

Sentencia C-274/11

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

El Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple los requisitos formales y materiales de las normas de emergencia, toda vez que: (1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional; (2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (3) tiene una parte motiva que se refiere a la necesidad de conjurar la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 y versa sobre la necesidad de aumentar los recursos disponibles legalmente para enfrentar las consecuencias de la crisis dejada por la ola invernal, concretamente; y (4) fue expedido el 13 de diciembre de 2010, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública declarado por el mencionado Decreto; y en cuanto a los requisitos materiales, la Sala considera que el Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos materiales exigidos a esta clase de normas, bajo el orden constitucional vigente.

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Facultad legislativa del gobierno sujeta a límites

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos y pasos metodológicos

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE MODIFICA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Contenido y alcance

Mediante el Decreto Legislativo 4627 de 2010 el Gobierno Nacional adoptó las medidas necesarias para incluir, dentro del presupuesto nacional, los recursos suficientes para enfrentar los costos básicos de los efectos de la crisis por la ola invernal, en especial, para el cubrimiento de los costos de la ayuda de emergencia humanitaria para las familias damnificadas, habida cuenta de lo insuficientes que resultaban, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, las apropiaciones incluidas en la Ley 1365 de 2009, "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2010", resultando indispensable establecer disposiciones especiales inmediatas para destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes, al igual que autorizar el gasto que permitiera la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Autorizado para la ejecución de los recursos provenientes de la modificación al presupuesto general de la nación

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Alcance/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-En tiempo de normalidad

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA SOCIAL QUE MODIFICA PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Propósito de importancia suprema

Si bien el Decreto legislativo 4627 de 2010 sacrifica limitada y parcialmente los recursos destinados por el legislador ordinario para el cumplimiento ordinario de las funciones propias de diversas instituciones del Estado, con el propósito de proteger y garantizar un mínimo de emergencia a las personas afectadas por la ola invernal, el propósito del Gobierno es el de asegurar el derecho a un mínimo de emergencia; el mínimo de los mínimos. Los recursos estatales, por tanto, se están destinando a un fin de importancia suprema: garantizar las condiciones mínimas de supervivencia a las familias damnificadas.

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA QUE MODIFICA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-No implica restricciones a derechos

constitucionales/DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA QUE MODIFICA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Improcedencia de juicios de motivación y de no discriminación

En la medida en que las normas contenidas en el Decreto Legislativo 4627 de 2010 no implican restricción alguna de derechos constitucionales, la Sala se abstiene de efectuar los juicios de motivación y de no discriminación

DECRETO LEGISLATIVO DE EMERGENCIA QUE MODIFICA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Juicio de conexidad material directa y específica

En cuanto hace a la conexidad como elemento fundamental para justificar la constitucionalidad de los decretos que se expiden al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Corte aprecia que, en su conjunto, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 4627 de 2010, tienen relación directa y específica con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por la ola invernal que con ocasión del fenómeno de La Niña se ha desatado en todo el país y la consecuente situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 4580 de 2010. Para la Sala es evidente que existe conexidad en términos generales, por cuanto las medidas adoptadas buscan poder liberar los recursos necesarios para atender prontamente a las personas afectadas por la crisis invernal, en la medida que los recursos se destinan, específicamente, “para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, resultando claro que las medidas adoptadas se relacionan directa y específicamente con el aumento de la dimensión de la crisis invernal que, usualmente, ocurre a finales de todos los años. Si la crisis hubiera sido de dimensiones ordinarias, el Gobierno contaba con suficientes recursos para atenderla. La dimensión que específicamente adquirió este año la ola invernal, es la razón por la cual el dinero normalmente destinado a estas crisis se revela insuficiente, y demanda las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Existencia de relación de conexidad general con decreto declaratorio del Estado de Emergencia por grave calamidad pública

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Reforma por Gobierno

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Reducción de apropiaciones presupuestales

PARTIDAS TRANSFERIDAS AL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES EN ESTADO DE EMERGENCIA-Restricciones para su ejecución

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Medidas adoptadas superan juicios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación y no discriminación

Con el juicio de finalidad se verifica que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos; siendo la finalidad única y específica de las normas del Decreto 4627 de 2010 la de obtener los recursos suficientes para poder completar el monto de dinero necesario para asegurar una ayuda humanitaria de emergencia a las familias damnificadas, resultando claro que las normas del decreto no sólo son conexas al estado de emergencia económica, social y ecológica, sino que además su finalidad es específica. Por el juicio de necesidad se pretende establecer si las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, y en el presente caso, las medidas contenidas en el Decreto 4627 de 2010 se fundamentan tanto en razones fácticas como jurídicas, pues las razones fácticas tienen que ver con la necesidad de contar con los montos de dinero suficientes para costear el valor de la ayuda humanitaria de emergencia que se va a proveer y la imposibilidad del Gobierno Nacional de conseguir los recursos adicionales que se requieren, por vías diferentes a la de modificar el Presupuesto Nacional, lo cual, únicamente se puede hacer mediante una ley de la República, o mediante una norma con fuerza de ley, como lo es el caso de un decreto legislativo. Por último, El juicio de proporcionalidad pretende establecer si las medidas adoptadas durante el estado de emergencia son excesivas, resultando en el presente caso que las medidas no sólo no afectan valores y principios constitucionales sino que, por el contrario buscan desarrollarlos y defenderlos, toda vez que tomar recursos monetarios disponibles y utilizables del Presupuesto Nacional, originalmente destinados a los giros ordinarios y usuales de la Administración, para garantizar las mínimas condiciones vitales de emergencia y humanitarias, a casi medio millón de familias damnificadas por la crisis invernal, es proporcionado, por lo que las medidas presupuestales de emergencia adoptadas por el

Gobierno, en calidad de legislador extraordinario, son proporcionales.

