 2067 de 1991.

## II. TEXTO DEL DECRETO

El siguiente es el texto del Decreto No. 4674 del 17 de diciembre de 2010, tal como aparece publicado en el Diario Oficial 47.929 del 20 de diciembre de 2010:

### DECRETO 4674 DE 2010

(Diciembre 17 de 2010)

Por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas.

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

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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

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

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

Que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual Fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia.

Que la misma Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el Fenómeno de La Niña.

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. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería.

Que 325.000 familias pobres colombianas, gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente.

Que de conformidad con lo dispuesto en el Preámbulo y el artículo 2° de la Constitución Política son fines del Estado, entre otros, los de asegurar y proteger la vida de todas las personas residentes en Colombia a través de las autoridades legalmente instituidas en la República.

Que cuando peligre de manera grave e inminente la vida e integridad de personas, familias y comunidades asentadas en zonas de alto riesgo, incrementado por el Fenómeno de La Niña, el Gobierno Nacional debe tener la facultad de impartir órdenes de evacuación, o en concurrencia o en subsidio con las autoridades territoriales, así como hacer que las mismas se materialicen o ejecuten.

Que es necesario tomar medidas no sólo para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental, y la eventual escasez de alimentos, sino también para la mitigación de riesgos.

Que el Gobierno Nacional carece de normas precisas relacionadas con la evacuación de personas que se encuentren en grave situación de riesgo.

Que el artículo 6° de la Ley 489 de 1998 establece que en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. Y en tal virtud, prestarán su colaboración a las demás Entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones.

Que el Gobierno Nacional requiere, dentro del marco de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, obrar de manera eficaz, eficiente y efectiva,

junto con las autoridades territoriales, con el fin de proteger a la población cuando se considere que hay un riesgo que puede afectar su vida o integridad física.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto regula la organización y ejecución de las medidas encaminadas a la protección de la población que se encuentre en grave peligro o ante la inminencia de desastre con motivo del Fenómeno de La Niña 2010-2011.

ARTÍCULO SEGUNDO. Mitigación o reducción de la situación. Se entiende por reducción de desastres, al conjunto de actividades preventivas, de preparación, respuesta y recuperación, que se establecen con la finalidad de proteger a la población y el medio ambiente, de los efectos destructivos naturales producidos por la ola invernal.

ARTÍCULO TERCERO. Las autoridades territoriales y de Policía son las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la vida de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal que azota el país; para ello impartirán las órdenes de evacuación que sean necesarias cuando se encuentre en riesgo la vida de las personas en las zonas afectadas por el invierno, o sus áreas de influencia. Así mismo, organizarán, coordinarán y controlarán a las entidades y organismos competentes con el fin de:

b) Tomar las medidas de prevención, preparación y evacuación para la protección de la población;

c) Coordinar con las entidades públicas y privadas y con la Defensa Civil Colombiana la

evacuación de las personas en grave riesgo;

d) Adelantar los programas, proyectos y planes para la reducción del impacto del desastre causado por la ola invernal en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Gestión del Riesgo;

e) Implementar el programa de reubicación de familias localizadas en alto riesgo no mitigable, previsto en las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991 y 388 de 1997;

f) Identificación y priorización de las personas en alto riesgo no mitigable y propender por la adquisición de los predios en riesgo y la asistencia técnica para la adquisición de la nueva alternativa habitacional;

g) Implementar una metodología de acompañamiento integral a las personas que sean reubicadas para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las personas en la consecución de un hábitat más adecuado;

h) Implementar la metodología para determinar el Valor Único de Reconocimiento que posibilite el reasentamiento de las personas;

i) En virtud de los principios de eficacia, economía y celeridad que rigen las actuaciones administrativas, si las autoridades del orden territorial y policivas no atienden la evacuación, se hace necesario que la Dirección de Gestión del Riesgo adelante la ejecución del programa de evacuación.

ARTÍCULO CUARTO. En previsión de la ocurrencia de desastres naturales u otros tipos de catástrofes y durante las situaciones excepcionales, los órganos y organismos estatales, están obligados a poner a disposición los medios de comunicación que garanticen el intercambio de información, así como otros recursos materiales, transporte y bienes de consumo para auxiliar a la población afectada. El empleo de estos recursos será coordinado por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

ARTÍCULO QUINTO. Evacuación ante situaciones de riesgo. El Gobierno Nacional por intermedio de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá impartir órdenes de evacuación de inmediato cumplimiento, cuando según los reportes que emitan las autoridades competentes, se prevea que sobre determinada zona, área o edificación puede generarse una avalancha, derrumbe, creciente, deslizamiento o cualquiera otra situación que ponga en peligro la vida o integridad física de sus pobladores.

Para tales efectos, y en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, se tendrá el siguiente procedimiento:

1. Ante la situación antes prevista, la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia solicitará al Ideam y demás autoridades que estime competentes, emitir concepto de orden técnico en un plazo no mayor a 36 horas, sobre la situación de riesgo que recae sobre determinada área, zona o edificación.

2. Obtenido ese concepto, solicitará inmediatamente a la autoridad territorial del respectivo municipio en que se encuentre ubicada la zona, área o edificación, que proceda a ordenar la

evacuación de la población cuya vida o integridad física se encuentre en riesgo.

3. El alcalde, conforme sus competencias, adoptará las medidas y acciones administrativas y de policía que estime pertinentes para la evacuación de la población.

En este evento podrá restringir el acceso de población a los lugares que se estime necesario y/o desalojar, con la intervención de la Fuerza Pública a quienes no quieran por su propia voluntad evacuar las áreas o edificaciones que por las situaciones descritas en este artículo, amenazan riesgo para la vida e integridad física de sus pobladores.

En situaciones urgentes de riesgo inminente las autoridades locales y nacionales podrán ordenar y ejecutar las órdenes de evacuación o desalojo sin ajustarse al trámite aquí previsto.

ARTÍCULO SEXTO. Si las entidades territoriales y policivas no adelantan los programas de evacuación y reubicación causados por la emergencia invernal, corresponde a la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia establecer el nivel de prioridad del reasentamiento de acuerdo con las condiciones de riesgo.

La Dirección de Gestión del Riesgo elaborará un programa de reasentamiento a las personas y mantendrá actualizado el censo de familias y la prioridad de los procesos.

El proceso de reasentamiento de las personas deberá contemplar:

- a) La provisión temporal de una solución de alojamiento digno;
  
- b) La adquisición de la vivienda en riesgo y/o de los derechos sobre las edificaciones a demoler;
  
- c) La asesoría y acompañamiento integral para la adquisición de la nueva alternativa habitacional;
  
- d) La asignación y otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a este hubiere lugar, contando para ello con recursos del Fondo Nacional de Calamidades;
  
- e) La coordinación con las entidades competentes del destino y uso de los predios desalojados por alto riesgo no mitigable;
  
- f) La coordinación con los Alcaldes Locales y autoridades competentes, que dichos predios desalojados en desarrollo del proceso de reasentamientos no sean ocupados, hasta su nueva destinación de uso.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Cuando se requiera la evacuación de la población de que trata este artículo por decisión de la Dirección de Gestión del Riesgo, esta dependencia en coordinación con el Fondo Nacional de Calamidades establecerá los mecanismos necesarios para el traslado inmediato y provisional de las personas por un término prudencial de 30 días calendario. A partir de ese momento, el Fondo Nacional de Vivienda asumirá el traslado provisional hasta su reasentamiento definitivo.

ARTÍCULO OCTAVO. Los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasentamiento de personas en alto riesgo no mitigable deberán ser incorporados como suelo de protección y espacio público en los términos definidos en la Ley 9ª de 1989.