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

Referencia: expediente RE-172

Decreto Legislativo 4627 de 2010, “por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica y se modifica el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2010.”

Magistrada sustanciadora:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 7 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 4627 de 2010 “por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica y se modifica el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2010.”

I. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento de lo previsto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República remitió el 14 de enero de 2011 el Decreto Legislativo 4627 de 2010, “por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica y se modifica el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2010”, expedido el 13 de diciembre de 2010, para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

2. Avocado el conocimiento por este Despacho, se ordenó mediante auto del veinte (20) de enero de dos mil once (2011), oficiar al Secretario General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que en el término de tres (3) días, presentara los argumentos que, según la motivación del decreto, justifican la medida decretada a la luz de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación y demás requisitos que señalan los artículos 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 46 y 47 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, Ley 137 de 1994. Se pidió indicar cuál es el concepto de gasto 'que se requiere' para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De forma similar, se ofició al Ministro de Hacienda, a fin de que en el término de tres (3) días, presentara (i) su posición respecto de la compatibilidad del decreto con la Constitución y la Ley 137 de 1994; (ii) dijera porque las apropiaciones incluidas en la Ley 1365 de 2009, 'Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2010', resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; y (iii) indicara por qué es 'indispensable' establecer disposiciones especiales inmediatas para destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes. Se indicó que el Ministerio debía decir (iv) por qué es necesario autorizar el gasto que permita la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades y (v) por qué es 'indispensable' realizar las modificaciones a la Ley 1365 de 2009. También se ofició al Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con el fin de que en el término de tres (3) días, informara por qué no se empleó otra forma de obtener los recursos en cuestión.

3. Una vez vencido el término anterior, mediante Auto de febrero 3 de 2011, se resolvió oficiar al Ministro de Hacienda y Crédito Público, a fin de que en el término de tres (3) días, presentará una justificación detallada y precisa sobre la necesidad de efectuar contracréditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, por la suma de \$402.587.314.790.00 pesos.

4. Vencido el período probatorio respectivo, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente. Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 4627 de 2010 sometido a su revisión.

II. TEXTO DEL DECRETO

El siguiente es el texto del Decreto No. 4627 de 13 de diciembre de 2010, tal como aparece publicado en el Diario Oficial N° 47.922

Decreto 4627 de 2010

diciembre 13

(Diario Oficial 47.922)

por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica y se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010

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 por el Decreto 4580 de 2010, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 4580 de 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública;

Que de conformidad con el considerando 3.6 del Decreto 4580 de 2010, las apropiaciones incluidas en la Ley 1365 de 2009, “por el cual se decreta de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010”, resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por lo que es indispensable establecer disposiciones especiales inmediatas para destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes;

Que se hace necesario autorizar el gasto que permita la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades, siendo indispensable realizar las modificaciones a la Ley 1365 de 2009 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010”,

DECRETA

Artículo 1°. Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a estos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran organismos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación señalados en el presente Decreto Legislativo, se destinarán a la atención de los gastos que se requieran para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Artículo 2°. Para conjurar la crisis, los recursos a que se refiere el presente Decreto Legislativo deberán transferirse al Fondo Nacional de Calamidades a que hace mención el Decreto 1547 de 1984. Los ordenadores de gasto transferirán directamente los citados recursos al Fondo Nacional de Calamidades mediante resolución expedida en la presente vigencia fiscal.

Artículo 3°. Contracréditos al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Efectúanse los siguientes contracréditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, en la suma de cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587.314.790) moneda legal, según el siguiente detalle:1

PROG

SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCION 0201

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

1.438.400.161

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

1.438.400.161

1.438.400.161

SECCION 0210

AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCION SOCIAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL-
ACCION SOCIAL.

CONTRA CREDITOS DE INVERSION

1.294.629.660

1.294.629.660

530

ATENCION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL APOYO A LA GESTION DEL ESTADO

1.294.629.660

1.294.629.660

100

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

1.294.629.660

1.294.629.660

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

1.294.629.660

1.294.629.660

SECCION 0301

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE PLANEACION

CONTRACREDITOS DE INVERSION

3.043.938.984

3.043.938.984

510

ASISTENCIA TECNICA DIVULGACION Y CAPACITACION A FUNCIONARIOS DEL ESTADO PARA
APOYO A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

2.000.000.000

2.000.000.000

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

2.000.000.000

2.000.000.000

530

ATENCION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA GESTION DEL ESTADO

1.043.938.984

1.043.938.984

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

1.043.938.984

1.043.938.984

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

3.043.938.984

3.043.938.984

SECCION 0325

FONDO NACIONAL DE REGALIAS

CONTRACREDITOS DE INVERSION

102.000.000.000

102.000.000.000

630

TRANSFERENCIAS

102.000.000.000

102.000.000.000

100

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

102.000.000.000

102.000.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

102.000.000.000

102.000.000.000

SECCION 0403

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI-IGAC

CONTRACREDITOS DE INVERSION

1.903.817.134

1.903.817.134

440

ACTUALIZACION DE INFORMACION PARA PROCESAMIENTO

1.903.817.134

1.903.817.134

100

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

1.903.817.134

1.903.817.134

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

1.903.817.134

1.903.817.134

SECCION 0503

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP)