ARTÍCULO NOVENO. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

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

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

GERMÁN VARGAS LLERAS

Ministro del Interior y de Justicia

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

RODRIGO RIVERA SALAZAR

Ministro de Defensa Nacional

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

MAURICIO SANTAMARÍA SALAMANCA

CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA

Ministro de Minas y Energía

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDA

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Ministra de Educación Nacional

BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

DIEGO ERNESTO MOLANO VEGA

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ

Ministro de Transporte

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

Ministra de Cultura

### III. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención de la Presidencia de la República

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 4674 de 2010. Para sustentar su solicitud aporta los siguientes argumentos.

Manifiesta que el Decreto bajo revisión fue proferido observando los requisitos formales exigidos por el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia de esta Corporación, en tanto 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 1° del Decreto 4580 de 2010; y (v) oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

Sostiene así mismo, que de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales y la ley, el Decreto 4674 de 2010 se adecua a los presupuestos materiales exigibles a las

normas que desarrollan el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el territorio nacional. Fundamenta este aspecto en que:

(i) Está destinado a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos mediante la fijación de procedimientos específicos que permitan materializar en forma efectiva y oportuna las competencias fijadas en el ordenamiento para la evacuación, reubicación y reasentamiento de la población en situación de riesgo, en virtud de la ola invernal.

Destaca al respecto que la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 estaba destinada a conjurar la grave situación de calamidad pública ocurrida en el país como consecuencia de la ola invernal. Dicha medida estaba principalmente encaminada a la generación de mecanismos excepcionales que permitieran evitar la extensión de los efectos nocivos del desastre, dada la insuficiencia de los medios ordinarios para afrontar la magnitud de la situación.

(ii) Guarda relación directa y específica con las causas que generaron el estado de emergencia económica, social y ecológica. Las medidas adoptadas buscan proteger la vida y la integridad personal de quienes han sido afectados por el “fenómeno de la Niña” que conllevó a la situación de calamidad pública que se vive en la actualidad.

Las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 4674 guardarían una “relación de conexidad directa con las causales que fundamentaron la declaratoria de la presente emergencia económica, social y ecológica”, comoquiera que “lo que se pretende con la normativa bajo examen, es la creación de procedimientos específicos que permitan al Gobierno Nacional, en coordinación con las autoridades territoriales y la Fuerza Pública, adelantar la evacuación de la población ubicada en zonas de riesgo como consecuencia de la ola invernal que azota al país”.

(iii) Las medidas adoptadas son necesarias para conjurar y evitar la extensión de la situación de calamidad pública, toda vez que resulta indispensable la creación de procedimientos específicos que permitan al gobierno nacional, en coordinación con las entidades territoriales realizar de manera efectiva y oportuna la evacuación, reubicación y reasentamiento de la población damnificada por la ola invernal, ubicada en zonas de riesgo. De las medidas adoptadas depende la salvaguarda de la vida, la integridad física y la subsistencia digna del personal que permanece en la áreas afectadas, toda vez que la actual emergencia

económica, social y ecológica, no sólo requiere medidas para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental y la eventual escasez de alimentos, sino también para la efectiva y oportuna mitigación del riesgo en que se encuentra la población damnificada.

(iv) Sostiene que el decreto bajo examen superaría el juicio de suficiencia, comoquiera que analizada la legislación que concreta los deberes sociales del Estado frente a las situaciones de desastres naturales y zonas de alto riesgo, en condiciones ordinarias, se focaliza en el factor patrimonial, es decir en la financiación de las nuevas viviendas y las facilidades para su adquisición. No se establecen procedimientos para la determinación de la urgencia de una posible evacuación ni para la evacuación misma, lo cual conduce a que los procesos existentes sean insuficientes.

(v) Las medidas superaría así mismo el juicio de proporcionalidad y ponderación dado que corresponden a la gravedad de los hechos, y de otra parte la leve restricción que se presentan a la libertad de circulación en virtud de algunas medidas resulta idónea e indispensable para proteger la vida, la integridad personal y la digna existencia de las personas en riesgo.

Aunado a lo anterior, la información estadística recaudada demuestra que la ola invernal deja un saldo de 325.000 familias pobres afectadas, las cuales habitan en zonas de riesgo no mitigable. Esto hace indispensable y adecuado la implementación de procedimientos específicos que permitan el desarrollo efectivo y oportuno de las competencias de evacuación, reubicación y reasentamiento de la población en situación de inminente peligro asignadas a las diferentes autoridades estatales.

(vi) Destaca que el Decreto 4674 de 2010, mantiene incólume la prevalencia de los tratados internacionales; conserva la intangibilidad y el núcleo esencial de los derechos y libertades; procura garantizar la vida, la integridad personal y la subsistencia en condiciones dignas de la población en riesgo por la ola invernal.

Finalmente subraya que las medidas contempladas en el Decreto 4674 de 2010 “tienen un carácter tuitivo y no represivo. Por tanto se ajustan a la Constitución y a las normas internacionales que regulan los estados de excepción”.

## 2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior, intervino para solicitar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4674 de 2010. Al efecto señaló:

Las medidas excepcionales adoptadas en el mencionado decreto sobre evacuación y reasentamiento de personas afectadas por la ola invernal generada por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011, cumplen con los requisitos de conexidad, necesidad y proporcionalidad.

De conexidad porque fueron diseñadas para evitar, en forma directa y específica, la extensión de los efectos de los hechos que generaron la situación de emergencia declarada en el Decreto 4580 de 2010, toda vez que se prevé la prolongación de la ola invernal extraordinaria causada por el fenómeno de La Niña 2010-2011, por lo que se hace imperativo adoptar medidas excepcionales que permitan el retiro de las personas de las zonas en riesgo, con el fin de garantizar su derecho a la vida e integridad personal, mediante la adopción de mecanismos preventivos que mitiguen el daño.

De necesidad, comoquiera que no existe en el ordenamiento jurídico un precepto que regule dichos procesos en caso de grave calamidad pública. Las normas de policía (Art. 11 del D. 1355/70) permiten la desocupación de casas, tiendas, establecimientos, almacenes, en caso de calamidad por terremoto, incendio, inundación, etc, pero no especifica obligaciones ni marcos de acción.

Las medidas adoptadas en el decreto cumplen a su vez con el presupuesto de proporcionalidad, dado que su finalidad es la de proteger los derechos de la población que se encuentra en una situación de riesgo, particularmente su vida e integridad personal, lo que justifica que se puedan limitar otros derechos como la libertad de circulación.

La intervención del nivel nacional en el procedimiento de evacuación garantiza la protección de la población, en aquellos eventos donde la autoridad territorial no actúe, evitando con ello la materialización del riesgo por no haber tomado las medidas pertinentes. En materia de reasentamiento de las comunidades evacuadas, el decreto define las competencias y los términos de actuación, coordinando las acciones de la Dirección General de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, los Alcaldes locales, el Fondo Nacional de Calamidades y el Fondo Nacional de Vivienda, para que así la población afectada tenga claridad sobre la responsabilidad de las entidades en la protección de sus derechos.

Las medidas adoptadas resultan idóneas y adecuadas y por ende proporcionales, dada la gravedad de la situación, la cual se deduce del hecho de que a diciembre 6 de 2010, se presentaron 2.049 viviendas destruidas, 275.569 averiadas, lo que justifica la adopción de mecanismos extraordinarios para otorgar las competencias excepcionales a las diferentes autoridades referidas en el decreto. La preponderancia de la protección del derecho a la vida justifica ciertas restricciones a ciertos derechos como serían los de la libre escogencia de residencia, “máxime si a la par de la evacuación de las personas se contempla su reasentamiento en viviendas dignas, como el acompañamiento y asesoría integral correspondientes, así como la adquisición de los predios evacuados y su destinación para beneficio de la comunidad.”