CONTRACREDITOS DE INVERSION

4.336.631.001

4.336.631.001

112

ADQUISICION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

2.941.923

2.941.923

705

EDUCACION SUPERIOR

2.941.923

2.941.923

123

MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

4.522.702

4.522.702

705

EDUCACION SUPERIOR

4.522.702

4.522.702

310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

3.345.043

3.345.043

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

3.345.043

3.345.043

410

INVESTIGACION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS

122.846.535

122.846.535

705

EDUCACION SUPERIOR

122.846.535

122.846.535

510

ASISTENCIA TECNICA, DIVULGACION Y CAPACITACION A FUNCIONARIOS DEL ESTADO PARA
APOYO A LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

1.686.948.059

1.686.948.059

INTERSUBSECTORIAL EDUCACION

37.879.355

37.879.355

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

934.389.491

934.389.491

1501

ASISTENCIA DIRECTA A LA COMUNIDAD

714.679.213

714.679.213

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

2.513.674.243

2.513.674.243

705

EDUCACION SUPERIOR

574.465.628

574.465.628

1000

1.939.208.615

1.939.208.615

530

ATENCION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA GESTION DEL ESTADO

2.352.496

2.352.496

705

EDUCACION SUPERIOR

2.352.496

2.352.496

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

4.336.631.001

4.336.631.001

SECCION: 0602

FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.361.535.540

3.361.535.540

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

3.361.535.540

3.361.535.540

SECCION 1301

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

20.0000.000.000

20.0000.000.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

41.775.000.000

41.775.000.000

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

30.000.000.000

30.000.000.000

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

30.000.000.000

30.000.000.000

630

TRANSFERENCIAS

11.775.000.000

11.775.000.000

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

11.775.000.000

11.775.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

61.775.000.000

SECCION: 1701

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

CONTRACREDITOS DE INVERSION

650.000.000

650.000.000

221

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS
ADMINISTRATIVOS

650.000.000

650.000.000

1100

INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO

650.000.000

650.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

650.000.000

650.000.000

SECCION 1713

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL-INCODER

CONTRACREDITOS DE INVERSION

1.580.254.212

1.580.254.212

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

1.580.254.212

1.580.254.212

1100

INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO

1.580.254.212

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

1.580.254.212

1.580.254.212

SECCION: 2101

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

CONTRACREDITOS DE INVERSION

2.134.866.270

2.134.866.270

310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

973.000.000

973.000.000

202

PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA

973.000.000

973.000.000

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

348.166.270

348.166.270

506

RECURSOS NATURALES ENERGETICOS NO RENOVABLES

348.166.270

348.166.270

630

TRANSFERENCIAS

813.700.000

813.700.000

500

INTERSUBSECTORIAL ENERGIA

813.700.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

2.134.866.270

2.134.866.270

SECCIO: 2103

INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGIA Y MINERIA- INGEOMINAS.