### 3. Intervención de la Cruz Roja Colombiana

El Director Ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, intervino para señalar que el Decreto 4674 de 2010 desarrolla una de las líneas de acción en materia de prevención y reducción del riesgo, establecidas en el Decreto 919 de 1989 “Por medio del cual se organiza el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones,” con el fin de priorizar las medidas de protección de la población expuesta en zonas de riesgo derivado de la temporada invernal presentada en el 2010, manteniendo el nivel de dirección, coordinación, control y seguimiento en cabeza de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

Destaca que con el fin de atender los principios de la ayuda humanitaria y salvaguardar los derechos fundamentales de las personas beneficiadas, los procesos de evacuación deben efectuarse respetando en todo tiempo los derechos a la vida, dignidad, igualdad, libertad, y seguridad de los evacuados.

Estima que el decreto bajo examen podría constituirse en un “insumo a tener en cuenta dentro del proceso de actualización y complementación del Decreto 919 de 1989 que viene adelantando precisamente la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia (...) en coordinación y apoyo técnico de otras entidades y organismos y, dentro del cual la Cruz Roja Colombiana ha venido contribuyendo a partir de un proyecto que contempla una investigación científico - jurídica en el marco de las directrices IDRL, de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la media Luna Roja, previo acuerdo de

cooperación técnica firmado con la Dirección de Gestión del Riesgo el 15 de abril de 2010 (...).”.

#### 4. Intervención del ciudadano Hernando Robles Villa

Sostiene que la grave situación generada por el “el diluvio invernal” puso en evidencia “la incompetencia de la institucionalidad ambiental y la de los funcionarios que la administran, quienes han agravado las cosas mucho más allá de los extremos reivindicados por la propia naturaleza, la cual ha sido permanentemente ofendida por el hombre colombiano”.

Manifiesta que los hechos que ocasionaron la declaratoria de la emergencia social, económica y ecológica, han sido ocasionados, o al menos agravados, por “una normatividad incompleta, mal concebida o mal aplicada, lo cual amerita ser revisada por esa Corporación para que como resultado de ello, surjan los ajustes legales o las recomendaciones pertinentes ante quienes corresponda”. A continuación relaciona una serie de sugerencias que deberían ser tenidas en cuenta en el diseño de una política ambiental tales como maximizar la gobernabilidad ambiental; imponer la idoneidad técnica; aplicar el concepto de la autoridad de cuenca para el aprovechamiento de las aguas comunes o cuencas hidrográficas; afianzar el dominio público de las aguas; eliminar la ambigüedad en la normas sobre calidad; ampliar la importancia del uso, conservación y preservación de las aguas, entre otras.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare exequible el Decreto 4674 de 2010, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El Ministerio Público no encuentra vicios en el proceso de formación del decreto, comoquiera que fue dictado dentro de la vigencia del estado de emergencia y cuenta con una motivación suficiente.

En cuanto al contenido material, sostiene que las medidas guardan conexidad con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia, se sujetan a criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, y por lo tanto también por este aspecto resultan exequibles.

Para sustentar este enunciado, señala que la finalidad de las medidas es la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Para el efecto el decreto implementa mecanismos que son necesarios para la evacuación de personas ubicadas en zonas de desastre, proporcionando las suficientes herramientas a las autoridades nacionales y territoriales para cumplir el cometido esencial de proteger y garantizar los derechos de las personas que se encuentran inmersas en dicha situación. De esta manera el Decreto 4674 “armoniza con algunas de las motivaciones invocadas en el Decreto 4580 de 2010 (...) por lo que, a juicio del Procurador “se advierte conexidad formal entre el decreto examinado y las circunstancias que motivaron la declaratoria de emergencia”.

La grave situación que se describe en los considerandos del Decreto 4580 de 2010 “amerita dictar medidas como las contenidas en este decreto, para lograr la evacuación efectiva de las personas en situación de riesgo y su reubicación en lugares seguros. El alcance y condición de la tragedia causada por la ola invernal y la urgencia de tomar medidas eficaces, desborda el marco legal ordinario sobre atención de desastres.”

La atribución de competencias a las autoridades y la asignación de responsabilidades en la ejecución de medidas de protección a favor de las personas que sufren o están en riesgo inminente de sufrir las consecuencias del desastre “además de ser necesarias y adecuadas para afrontar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en lugar de vulnerar la Carta, contribuyen a realizarla al proteger los derechos fundamentales de las personas afectadas por el desastre”.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4674 de 2010 “Por el cual se dictan normas sobre

evacuación de personas y se dictan otras medidas”, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política.

Materia objeto de análisis y metodología de la decisión

2. El control automático de constitucionalidad que adelanta la Corte en este proceso recae sobre el Decreto Legislativo No. 4674 de diciembre 17 de 2010, cuyo texto fue publicado en el diario oficial 47.929 del 20 de diciembre de 2010. El decreto en mención fue proferido por el Presidente de la República con invocación de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 (LEEE), y en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, y con el fin de conjurar los efectos generados por la ola invernal e impedir la extensión de sus efectos.

El objetivo del Decreto 4674 de 2010 es el de regular la organización y ejecución de las medidas preventivas, de preparación, respuesta y recuperación, incluidas la evacuación y la reubicación, encaminadas a la protección de la población que se encuentre en grave peligro, o ante la inminencia de un desastre, con motivo del fenómeno de “La Niña 2010-2011”.

Corresponde a la Corte efectuar el control, tanto material como formal, del mencionado decreto, con el fin de establecer si se ajusta a la Constitución, a los tratados internacionales relativos a la materia, a la ley estatutaria que regula los estados de excepción, así como a los presupuestos materiales diseñados por la jurisprudencia que son exigibles a la normativa que desarrolla los estados de emergencia económica, social y ecológica.

3. Para examinar las medidas adoptadas por el ejecutivo en el Decreto 4674 de 2010, la Corte seguirá la siguiente metodología. En primer lugar, efectuará el examen formal del decreto. Posteriormente, abordará el examen material de las normas contenidas en el decreto. Para ello hará una presentación del contenido y alcance del decreto sometido a control automático. Seguidamente se referirá a los límites generales y los requisitos constitucionales que deben cumplir los decretos de desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica. A partir de ello la Sala confrontará el contenido y alcance del Decreto Legislativo con los requisitos establecidos en los tratados internacionales, la Constitución y la jurisprudencia a efecto de determinar si se acoge a ellos.

## Examen formal del Decreto Legislativo 4674 de 2010

4. De acuerdo con las normas constitucionales y estatutarias que regulan los estados de excepción, los requisitos formales que determinan la exequibilidad de un decreto legislativo están dados por: (i) la competencia, (ii) la temporalidad y (iii) la motivación

Examinado el texto auténtico del Decreto 4674 de 2010 remitido a esta Corporación, la Sala advierte lo siguiente:

(i) Fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción -, y en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010. Además tanto el decreto que declaró el estado de emergencia como el que se somete a control automático se encuentran suscritos por el presidente y todos sus ministros. En consecuencia la normativa examinada cumple con el presupuesto de competencia.

(ii) El Decreto 4580 de 2010 fue expedido el 7 de diciembre de 2010. En el artículo 1° de esta normativa se prevé que el estado de emergencia se declara por el término de 30 días contados a partir de su expedición. El Decreto 4674 fue proferido el 17 de diciembre de 2010 y publicado en el diario oficial 47.929 de diciembre 20 de 2010, lo que acredita que se cumple con el presupuesto de temporalidad, comoquiera que la norma bajo examen fue expedida dentro del término originalmente establecido para el estado de emergencia.

(iii) La norma bajo examen ofrece un conjunto de considerandos, que pretenden dar cuenta de la magnitud de la calamidad pública que afecta al país como consecuencia de la ola invernal, así como de la necesidad, conexidad y pertinencia de las medidas encaminadas a crear procedimientos y establecer competencias específicas al Gobierno Nacional para emitir órdenes de evacuación, en concurrencia o en subsidio de las entidades territoriales, y otras medidas de protección de la población ubicada en las zonas de riesgo.