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

241.900.000

241.900.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

7.520.000.000

7.520.000.000

410

INVESTIGACION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS

5.855.000.000

5.855.000.000

207

MINERIA

5.855.000.000

5.855.000.000

430

LEVANTAMIENTO DE INFORMACION PARA PROCESAMIENTO

1.665.000.000

1.665.000.000

207

MINERIA

878.000.000

878.000.000

506

787.000.000

787.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

7.761.900.000

7.761.900.000

SECCION: 2111

AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS -ANH

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

5.000.000.000

5.000.000.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

29.846.636.397

29.846.636.397

111

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

1.046.762.540

1.046.762.540

506

RECURSOS NATURALES ENERGETICOS NO RENOVABLES

1.046.762.540

1.046.762.540

211

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS DEL SECTOR

2.067.852.497

506

RECURSOS NATURALES ENERGETICOS NO RENOVABLES

2.067.852.497

2.067.852.497

410

INVESTIGACION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS

26.732.021.360

26.732.021.360

506

RECURSOS NATURALES ENERGETICOS NO RENOVABLES

26.732.021.360

26.732.021.360

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

34.846.636.397

34.846.636.397

SECCION: 2201

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

CONTRACREDITOS DE INVERSION

1.997.000.000

1.997.000.000

310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

1.250.000.000

1.250.000.000

705

EDUCACION SUPERIOR

1.250.000.000

1.250.000.000

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

175.000.000

175.000.000

700

INTERSUBSECTORIAL EDUCACION

175.000.000

175.000.000

620

SUBSIDIOS DIRECTOS

572.000.000

703

EDUCACION SECUNDARIA

572.000.000

572.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

1.997.000.000

1.997.000.000

SECCION: 2306

FONDO DDE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

693.950.000

693.950.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

6.790.000.000

6.790.000.000

211

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS
PROPIOS DEL SECTOR

6.440.000.000

6.440.000.000

400

INTERSUBSECTORIAL COMUNICACIONES

6.440.000.000

6.440.000.000

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

350.000.000

350.000.000

400

INTERSUBSECTORIAL COMUNICACIONES

350.000.000

350.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

7.483.950.000

7.483.950.000

SECCION: 2402

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS

CONTRACREDITOS DE INVERSION

2.564.970.562

3.015.105.048

5.580.075.610

113

MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

1.414.693.934

1.518.030.167

2.932.724.101

601

RED TRONCAL NACIONAL

1.518.030.167

1.518.030.167

606

TRANSPORTE FLUVIAL

1.414.693.934

1.414.693.934

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS
PROPIOS DEL SECTOR

1.497.074.881

INTERSUBSECTORIAL TRANSPORTE

1.497.074.881

1.497.074.881

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

1.150.276.628

1.150.276.628

600

INTERSUBSECTORIAL TRANSPORTE

1.150.276.628

1.150.276.628

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

2.564.970.562

3.015.105.048

5.580.075.610

SECCION: 2412

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

8.800.000.000

8.800.000.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

564.000.000

564.000.000

111

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

564.000.000

564.000.000

608

TRANSPORTE AEREO

564.000.000

564.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

564.000.000

8.800.000.000

9.364.000.000

RAMA JUDICIAL

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.436.095.286

3.436.095.286

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

3.436.095.286

3.436.095.286

SECCION: 2901

FISCALIA GENERAL DE LA NACION

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

600.000.000

600.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

600.000.000

600.000.000

SECCION: 2902

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

600.000.000

600.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

600.000.000

600.000.000

SECCION: 3241

CONTRACREDITOS DE INVERSION

32.415.990.000

32.415.990.000

111

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

32.415.990.000

32.415.990.000

1402

SOLUCIONES DE VIVIENDA URBANA

32.415.990.000

32.415.990.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

32.415.990.000

32.415.990.000

SECCION: 3301

MINISTERIO DE CULTURA

CONTRACREDITOS DE INVERSION

698.111.631

310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

115.220.831

115.220.831

709

ARTE Y CULTURA

115.220.831

115.220.831

620

SUBSIDIOS DIRECTOS

582.890.800

582.890.800

709

ARTE Y CULTURA

582.890.800

582.890.800

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

698.111.631

698.111.631

SECCION: 3501

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

CONTRACREDITOS DE INVERSION

3.128.123.687

3.128.123.687

430

LEVANTAMIENTO DE INFORMACION PARA PROCESAMIENTO

600.000.000

600.000.000

605

COMERCIO EXTERIOR

600.000.000

600.000.000

520

2.528.123.687

2.528.123.687

200

INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO

745.873.206

745.873.206

201

MICROEMPRESA E INDUSTRIA ARTESANAL

1.782.250.481

1.782.250.481

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

3.128.123.687

3.128.123.687

SECCION: 3503

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

CONTRACREDITOS DE INVERSION

231.730.000

231.730.000

211

ADQUISICION Y/O PRODUCCION DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS
PROPIOS DEL SECTOR

231.730.000

231.730.000

200

INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO

231.730.000

231.730.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

231.730.000

231.730.000

SECCION: 3504

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL. CONTADORES

CONTRACREDITOS DE INVERSION

142.200.000

142.200.000

122

ADQUISICION DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

142.200.000

142.200.000

200

INTERSUBSECTORIAL INDUSTRIA Y COMERCIO

142.200.000

142.200.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

142.200.000

142.200.000

SECCION: 3601

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

421.900.000

421.900.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

50.614.504.625

50.614.504.625

630

TRANSFERENCIAS

50.614.504.625

50.614.504.625

304

50.614.504.625

50.614.504.625

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

51.036.404.625

51.036.404.625

SECCION: 3602

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.378.600.000

3.378.600.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

3.378.600.000

3.378.600.000

SECCION: 3603

FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.048.411.320

100.000.000

3.148.411.320

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

3.048.411.320

100.000.000

3.148.411.320

SECCION 3605

FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

752.229.000

752.229.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

752.229.000

752.229.000

SECCION: 3607

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

8.799.437.000

8.799.437.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

8.799.437.000

8.799.437.000

SECCION: 3610

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMISION DE REGULACION EN SALUD CRES

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

2.663.000.000

2.663.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

2.663.000.000

2.663.000.000

SECCION : 3701

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.000.000.000

3.000.000.000

CONTRACREDITOS DE INVERSION

3.287.289.882

3.287.289.882

113

MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

744.226.000

744.226.000

802

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO

744.226.000

744.226.000

310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

1.407.899.378

1.407.899.378

800

INTERSUBSECTORIAL JUSTICIA

1.407.899.378

1.407.899.378

520

ADMINISTRACION, CONTROL Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL PARA APOYO A LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO

1.135.164.504

1.135.164.504

INTERSUBSECTORIAL JUSTICIA

1.135.164.504

1.135.164.504

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

6.287.289.882

6.287.289.882

SECCION: 3703

DIRECCION NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

48.899.909

48.899.909

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

48.899.909

48.899.909

SECCION :3704

CORPORACION NACIONAL PARA LA RECONSTRUCCION DE LA CUENCA DEL RIO PAEZ Y ZONAS
ALEDAÑAS NASA KI WE

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

64.686.911

64.686.911

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

64.686.911

64.686.911

SECCION: 305

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIO Y REGISTRO

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

13.296.198.863

13.296.198.863

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

13.296.198.863

13.296.198.863

SECCION: 3706

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

13.800.000.000

13.800.000.000

13.800.000.000

13.800.000.000

SECCION : 3707

DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES

CONTRACREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

69.172.353

69.172.353

CONTRACREDITOS DE INVERSION

38.099.354

38.099.354

310

DIVULGACION, ASISTENCIA TECNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO

38.099.354

38.099.354

800

INTERSUBSECTORIAL JUSTICIA

38.099.354

38.099.354

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

107.271.707

107.271.707

SECCION: 3901

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION

CONTRACREDITOS DE INVERSION

2.000.000.000

123

MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

2.000.000.000

2.000.000.000

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

2.000.000.000

2.000.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS SECCION

2.000.000.000

2.000.000.000

TOTAL CONTRACREDITOS

304.602.120.941

97.985.193.849

402.587.314.790

Artículo 4°. Créditos al Presupuesto General de la Nación. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2010 en la suma de cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587.314.790) moneda legal, según el siguiente detalle:2