Verificados estos presupuestos establece la Corte que el Decreto 4674 de 2010 es constitucional por su aspecto formal, puesto que cumple con las condiciones para su creación previstas en el artículo 215 Superior.

## Examen material del Decreto 4674 de 2010

Límites y requisitos constitucionales para el ejercicio de facultades legislativas por parte del Gobierno durante el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Límites generales para la utilización de los poderes excepcionales de los estados de emergencia

6. En cuanto a los límites generales, esta Corporación ha señalado que únicamente dentro de un marco de respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales que en los estados de emergencia se adscriben al ejecutivo<sup>1</sup>. En este sentido, el artículo 15 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción contempla una serie de prohibiciones que se constituyen en límites para el ejercicio de las facultades de excepción. Con fundamento en ellas no es posible ejercer dichas potestades para: (i) suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado; y (iii) suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Estas prohibiciones se han expresado a través de los denominados juicios de ausencia de arbitrariedad<sup>2</sup>, intangibilidad<sup>3</sup>, no contradicción específica<sup>4</sup> y no discriminación<sup>5</sup>.

Por último, la disposición estatutaria, igualmente establece, en consonancia con el inciso 9º del artículo 215 C.P., un límite particular para los decretos fundados en la declaratoria de emergencia económica, consistente en que por intermedio de ellos el gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores (Art. 50).

Requisitos constitucionales. Metodología para el juicio de constitucionalidad de las medidas de excepción

7. En cuanto a los requisitos constitucionales, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>6</sup> ha establecido una metodología que debe guiar el juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales. A continuación se presenta una síntesis de esos pasos metodológicos<sup>7</sup>:

7.1. El juicio de conexidad material<sup>8</sup>, exige determinar si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia relacionada con las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Específicamente, respecto de las medidas concebidas en un estado de

emergencia económica y social, la conexidad es definida teniendo en cuenta dos elementos: (i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos<sup>9</sup>, y (ii) la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar<sup>10</sup>.

La concurrencia del requisito de conexidad, debe ser evaluada desde un punto de vista externo que alude a la relación que deben tener los decretos legislativos con las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y desde un punto de vista interno, que es la que debe existir entre la medida adoptada y las finalidades expresadas por el gobierno para justificarla.

7.2. El juicio de finalidad dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.<sup>11</sup>”

7.3. El juicio de motivación suficiente, dirigido a constatar que el gobierno haya apreciado “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y expresado razones suficiente para justificar tales limitaciones<sup>12</sup>.

7.4. El juicio de necesidad, según el cual las medidas adoptadas han de ser “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción”<sup>13</sup>. Este juicio, según lo ha establecido la jurisprudencia, versa sobre la relación de necesidad que debe mediar entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo<sup>14</sup>.

7.5. El juicio de incompatibilidad mediante el cual se verifica si el Gobierno Nacional, en el caso de que se hubieren suspendido normas, ha expresado las razones por las cuales las normas ordinarias suspendidas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción<sup>15</sup>”.

7.6. El juicio de proporcionalidad, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante los estados de excepción son excesivas. Este juicio comprende dos aspectos: a). Las medidas deben “guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”, y b) las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad<sup>16</sup>”

Una vez descritos los límites y requisitos que en general han de ser aplicados para el estudio de constitucionalidad de las medidas expedidas durante un estado de emergencia económica, social o ecológica, procede la Sala a precisar el contenido y alcance del Decreto 4674 de 2010, a efecto de someterlo posteriormente a la prueba metodológica descrita.

El contenido y alcance del Decreto 4674 de 2010

8. El decreto se orienta a establecer medidas para brindar protección a la población que se encuentra en zonas de alto riesgo, frente a los efectos destructivos naturales producidos por la ola invernal. Para cumplir con ese objetivo se adoptan medidas de mitigación o reducción del impacto, se establecen procedimientos y se señalan competencias.

En cuanto a las medidas, son de carácter preventivo, de preparación, de evacuación y de reubicación o reasentamiento de la población que se encuentre en zonas de alto riesgo a raíz de la fuerte ola invernal.

9. Las autoridades territoriales y de policía, serán, en principio, las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la población que se encuentre en zonas afectadas por el invierno y sus áreas de influencia. En consecuencia, se asigna a estas autoridades las funciones de: (i) impartir las órdenes de evacuación cuando se encuentre en riesgo la vida de las personas que habiten esas zonas; (ii) organizar, coordinar, y controlar a las entidades y organismos competentes para el cumplimiento del propósito de poner a salvo a la población el riesgo.

En desarrollo de esta última atribución, las autoridades mencionadas, en coordinación con organizaciones privadas o entidades públicas, podrán:

- \* Identificar y evaluar los factores de riesgo y determinar los elementos de planificación para enfrentarlos;
- \* Tomar medidas de prevención, preparación y evacuación para la protección de la población;
- \* Adelantar programas, proyectos y planes para la reducción del impacto de la ola invernal

en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia – Dirección de Gestión del Riesgo;

\* Implementar el programa de reubicación de familias localizadas en alto riesgo no mitigable, previsto en las Leyes 9ª de 1989, 2ª de 1991 y 388 de 1997;

\* Implementar una metodología de acompañamiento integral a las personas reubicadas para dar celeridad a los procesos y oportunidad a las personas en la consecución de un hábitat más adecuado;

\* Implementar la metodología para determinar el “valor único de reconocimiento” que posibilite el reasentamiento de las personas.

Competencia subsidiaria para la orden de evacuación: En el evento de que las autoridades del orden territorial y policivas no emitan la orden de evacuación, cuando según los reportes de las autoridades competentes se prevea que sobre determinada zona, área o edificación puede generarse una avalancha, derrumbe, creciente, deslizamiento o cualquier otra situación que ponga en peligro la vida o integridad física de sus pobladores, el Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, podrá impartir órdenes de evacuación de inmediato cumplimiento. Esta competencia será ejercida en el marco de los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad.

En este caso, la Dirección de Gestión del Riesgo, en coordinación con el Fondo Nacional de Calamidades, establecerá los mecanismos necesarios para el traslado inmediato y provisional de las personas por un término prudencial de 30 días calendario. El Fondo Nacional de Calamidades asumirá el traslado provisional hasta el reasentamiento definitivo.

11. Procedimiento para la evacuación subsidiaria. Para el ejercicio de esta competencia, la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia solicitará previamente al IDEAM u otra autoridad competente un concepto de orden técnico, que deberá emitirse en un término no superior a 36 horas, sobre la situación de riesgo que recae sobre determinada zona, área o edificación. Obtenido este concepto solicitará a la autoridad territorial del respectivo municipio en el que se halle ubicada la zona, área o edificación, que proceda a

ordenar la evacuación de la población cuya vida o integridad personal se encuentre en riesgo. El alcalde deberá adoptar las medidas y acciones administrativas y de policía necesarias para la evacuación de la población. Si transcurrido un plazo de 48 horas, desde la solicitud a la autoridad territorial, la evacuación no se hubiere producido, el Gobierno Nacional podrá adoptar de manera directa e inmediata las acciones para lograr la evacuación de las personas en riesgo.

Restricción de circulación. En desarrollo de la operación de evacuación podrá restringirse el acceso de la población a los lugares que se estime necesario, así como recurrir a la fuerza pública para el desalojo de quienes voluntariamente no quieran evacuar las áreas o edificaciones que presenten amenaza de riesgo para la vida e integridad de sus pobladores.

Evacuación sin sujeción al trámite previsto. En situaciones urgentes de riesgo inminente las autoridades locales y nacionales podrán ordenar y ejecutar las órdenes de evacuación o desalojo sin ajustarse al trámite anteriormente descrito.