PROG

SUBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCION :0325

FONDO NACIONAL DE REGALIAS

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

102.000.000.000

102.000.000.000

102.000.000.000

102.000.000.000

SECCION: 0503

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA (ESAP)

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

4.336.601.001

4.336.601.001

TOTAL CREDITOS SECCION

4.336.601.001

4.336.601.001

SECCION: 0602

FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.361.535.540

3.361.535.540

TOTAL CREDITOS SECCION

3.361.535.540

3.361.535.540

SECCION: 2101

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

813.700.000

813.700.000

TOTAL CREDITOS SECCION

813.700.000

813.700.000

SECCION:2103

INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGIA Y MINERIA-INGEOMINAS

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

7.761.900.000

7.761.900.000

TOTAL CREDITOS SECCION

7.761.900.000

SECCION: 2111

AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS -ANB

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

34.846.636.397

34.846.636.397

TOTAL CREDITOS SECCION

34.846.636.397

34.846.636.397

SECCION :2306

FONDO DE TEGNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y LAS COMUNICACIONES

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

7.483.950.000

7.483.950.000

TOTAL CREDITOS SECCION

7.483.950.000

7.483.950.000

SECCION : 2402

INSTITUTO NACIONAL DE VIAS

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.015.105.048

3.015.105.048

TOTAL CREDITOS SECCION

3.015.105.048

3.015.105.048

SECCION : 2412

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA AERONAUTICA CIVIL

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

8.800.000.000

8.800.000.000

8.800.000.000

8.800.000.000

SECCION: 3504

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL JUNTA CENTRAL DE CONTADORES

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

142.200.000

142.200.000

TOTAL CREDITOS SECCION

142.200.000

142.200.000

SECCION: 3601

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

50.614.504.625

50.614.504.625

TOTAL CREDITOS SECCION

50.614.504.625

50.614.504.625

SECCION: 3602

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

3.378.600.000

3.378.600.000

TOTAL CREDITOS SECCION

3.378.600.000

3.378.600.000

SECCION: 3603

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

100.000.000

100.000.000

TOTAL CREDITOS SECCION

100.000.000

100.000.000

SECCION : 3607

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF)

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

8.799.437.000

8.799.437.000

TOTAL CREDITOS SECCION

8.799.437.000

8.799.437.000

SECCION : 3610

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL COMISION DE REGULACION EN SALUD -CRES

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

2.663.000.000

2.663.000.000

TOTAL CREDITOS SECCION

2.663.000.000

SECCION. 3701

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

151.173.916.316

151.173.916.316

TOTAL CREDITOS SECCION

151.173.916.316

151.173.916.316

SECCION : 3705

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIO Y REGISTRO

CREDITOS DE FUNCIONAMIENTO

13.296.198.863

13.296.198.863

TOTAL CREDITOS SECCION

13.296.198.863

13.296.198.863

TOTAL CREDITOS

304.602.120.941

97.985.193.849

402.587.314.790

Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.3

Publíquese y cúmplase.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN.

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Ángela Holguín Cuellar.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Rivera Salazar.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de la Protección Social,

Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Minas y Energía,

Carlos Enrique Rodado Noriega.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díaz-Granados Guida.

La Ministra de Educación Nacional,

María Fernanda Campo Saavedra.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Beatriz Helena Uribe Botero.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Diego Ernesto Molano Vega.

El Ministro de Transporte,

Germán Cardona Gutiérrez.

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba.

III. INFORMES SOLICITADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en el proceso de la referencia mediante cuatro comunicaciones,⁴ para solicitar la declaración de exequibilidad de las disposiciones en estudio, por cumplir los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) y la jurisprudencia constitucional. Sus argumentos fueron los siguientes.

1.1. En primer lugar, se considera que el Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución por cuanto (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.

1.2. En segundo lugar, se considera que el Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos materiales, en cuanto las medidas adoptadas atienden adecuadamente a los criterios constitucionales de conexidad, finalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

1.2.1. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 4627 de 2010 consistieron en destinar los ingresos y rentas señaladas en el mismo Decreto a la atención de los gastos que se requieran para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos (art. 1). Concretamente, se efectuaron contracréditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, por la suma de cuatrocientos dos mil, quinientos ochenta y siete millones, trescientos catorce mil setecientos noventa pesos, moneda legal —\$402.587'314.790— (art. 3); y, con base en tales recursos, se abrieron créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2010, por la misma suma de dinero (art. 4). Para 'conjurar la crisis', se estableció que los recursos a los que se hace referencia en el Decreto, debían ser transferidos al Fondo Nacional de Calamidades, precisando que para ello, los ordenadores de gasto debían previamente transferir los recursos directamente al Fondo mediante resolución expedida durante la vigencia fiscal de 2010 (art. 2).⁵

1.2.2. En primer, lugar, fundándose en la propia jurisprudencia constitucional (C-448 de 1992), el Ministerio advierte que “[...] el Gobierno tiene plenas facultades para modificar el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones de la vigencia fiscal en la cual se declarara el Estado de Excepción, siempre y cuando la pretendida modificación tenga, de una parte, el objetivo principal de la relación de conexidad con los fundamentos que causaron la declaratoria”.⁶

1.2.3. Conexidad. Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la adición presupuestal contemplada por el Decreto tiene conexidad con la declaratoria de la Emergencia Social, en la medida en que uno de los objetivos principales de esta, era poder crear nuevas fuentes de recursos, con el fin de poder contar con el dinero necesario para atender a la población damnificada, así como las medidas tendientes a la reconstrucción. Al respecto afirma que “[...] el Decreto Legislativo 4627 de 2010 estableció disposiciones especiales e inmediatas

con el fin de destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes. Asimismo, se determinó la necesidad de autorizar el gasto que permita la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades, siendo indispensable realizar las modificaciones a la Ley de Presupuesto. || [...] no resulta lógico que se pretenda implementar medidas tendientes a conjurar los efectos causados por la ola invernal, si no se cuenta con los recursos necesario para su implementación, circunstancia de la cual se deriva la conexidad de la medida”.⁷

1.2.4. Finalidad. Las medidas están claramente orientadas a conjurar la crisis producida por la ola ambiental, puesto que los recursos apropiados se dirigirán directa y específicamente a este propósito. Concretamente, el Ministerio señala que estos recursos serán dirigidos específicamente a brindar ayuda humanitaria a la población afectada, de tal manera que “pueda proveerse a la población de herramientas suficientes para reactivarse dentro de la sociedad”.⁸

1.2.5. Necesidad. Para el Ministerio, es claro que teniendo en cuenta el proceso de deliberación y decisión público y democrático del Presupuesto Nacional, la única manera de lograr adicionar los recursos que se requieren para enfrentar la crisis generada por la ola invernal, es mediante una modificación de las normas legales correspondientes, en ejercicio de los poderes excepcionales que el Estado de Emergencia confieren al Presidente de la República. Dice al respecto el Ministerio: “El Gobierno Nacional en la actualidad cuenta con un Presupuesto y un Marco Fiscal de Mediano Plazo que ha surtido los trámites legales a través del Congreso de la República, dentro de los parámetros y supuesto de normalidad económica, en los cuales no se encuentran contemplados eventos sobrevinientes graves como los generados por el fenómeno de La Niña que actualmente vive el país. Lo anterior, trae como consecuencia que la perspectiva fiscal en materia de gasto, hoy dimensionada en las cuentas fiscales, sea totalmente insuficiente para atender la nueva realidad del gasto. || Con el fin de lograr una atención inmediata por parte del Gobierno Nacional en las zonas afectadas por la actual emergencia económica, social y ecológica, es necesario brindar al Gobierno Nacional las herramientas suficientes para la obtención de recursos y liberación de los existentes, en la cuantía requerida para conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos causados por el fenómeno de la Niña”.⁹

En la segunda de las comunicaciones del Ministerio se explicó en mayor detalle por qué era

necesario (i) emplear la herramienta usada por el Decreto (modificar el Presupuesto Nacional); y (ii) por qué en esa cantidad específica de dinero. Al respecto, el Ministerio sostuvo lo siguiente

“El proceso de elaboración del Presupuesto General de la Nación comienza en febrero del año anterior cuando los órganos que forma parte del mismo inician la elaboración de sus anteproyectos, en los que incorporan las estimaciones de requerimientos de recursos para financiación de sus planes y programas, de manera que para el caso del año 2010, en el momento de la presupuestación no era posible prever las dimensiones de la ola invernal que atraviesa el país ni en su magnitud y duración.

El proyecto de presupuesto general de la Nación contempló una previsión para la atención de desastres y calamidades, cuya base de estimación estaba definida por las entidades respectivas, pero debido a las restricciones presupuestales en la programación se tiene en cuenta principalmente el monto promedio histórico incorporado para la atención de estos eventos. El año 2010 no fue la excepción, se presupuestaron \$386.771 mil millones para tal fin.

De acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 87, el presupuesto anual contiene recursos con destino al Fondo de Compensación interministerial con el propósito de atender los posibles faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos en la respectiva vigencia fiscal y para los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia. En la vigencia fiscal de 2010 el monto destinado al Fondo fue de \$45, 3 miles de millones, los cuales fueron asignados durante el transcurso del año a la atención de las necesidades de gastos derivados por los fenómenos climáticos, según el siguiente detalle:

Fondo de Compensación Interministerial

Millones de pesos

Concepto	Valor de la justificación
apropiación inicial	45.385
distribución entidades	42.000 Fondo de calamidades

Resol. 2243, agosto 6

15.000 Para atender las necesidades derivadas por hechos sobrevinientes e imprevistos generados en el territorio nacional en el primer semestre del presente año, que han dejado afectaciones muy graves en personas e infraestructura física, dejando a 125 familias damnificadas y afectadas a 34.000 viviendas, servicios públicos vitales y vías primarias y secundarias.

Resol. 3350, noviembre 9

27.000 Para atender las necesidades derivadas por hechos sobrevinientes e imprevistos generados en todo el territorio nacional por la temporada invernal que ha dejado afectaciones muy graves en personas e infraestructura física.

SALDO 3.385

Adicionalmente, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 19 de la Ley 1365 de 2009 y una vez establecidos los rubro libres de afectación en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, se expidieron las resoluciones Nos 3664 y 3836 del 3 y 20 de diciembre de 2010 respectivamente, mediante las cuales fueron distribuidos \$600 mil millones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al rubro 'atención desastres y emergencias en el territorio nacional, Fondo Nacional de Calamidades SNPAD' del Ministerio del Interior y de Justicia.

De esta manera, de acuerdo a las disponibilidades presupuestales existentes se atendieron las solicitudes del Ministerio del Interior y de Justicia según Oficio OFI10-45284-DGR-0260 de fecha 1 de diciembre de 2010 y OFI10-46571-seg-0400 de diciembre 9 de 2010 por \$330 mil millones y \$700 mil millones respectivamente.