12. Programas de reasentamiento. Si las autoridades policivas y territoriales no adelantan programas de evacuación y reubicación, la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, establecerá las prioridades para el reasentamiento de la población.

Condiciones para el proceso de reasentamiento: este proceso deberá contemplar: (i) la provisión temporal de una solución de alojamiento digno; (ii) la adquisición de la vivienda en riesgo y/o los derechos sobre las edificaciones a demoler; (iii) la asesoría y el acompañamiento integral para la adquisición de la nueva alternativa habitacional; (iv) la asignación y otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, cuando a éste hubiere lugar, contando para ello con recursos del Fondo Nacional de Calamidades; (v) la coordinación de los alcaldes y las entidades competentes sobre el destino y uso de los predios desalojados, velando por que no sean ocupados hasta su nueva destinación de uso.

El traslado inmediato y provisional de personas: Cuando la evacuación de la población en riesgo, deba efectuarse por decisión de la Dirección de Gestión del Riesgo, esta dependencia deberá coordinar con el Fondo Nacional de Calamidades los mecanismos para el traslado inmediato y provisional de las personas por un término de prudencial de 30 días calendario; pasado éste el Fondo Nacional de Vivienda asumirá el traslado provisional hasta el reasentamiento definitivo.

Establecido el contenido y alcance general del decreto sujeto a revisión, debe la Corte entrar a resolver si las medidas de prevención, preparación, respuesta y recuperación respecto de la población afectada por la ola invernal, promulgadas por el Presidente de la República, en virtud de la emergencia social declarada por medio del Decreto 4580 de 2010, se ajustan a la Constitución, a los tratados internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad y a la Ley Estatutaria que regula los estados de excepción.

Análisis de constitucionalidad del Decreto 4674 de 2010.

13. Procede la Corte a analizar el Decreto 4674 de 2010, siguiendo los parámetros y la metodología descritos en los apartados anteriores. Para el efecto, en primer lugar, se presentarán los elementos de juicio derivados del contexto, que llevaron al Gobierno a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 4580 de 2010. Así mismo, se examinarán las motivaciones del decreto sometido a revisión a fin de establecer si las medidas allí adoptadas superan los juicios de conexidad material, finalidad, motivación suficiente, necesidad, incompatibilidad y proporcionalidad. Del mismo modo examinará la Corte si además de estos requisitos constitucionales, las disposiciones del decreto examinado respetan los límites generales consistentes en la ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no discriminación y prohibición de desmejorar los derechos de los trabajadores.

14. Las motivaciones que se insertan en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, sobre la gravedad de la calamidad pública y su impacto en el orden económico, social y ecológico; la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias, y la necesidad de adoptar medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, son del siguiente tenor:

14.1. Sobre la gravedad de la calamidad pública ocasionada por el fenómeno de La Niña y su impacto en la población que ocupa zonas de riesgo, el Decreto 4580/10, señala que “han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia”.

Así mismo destaca que “se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el fenómeno de La Niña”, y que “trescientas veinticinco mil familias pobres colombianas,

gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente”.

Concluye que “numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan y su permanencia en tales sitios de alta vulnerabilidad constituye una grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal”.

14.2. Indica así mismo el decreto de declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica por razón de grave calamidad pública, que la situación originada por el fenómeno de La Niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Al respecto precisa, que el Gobierno Nacional acudió a la declaratoria de la situación de desastre prevista en el Decreto Ley 919 de 1989. No obstante, aduce que “los anteriores instrumentos legales no permiten recaudar los recursos, ni adoptar las medidas en materia tributaria, presupuestal, fiscal, contractual, institucional, y en general de orden legal, necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”.

Señala que “cuando peligre de manera grave e inminente la vida e integridad de personas, familias y comunidades asentadas en zonas de alto riesgo, incrementado por el fenómeno de La Niña, el Gobierno Nacional debe tener la facultad de impartir órdenes de evacuación directamente, o en concurrencia con las autoridades territoriales, acompañadas de mecanismos que faciliten que los evacuados accedan a un espacio donde puedan habitar dignamente, o, de ser desplazados, retornar a sus lugares de origen, así como recibir ayuda humanitaria de emergencia que les permitan subsistir dignamente. En el mismo sentido debe tener la facultad de impedir que las personas ingresen o retornen a las zonas de alto riesgo evacuadas, para proteger su vida e integridad”.

14.3. Conviene precisar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-156 de 2011, declaró la exequibilidad del Decreto 4580 de 2010, declaratorio del estado de emergencia. En esta decisión encontró plenamente acreditadas todas las circunstancias extraordinarias de perturbación del orden económico, social y ecológico, invocadas por el Presidente de la República, entre las que se encuentran las referidas.

14.4. Así mismo, el Decreto 4674 de 2010 en su parte motiva reitera las anteriores consideraciones relativas a las cifras reportadas por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio de Justicia sobre las pérdidas humanas ocasionadas por el fenómeno de La Niña, las familias afectadas o que habitan zonas de riesgo no mitigable, así como respecto de las viviendas destruidas. Destaca que “el Gobierno Nacional carece de normas precisas relacionadas con la evacuación de personas que se encuentren en grave situación de riesgo”.

Como puede advertirse, el legislador de excepción expresó razones suficientes para adoptar las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 4674 de 2010.

#### Conexidad y finalidad de las medidas

16. Observa la Corte que las medidas adoptadas por el Decreto 4674 de 2010, orientadas a la protección de la población que se encuentra en grave peligro o ante la inminencia de desastre, están relacionadas de manera directa y específica con la crisis generada por el denominado fenómeno de La Niña, el cual originó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto 4580 de 2010.

En efecto, el Decreto 4674/10 enuncia como su objetivo principal la adopción de las medidas necesarias para la mitigación del riesgo en que se encuentra la población afectada por el fenómeno de la Niña 2010-2011. En desarrollo de ese propósito establece una acción conjunta, fundada en los principios de coordinación, concurrencia y solidaridad entre las autoridades territoriales y el Gobierno Nacional para adoptar medidas y programas para salvaguardar la vida y la integridad física de la población en peligro.

Dentro de esas medidas se encuentran las de (i) identificar y evaluar las situaciones de peligro y determinar los elementos de planificación necesarios para enfrentarlo; (ii) adoptar las medidas de prevención, preparación y evacuación; (iii) adelantar programas coordinados para la reducción de impacto de la ola invernal; (iv) implementar programas de reubicación de familias que habiten zonas de alto riesgo no mitigable, y (v) la adquisición de predios averiados, así como el asesoramiento técnico para la obtención de una nueva vivienda.

En virtud de los principios de eficacia, economía y celeridad, el Decreto Legislativo 4674 /10 (Art. 3º), prevé que si las autoridades territoriales y de policía no atienden de manera

inmediata el riesgo inminente que hace evidente la necesidad de evacuación, la Dirección de Gestión de Riesgo podría ejecutar directamente las acciones necesarias de salvaguarda de la población. Así mismo el Decreto dispone (Art. 4°) que durante la situación excepcional las autoridades estatales tienen la obligación de suministrar los medios de comunicación, consumo y transporte necesarios para auxiliar a la población afectada.

El Decreto Legislativo bajo examen contempla también una estrategia (Arts. 6°, 7° y 8°) encaminada a la reubicación y reasentamiento de la población en estado de riesgo no mitigable en virtud de la ola invernal. Este programa deberá contemplar (i) la provisión temporal de alojamiento digno; (ii) la adquisición de las viviendas averiadas; (iii) el asesoramiento técnico para la consecución de una nueva alternativa habitacional; y (iv) la correcta utilización de los predios desalojados, a efecto de que no vuelvan a ser habitados.

17. La anterior referencia a las normas que integran el Decreto Legislativo 4674 de 2010, demuestra que la normatividad objeto de este juicio de constitucionalidad satisface el presupuesto de conexidad, comoquiera que adopta medidas, señala competencias, establece procedimientos y ordena el diseño de planes y programas encaminados a la oportuna evacuación, reubicación y reasentamiento de la población en riesgo a causa de la ola invernal.