Según información suministrada por el Ministerio del Interior y de Justicia:

'Para el día 7 de diciembre la Doctora Luz Amanda Pulido, Directora de Gestión de Riesgo, presentó ante el señor Presidente de la República las cifras de afectación que para esa fecha eran de 337.513 familias, y con base en este dato se realizó el cálculo para atender a esas

familias en lo que se refiere a la Ayuda Humanitaria de Emergencia, que está constituida por mercado, kit de aseo, kit de cocina y kit de habitat, éste último consta de colchoneta o hamaca, cobijas, sábanas y toldillo. El cuadro que sustentaba la solicitud de recursos es el siguiente:

COSTO AYUDA HUMANITARIAS PARA AFECTADOS - DAMNIFICADOS

COSTO AHE x MES x FAMILIA

COSTO TOTAL x MES

COSTO TOTAL 3 MESES

337.513

\$1.061.000,

\$358.101.293.000

\$1.074.303.879.000

Corte: 7 de diciembre de 2010

Posteriormente, para el 21 de diciembre, el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Gestión del Riesgo reporta que las 1.609 emergencias por ola invernal registradas en lo corrido del 2010 dejan 284 muertos, 267 heridos, 62 desaparecidos, 2.155.286 personas afectadas, 443.888 familias, 3.173 viviendas destruidas y 310.351 viviendas averiadas, y el costo para atender esas familias es el siguiente:

FAMILIAS AFECTADAS

COSTO AHE x MES x FAMILIA

COSTO TOTAL x MES

COSTO TOTAL 3 MESES

443.888

\$1.061.000,

\$470.965.168.000

\$1.412.895.504.000

Corte: 21 de diciembre de 2010

Como se puede deducir, a medida que pasan los días la afectación es mayor, y las familias por atender crecen por lo que el presupuesto asignado al Fondo Nacional de Calamidades para la sola atención con ayudas humanitarias de emergencia es insuficiente.’

De conformidad con lo expuesto, la actual situación constituye un desastre nacional en todo el territorio colombiano de carácter extraordinario y sobreviviente por lo que los recursos son insuficientes.”¹⁰

1.2.6. Proporcionalidad. Para el Ministerio, la medida adoptada en el Decreto se corresponde con la gravedad de los hechos que se buscan conjurar. Considera que se “[...] encuentran encaminadas a conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos causados teniendo en cuenta la necesidad de buscar diversas fuentes de recursos y liberación de los existentes, con el fin de atender las consecuencias causadas por la emergencia económica, social y ecológica declarada. || Asimismo, resulta proporcional, teniendo en cuenta que las medidas

adoptadas se efectuarán con el fin de obtener recursos y liberar los existentes, en las cuantías requeridas únicamente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.”¹¹

1.2.7. El Ministerio no se pronuncia explícitamente sobre la eventual restricción de derechos fundamentales en razón de la aplicación de las medidas excepcionales, así como tampoco, acerca de la arbitrariedad de las mismas.

2. Informe de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República¹²

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Cristina Pardo Schlesinger también participó en el proceso de la referencia para solicitar la declaración de exequibilidad de las disposiciones en estudio, por cumplir los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (LEEE) y la jurisprudencia constitucional. Sus argumentos fueron los siguientes.

2.1. Considera que el Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución por cuanto (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) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

2.2. En segundo lugar, se considera que el Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos materiales, en cuanto las medidas adoptadas atienden adecuadamente a los criterios constitucionales de conexidad, finalidad, necesidad, idoneidad, debida motivación y ausencia de arbitrariedad.

2.2.1. En cuanto a la finalidad y la conexidad de las medidas, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República sostiene que los hechos “[...] desencadenados como consecuencia del fenómeno de la Niña, generan un gran impacto en el orden económico, social y ecológico, los cuales requieren de acciones inmediatas que permitan conjurar la emergencia y calamidad que atraviesa el país. En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4580 de 2010, mediante el cual decretó el estado de emergencia económica y social. || Para efectos de adelantar las acciones pertinentes, el Gobierno

Nacional dentro de las competencias otorgadas en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se ha visto en la necesidad de tomar medidas extraordinarias con el fin de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, entre las cuales se encuentran las modificaciones al Presupuesto General de la Nación para el año 2010, afín de presupuestar recursos para atender los gastos que exige la situación excepcional. En virtud de ello expidió el Decreto Legislativo 4627 de 2010, por el cual se decretaron medidas sobre modificaciones presupuestales.”¹³

2.2.2. La Secretaría de la Presidencia, advierte porqué es necesario (i) adoptar las apropiaciones de dinero en cuestión, (ii) mediante un decreto con fuerza de ley y, (iii) manejando los recursos mediante el Fondo Nacional de Calamidades. Al respecto señaló,

Lo anterior, por cuanto la destinación de recursos de las apropiaciones inicialmente incluidas en la Ley 1365 de 2009 con destino al Fondo Nacional de Calamidades contar efectivamente con los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, tendientes precisamente a superar los efectos generados por la ola invernal.”

Para la Secretaría de la Presidencia, el Gobierno cuenta con un presupuesto y un marco fiscal de mediano plazo que ha surtido los trámites legales a través del Congreso, dentro de los parámetros y supuestos de normalidad económica, en los cuales no se encuentran contemplados eventos sobrevinientes graves como los generados por el fenómeno de la Niña. La perspectiva fiscal en materia de gasto, hoy dimensionada en las cuentas fiscales, por tanto, es insuficiente para atender las necesidades básicas y estructurales de la población.