18. El análisis surtido sobre las normas que integran el Decreto Legislativo 4674 de 2010, demuestra así mismo que esta normativa cumple con el requisito de finalidad, toda vez las medidas diseñadas se orientan a impedir la extensión de los efectos que ha producido la fuerte ola invernal sobre la seguridad y la integridad física de la población que se encuentra en zonas de alto riesgo. La evacuación oportuna, la reubicación prioritaria y el acompañamiento para la consecución de una nueva alternativa habitacional, son medidas claramente encaminadas al propósito de evitar mayores pérdidas en vidas y a mitigar los efectos que la calamidad pública declarada ha ocasionado sobre un considerable número de familias ubicadas en zonas de riesgo.

#### Necesidad de las medidas

19. A continuación procede la Corte a constatar si las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo objeto de este juicio, satisface el principio de necesidad. Al respecto se advierte que, de acuerdo con la información estadística recaudada por la Dirección de Gestión del

Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, la situación de calamidad pública declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 dejó un saldo de 325.000 familias pobres afectadas, las cuales habitan zonas de alto riesgo no mitigable. La misma oficina reportó información acerca de que “como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas más de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia”<sup>17</sup>. Esta situación calamitosa impide además la correcta prestación de los servicios públicos básicos para la supervivencia de la población ubicada en las zonas de desastre.

20. La situación fáctica así descrita, en efecto, pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas efectivas y oportunas de evacuación, reubicación, reasentamiento y acompañamiento de las comunidades que se encuentran en zonas de alto riesgo, con el propósito de salvaguardar la vida y la integridad física de los miembros de esta población en situación de alta vulnerabilidad, y garantizarles condiciones para una subsistencia digna.

Así mismo, se hace necesario establecer términos y procedimientos que permitan la eficaz, efectiva y eficiente aplicación, de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los órganos del nivel nacional, las entidades territoriales, y las autoridades de policía, con competencias en materia de protección de la vida de las personas que se encuentran en zonas, áreas o edificaciones calificadas como de alto riesgo no mitigable, tomando en consideración para el efecto, los requerimientos específicos de la situación concreta.

La aplicación de criterios de subsidiariedad y coordinación entre las diferentes entidades comprometidas en la salvaguarda de la vida e integridad de las personas en situación de riesgo, responde al plausible propósito de brindar una mejor y oportuna cobertura en las acciones de evacuación, reubicación y reasentamiento de la población afectada.

La atención oportuna e integral de la población evacuada de una zona, edificación o área, por razones de seguridad, demanda así mismo la articulación de acciones y recursos de diversos órganos y entidades como el Fondo Nacional de Calamidades<sup>18</sup> y el Fondo Nacional de Vivienda<sup>19</sup>.

21. No obstante, considerando que el orden jurídico colombiano cuenta con un “Sistema

Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”, contenido fundamentalmente en la Ley 46 de 198820 y los Decretos 919 de 198921, 093 de 199822, 2015 de 200123 y 4550 de 200924, y que el Decreto 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía) establece en su artículo 1125 una serie de medidas que podrán adoptar las autoridades territoriales y de policía en caso de calamidad pública, es preciso examinar si tal como lo aduce el Gobierno Nacional, carecía de las herramientas normativas necesarias para conjurar la situación de grave calamidad pública ocasionada por el fenómeno de La Niña, por lo cual debió apelar a las facultades legislativas de excepción.

22. Cabe recordar que el propósito medular del Decreto Legislativo 4674 de 2010 es el de establecer una estrategia para brindar protección integral a la población que se encuentra en zonas de alto riesgo, frente a los efectos destructivos naturales producidos por la ola invernal. Para cumplir con ese objetivo se adoptan medidas de carácter preventivo, de preparación, de evacuación y de reubicación o reasentamiento de las comunidades afectadas.

De otro lado, el Decreto 919 de 1989, por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se orienta a “definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad”. Así mismo, a “integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad”. De igual manera a “garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre y calamidad”.

En el marco de ese propósito general, la normativa en comento, señala los entes integrantes del sistema (Art. 2º) y sus funciones (Cap.IV); ordena la elaboración de un plan nacional para la prevención y atención de desastres, con la participación de entidades y organismo públicos y privados (Art. 3º); dispone la creación de un sistema integrado de información (Art. 7º); define el régimen de las situaciones de desastre y ordena la elaboración de planes específicos (Cap. II); establece el régimen contractual especial (Art. 25 y ss.); prevé reglas específicas para la ocupación temporal y la demolición de inmuebles (Arts. 30 y ss.), la imposición de servidumbres y la resolución de conflictos (Arts. 35 y ss.), y la adquisición y

expropiación de inmuebles (Arts. 37 y ss).

De igual manera, contempla regulaciones sobre moratoria o refinanciación de deudas (Arts. 41 y ss.), control fiscal posterior para las operaciones de gasto de las entidades del orden nacional (Art. 45); e introduce algunas modificaciones al Fondo Nacional de Calamidades, creado por el Decreto 1547 de 1985, uno de cuyos objetivos es el de “prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción conservación y distribución de alimento, drogas y alojamiento provisionales”(Art.70)26.

23. Esta reseña sobre las materias que regula el Decreto 919 de 1989, permite a la Sala concluir que pese a que, de manera general, se orienta al logro de finalidades similares a las que inspiran el Decreto 4674 de 2010, un examen minucioso de sus disposiciones lleva a advertir que no contiene previsiones específicas sobre competencias y procedimientos relativos a la evacuación de personas como medida de urgente ejecución para la protección de la vida y la integridad personal de la población ubicada en zonas de alto riesgo. Tampoco prevé los procedimientos a seguir para la adopción de las medidas complementarias a la evacuación como son las de reubicación, reasentamiento y acompañamiento en la consecución de una nueva alternativa habitacional, los procedimientos y los términos para la actuación coordinada o subsidiaria entre los órganos del nivel nacional y los entes territoriales.

24. Revisado el Decreto 093 de 1998 “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la prevención y atención de desastres”, observa la Sala que establece un marco programático sobre los ejes fundamentales que deben incorporar las políticas, acciones y programas tanto del orden sectorial, nacional, regional y local, para la prevención, atención y reconstrucción que se deben desarrollar para enfrentar las situaciones de desastre y calamidad pública. Se caracteriza esta normatividad por señalar principios, estrategias y mandatos generales para el diseño de esas políticas.

En cuanto a la “respuesta efectiva en caso de desastre”, establece que “el fortalecimiento de la capacidad de acción y la organización institucional es el eje para la respuesta efectiva en caso de desastre. Este paso se debe dar en dos niveles, a nivel nacional mediante el trabajo concertado de las entidades técnicas y operativas del sistema y a nivel local con el apoyo a

la gestión a través de programas de capacitación técnica y articulación de acciones con la debida orientación de las entidades nacionales responsables”. (Art. 3º num. 2)

Específicamente recomienda que “Se debe trabajar en la elaboración de metodologías e instructivos para el desarrollo de planes de emergencia y contingencia para escenarios potenciales de desastre que tengan en cuenta las características físicas, económicas y sociales de cada región y se deben fortalecer los organismos operativos locales, en particular los cuerpos de bomberos, la Defensa Civil y la Cruz Roja”.

Como se puede advertir esta normativa tampoco contempla herramientas concretas como procedimientos, términos y mecanismos específicos para la articulación de competencias en orden a la protección de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo no mitigable.

25. No desconoce la Sala que también el Código Nacional de Policía (Art. 11), autoriza a las autoridades regionales y locales para emitir una serie de órdenes en caso de inundación, terremoto, incendio, o epidemia, con el propósito de conjurar la calamidad y mitigar sus consecuencias. Estas medidas están relacionadas con el derribo o construcción de obras; la restricción en la circulación de vehículos y personas en las zonas afectadas; la desocupación de casas, almacenes y tiendas y su sellamiento; desviar el cauce de aguas; ordenar la suspensión de reuniones, espectáculos y clausura de centros educativos; reglamentar el aprovisionamiento y distribución de víveres y la prestación de servicios públicos; organizar campamentos; crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada.

Es evidente que la naturaleza y alcance de las órdenes de policía reseñadas, resultan insuficientes y limitadas para atender de manera integral a las personas afectadas por la calamidad pública generada por la ola invernal. Su insuficiencia deviene del hecho de que no prevé de manera explícita procedimiento de evacuación, ni mecanismos adecuados para la reubicación, y el acompañamiento de las familias afectadas en el proceso de consecución de una nueva alternativa habitacional; tampoco contempla mecanismos de articulación de las acciones de los entes del orden nacional con competencias en la materia, con las autoridades locales o regionales.

La proporcionalidad de las medidas

26. Como quiera que el Decreto 4674 de 2010 contempla una serie de medidas que limitan algunos derechos fundamentales como son la autonomía individual, toda vez que se prevé la evacuación y el desalojo de viviendas y propiedades, incluso con la intervención de la fuerza pública, así como la restricción de la libertad de circulación en determinadas zonas que amenazan riesgo para los pobladores, corresponde adelantar un juicio de proporcionalidad en relación con tales previsiones normativas.

26.1. En primer término, debe precisarse que las medidas restrictivas de la autodeterminación y de la libertad de circulación de los individuos, persiguen una finalidad constitucional legítima como es la protección de la vida y la integridad física de los pobladores ubicados en zonas de alto riesgo, que conforme al artículo 2 de la Constitución se constituye en un imperativo constitucional, comoquiera que “existe un deber del Estado de proteger la vida de sus poderdantes, víctimas de desastre natural que afecta directa y plenamente su vivienda y sus cultivos, único medio para sus subsistencia. Se trata de un deber del Estado de rango constitucional, no meramente moral (...)”<sup>27</sup>,

26.2. La medida de evacuación, forzosa si es preciso, seguida de una estrategia de reubicación, reasentamiento y acompañamiento institucional para la obtención de otra alternativa habitacional, resulta idónea para la protección y salvaguarda de la vida de las personas que habitan zonas definidas como de alta vulnerabilidad como consecuencia de la ola invernal, toda vez se orientan no solamente a la preservación de su integridad física, sino a crear condiciones que les permitan continuar desarrollando su existencia en condiciones dignas.

26.3. La necesidad de las medidas, quedó establecida en los fundamentos 22 a 25 de esta sentencia, al constatar que si bien el orden jurídico colombiano cuenta con un Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, un examen minucioso de esa normatividad, permite concluir que no contempla procedimientos específicos para la evacuación de personas, ni unas previsiones puntuales que permitan la articulación de acciones de las entidades del orden nacional, local y regional, que tengan competencias en materia de protección de la vida de las personas en situación de riesgo a consecuencia de una situación de desastre o de calamidad pública. La magnitud del problema social generado por la emergencia invernal, exige no solamente una estrategia encaminada a la salvaguarda inmediata y oportuna de la vida y la integridad física de los miembros de las comunidades

afectadas, sino que demanda acciones complementarias como las de reubicación, reasentamiento y acompañamiento institucional para la obtención una nueva opción habitacional.

26.4. Las medidas de evacuación, reubicación y reasentamiento de la población que ocupa zonas de riesgo, resultan igualmente proporcionales en sentido estricto, comoquiera que si bien incorporan significativas restricciones a las libertades de autodeterminación (Art. 16 C.P.) y libre circulación (Art. 24 C.P.), toda vez que autorizan el desalojo y la evacuación de lugares en los que las personas se encuentran legítimamente establecidas, se trata de limitaciones que encuentran una justificación suficiente en la necesidad apremiante de salvaguardar sus vidas ante la magnitud de la calamidad pública originada por la fuerte ola invernal, registrada en informes gubernamentales que dan cuenta de “337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia”<sup>28</sup>. Además, tal como está prevista la medida de evacuación en el Decreto 4674 de 2010, esta forma parte de una estrategia integral orientada a proveer ubicación temporal de emergencia pero también a brindar una solución más duradera consistente en la búsqueda de otra alternativa de vivienda comprometiendo en ello la acción concertada del Fondo Nacional de Calamidades y el Fondo Nacional de Vivienda.

26.5. Finalmente las restricciones a las libertades de circulación y de autodeterminación que prevé el decreto bajo examen, son temporales, en la medida que están estrictamente limitadas y encausadas a la superación de la emergencia ocasionada por el denominado fenómeno de la Niña 2010-2011 (Art. 1°).

El contenido material del Decreto 4674 de 2010, respeta los límites generales previstos en la Constitución y en los tratados sobre derechos humanos

27. Se reitera, que tal como lo tiene establecido la jurisprudencia de esta corporación únicamente dentro de un marco de respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales que en los estados de emergencia se adscriben al ejecutivo<sup>29</sup>. Corresponde en este aparte establecer si las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 4674 de 2010 superan los denominados juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica con la Constitución y no discriminación.

Dos temas puntuales regulados en el decreto bajo revisión podrían generar dudas acerca de su posible contradicción con preceptiva de rango superior. Se trata de: (i) los desalojos forzosos de población, y (ii) el desplazamiento de las autoridades locales por parte de organismos del ámbito nacional, en el ejercicio de ciertas competencias atribuidas por la ley a las entidades territoriales.

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una evacuación contraviene las disposiciones del PIDESC cuando no va acompañada de medidas de reubicación de las personas, y cuando se fundamenta en fines de utilidad general. En cuanto a lo primero señaló:

"[...] El término "desalojo forzoso" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos"<sup>32</sup>. (Destaca la Sala).

De otra parte, sobre las finalidades que tornan el desalojo contrario al PIDESC, indicó el Comité:

"Hay otros casos de desalojos forzosos que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura como, por ejemplo, la construcción de presas u otros proyectos energéticos en gran escala, la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos o la celebración de grandes acontecimientos deportivos tales como los Juegos Olímpicos"<sup>33</sup>.

Observa la Sala que la medida contenida en el Decreto 4674/10 (Art. 5°. Num.4) en el sentido de autorizar el desalojo de la población de la zona identificada como de alto riesgo, aún con la intervención de la fuerza pública, no se opone a las directrices establecidas por el Comité de DESC, comoquiera que, de una parte, responde a finalidades distintas a aquellas que se encuentran prohibidas, toda vez que se encamina a la protección de la vida y la integridad personal de la población es riesgo, y de otro lado, la evacuación va seguida de medidas de reubicación, reasentamiento y acompañamiento institucional para la consecución de una nueva alternativa habitacional.

29. En lo que concierne al eventual quebrantamiento del principio de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales (Art. 287 C.P.), por el hecho de que el decreto sometido a revisión, asigna a la Dirección de Gestión del Riesgo la ejecución del programa de evacuación de la población (Art. 3° i, y 5°), no obstante que la misma normativa reconoce que “las autoridades territoriales y de Policía son las encargadas de velar por la seguridad y la protección de la vida de las personas”<sup>34</sup>, es preciso recordar que de acuerdo con decantada jurisprudencia de esta Corte “la autonomía actúa como un principio en materia de organización competencial, lo que significa que se deba realizar en la mayor medida posible, es decir como mandato de optimización, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifique su limitación en cada caso concreto”. En este orden de ideas, lo que está vedado al legislador, sea ordinario o de excepción, es “sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro”<sup>35</sup>.

Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales existe concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional. Para la Corte, las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas<sup>36</sup>.

La decisión legislativa de adscribir a la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia la ejecución del programa de evacuación, resulta acorde con los lineamientos jurisprudenciales que se acaban de reseñar, comoquiera que: (i) si bien la medida, en apariencia, introduce una limitación a la autonomía de los municipios, se encuentra justificada en la protección de un interés superior determinado por la salvaguarda de la vida y la integridad personal de los miembros de las comunidades ubicadas en zonas de alto riesgo; (ii) la asignación de las tareas de evacuación al órgano el nivel central se encuentra enmarcado dentro de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, toda vez que está precedida de un procedimiento previo consistente en el requerimiento de un concepto técnico del IDEAM sobre la situación de riesgo que recae sobre determinada zona, área o edificación (Art. 5° num. 1), la solicitud a la entidad territorial

inicialmente competente para que proceda a ordenar la evacuación (Art. 5 num. 2), y a falta de ello, la actuación subsidiaria de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia; (iii) finalmente la situación de calamidad pública originada en la fuerte ola invernal fue declarada en el ámbito nacional, y afecta a una multiplicidad de municipios (654), por lo que el tema de las evacuaciones como una de las estrategias para salvaguardar de manera oportuna la vida y la integridad física de los ocupantes de las zonas afectadas, trasciende la órbita meramente local o regional, por lo que se hace necesaria la implementación de estrategias concertadas entre las autoridades de los diferentes niveles con competencias en materia de protección de la población, a efecto de brindar una eficaz y oportuna asistencia a la población en riesgo.

## Conclusión

30. Con base en estos argumentos, la Corte concluye que las medidas adoptadas en el Decreto 4674 de 2010, orientadas a la evacuación, reubicación, reasentamiento y acompañamiento institucional de las personas que ocupan zonas calificadas como de alto riesgo no mitigable, satisfacen los requisitos de conexidad, necesidad, finalidad, proporcionalidad e insuficiencia de medios, exigidos por el artículo 215 de la Constitución y la ley estatutaria de los estados de excepción. Se estableció así mismo que el decreto bajo revisión respeta los límites generales previstos en la Constitución y en los tratados sobre derechos humanos, cuando mediante las medidas de excepción se contemplan restricciones a derechos fundamentales o garantías constitucionales.

En consecuencia la Corte declarará la exequibilidad del Decreto 4674 de 2010 “Por el cual se distan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas”.

## VI. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 4674 del 17 de diciembre de 2010 “por el cual se distan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MAIÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUT

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En la sentencia C- 940 de 2002, que se pronunció sobre la revisión constitucional del Decreto 1885 de 2002 “por medio del cual se adiciona el Decreto 1883 de 2002”, la Corte señaló que la invocación de la antigua razón de Estado es incompatible con un régimen de excepción sometido al estado de derecho.

2 El artículo 7° de la Ley Estatutaria establece: “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so

pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

3 Juicio orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la ley estatutaria de los estados de excepción. El artículo 4° de la Ley 137 de 1994 prevé: “Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a tortura, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de la pena de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y a ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia; de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho de hábeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de los estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados (...).”

4 De acuerdo con el cual se analiza si las medidas del Ejecutivo están dentro de los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Específicamente respecto de las situaciones de emergencia económica, social o ecológica, el gobierno tiene las facultades enunciadas en los artículos 47 y 49 de la Ley 137 de 1994. La constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales. (Sentencia C-1024 de 2002. En esta sentencia la Corte declaró la inexecutable del artículo 1° del Decreto 2002 de 2002, en razón a que desnaturalizaba las

funciones constitucionales y la independencia de la Fiscalía y la Procuraduría.

5 Mediante este juicio se verifica que las medidas no sean discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, a fin de garantizar la vigencia del derecho a la igualdad durante el estado de excepción. (Artículo 14 Ley 137 de 1994).

6 Al respecto se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias C- 226 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2009, C-1024 de 2002, C-947 de 2002, C-940 de 2002, C-939 de 2002, C-876 de 2002, C-802 de 2002, C-136 de 1996, C-179 de 1994, C-004 de 1992.

7 En la sentencia C-149 de 2003, se presentan los pasos metodológicos pero en relación con los decretos de desarrollo de la conmoción interior.

9 Según el artículo 47 de la Ley 137 de 1994: “en virtud de la declaración del estado de emergencia, el gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis ya a impedir la extensión de sus efectos”.

10 El artículo 47 precitado establece: “Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado”.

11 Artículo 10 de la Ley 137 de 1994.

12 Artículo 8° de la Ley 137 de 1994.

13 Artículo 11 de la Ley 137 de 1994.

14 Este juicio, según la jurisprudencia “(...)Comprende dos parte en la cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...] o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad, y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional.” (Sentencias C- 179 de 1994, en la que la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de lo Estados de excepción; C- 122 de 1997, en la que la Corte examinó el

principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 de 1997).

15 Artículo 12 de la Ley 137 de 1994.

16 Artículos 13 ib.

17 Considerando No.7 del Decreto 4674 de 2010.

18 Creado como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad, o de naturaleza similar. Dentro de sus objetivos están los de “prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimento, drogas y alojamientos provisionales”, así como el de “mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada”.

19 El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tiene como objetivos “consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda”. (Decreto 555 de 2003. Art. 2ª).

20 “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al presidente de la República y se dicta otras disposiciones”.

21 Diario Oficial No.38799 del 1º de mayo de 1989, “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres” . Este Decreto es reglamentario de la Ley 46 de 1988 “Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”.

22 “Por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”.

23 “Por el cual se reglamenta la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública”.

24 Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 919 de 1989 sobre adecuación, reparación, y/o reconstrucción de edificaciones con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.

25 ARTICULO 11. - En caso de calamidad pública tal como inundación, terremoto, incendio o epidemia que amenace a la población, los gobernadores, intendentes, comisarios especiales, alcaldes, inspectores y corregidores de policía podrán tomar las siguientes medidas para conjurar la calamidad o para remediar sus consecuencias: 1o) Ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, cuando sea necesario; // 2o) Ordenar la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados o que puedan ocasionarse; // 3o) Impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares; // 4o) Ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento; // 5o) Desviar el cauce de las aguas; // 6o) Ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y de colegios; // 7o) Reglamentar el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios; // 8o) Reglamentar en forma extraordinaria servicios públicos tales como los de energía eléctrica, acueductos, teléfonos y transportes de cualquier clase; // 9o) Organizar campamentos para la población que carezca de techo; // y 10) Crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada; estos cargos son de forzosa aceptación. // Estas facultades no regirán sino mientras dure la calamidad, y el funcionario que las ejerza dará cuenta pormenorizada e inmediata al concejo municipal o a la asamblea, según el caso, en sus inmediatas sesiones ordinarias, de las medidas que hubiere adoptado.

26 Este artículo fue adicionado por el Decreto Legislativo 4702 del 21 de diciembre de 2010, que creó la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y le asignó funciones. La misma norma fue modificada por el Decreto Legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, que dispuso la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración.

27 Corte Constitucional, sentencia T-1094 de 2002.

28 Informe de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

29 Corte Constitucional, sentencia C- 940 de 2002.

30 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 7 (1977).  
El derecho a la vivienda adecuada: los desalojos forzosos.

31 Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (1976).  
Cap. II, Hábitat, recomendación B.8, párr. c ii). (A/CONF.7015).

32 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 7 (1977).  
El derecho a la vivienda adecuada: los desalojos forzosos.

33 *Ibíd.*

34 Ley 136 de 1994. Artículo 3o. Funciones. Corresponde al municipio. 1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.

2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal.

3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.

5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.

6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.

7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
9. Las demás que le señale la Constitución y la ley.

35 Corte Constitucional, sentencia C- 894 de 2003.

36 Corte Constitucional, sentencia C- 149 de 2010.