2.2.3. También se defiende la medida, por considerar que respeta la proporcionalidad. El Decreto resulta proporcional respecto de la gravedad de los hechos que busca conjurar, al parecer de la Secretaría de la Presidencia, por las siguientes razones,

“La expedición del Decreto 4627 de 2010 no conlleva violación alguna al ejercicio de los derechos y libertades de las personas, por el contrario se protege de manera directa el Derecho Fundamental al Mínimo Vital de la población afectada, al procurar una efectiva asignación de recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas.

De otra parte, las medidas adoptadas se encuentran encaminadas a conjurar la crisis y

evitar la extensión de los efectos causados, teniendo en cuenta la necesidad de buscar diversos mecanismos de financiamiento de la emergencia económica, social y ecológica declarada.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, aunque no obstante, los recursos a que se refiere el Decreto 4627 de 2010 tampoco resultan suficientes para conjurar plenamente la crisis y permitir la cesación de los efectos, debido a la magnitud de la temporada invernal, lo cierto es que el Gobierno Nacional, en forma integral, ha venido adoptando un conjunto de estrategias que sumadas pretenden hacer frente a los daños, de manera que las operaciones presupuestales contenidas en el Decreto 4627 de 2010, constituyen tan sólo una de las mencionadas estrategias.”

2.2.4. Finalmente, el informe hace referencia a cada uno de los artículos del Decreto en cuestión, individualmente considerados. Para referirse a la justificación constitucional de los artículos primero y segundo, se citan los mismos argumentos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en sus participaciones.¹⁴ En cuanto a los artículos tercero y cuarto, citando la jurisprudencia constitucional, se considera razonable el movimiento contable producido al interior del presupuesto: restar una cantidad de dinero de un rubro ya establecido en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, para trasladarlo a otro rubro que puede o no aparecer en ese presupuesto. Para el informe “los contracréditos al presupuesto, determinados por el Decreto 4627 de 2010, resultan ajustado a la Constitución Política, toda vez que mediante los mismos se pretende hacer frente a una situación imprevisible, presentada dentro de la ejecución presupuestal, vigencia 2010.” Además, el Decreto en cuestión, luego de referirse expresamente a la ejecución de los recursos obtenidos en desarrollo de la conjuración de la crisis que originó el estado de emergencia, estableció de forma correlacionada y simultánea a la apertura del crédito adicional, los recursos que incrementan el presupuesto de rentas en la misma proporción, esto es, \$402.587'314.790.00.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió concepto de rigor solicitando que la Corte declare exequible el Decreto Legislativo 4627 de 2010. Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos formales, el director del Ministerio Público

consideró que el Decreto en cuestión también cumple con los requisitos materiales que la Constitución Política exige. Presentó sus argumentos en los siguientes términos,

“En cuanto al contenido material del decreto en comento, se debe examinar la conexidad de las medidas adoptadas con los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia y la sujeción de éstas a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, al tenor de los artículos 8º a 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

El decreto bajo estudio, a partir de su relación con las causas de la emergencia y de su propósito, que no puede ser otro que conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, pretende suministrar recursos suficientes para atender las necesidades que se presenten con ocasión de la emergencia, para lo cual se requiere modificar el Presupuesto Nacional y el de otras entidades públicas, como en efecto se hace.

Un examen puntual revela que el Decreto 4627 de 2010 armoniza con algunas de las motivaciones invocadas en el Decreto 4580 de 2010, en especial con las aludidas en los considerandos 1.1, 1.6., 2 literal a, 3.1, 3.3, 3.4, 3.6, 3.7, 3.10, 3.11 y 3.19. Por ello, se advierte conexidad formal entre el decreto examinado y las circunstancias que motivan la declaratoria de la emergencia, conforme lo precisa la Corte en las Sentencias C-179 de 1994 y C-216 de 1996.

La Constitución consagra el principio de legalidad respecto de la expedición, modificación y adición del presupuesto, es decir, que sólo al Congreso de la República, en tiempos de normalidad, como órgano de representación popular, le corresponde emitir la ley anual de presupuesto que contiene el estimado total de los ingresos y gastos de la Nación. Sin embargo, esta competencia exclusiva se afecta en tiempos de anormalidad, en los cuales puede ser ejercida por el Gobierno Nacional, pues en estos tiempos las circunstancias y los acontecimientos difieren de lo normal, al punto de que justifican que se declare un estado de emergencia económica, ecológica y social y de grave calamidad pública, como ocurre en este caso. La afectación de la competencia, que ocurre bajo un estado de excepción, le permite al Gobierno Nacional, en tanto legislador extraordinario, modificar el presupuesto nacional.

Por lo anterior, las medidas de carácter presupuestal adoptadas en el Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010, son compatibles con la declaración del estado de emergencia, pues cumplen con los requisitos de necesidad, finalidad, proporcionalidad y eficacia, ya que dichas

medidas buscan conseguir recursos para transferirlos al Fondo Nacional de Calamidades, de manera inmediata, con el propósito de financiar actividades que contribuyan a superar las causas de la perturbación e impedir la extensión sus efectos.

La ola invernal que condujo a la declaratoria del estado de emergencia, en las zonas afectadas produjo graves daños a la infraestructura existente. Viviendas, calles, colegios, hospitales, parques, carreteras, campos de cultivo y de ganadería, redes de servicios públicos, comunicaciones, etc., elementos indispensables para la vida de las personas y para la convivencia social, fueron destruidos o seriamente afectados. La urgencia de emprender las tareas de construcción, rehabilitación y reconstrucción es manifiesta. El costo de estas tareas, dada la magnitud de la tragedia, supera de manera amplia los valores previstos en el presupuesto nacional y en los presupuestos locales para tal fin. Esta circunstancia hace necesario que se adopten medidas extraordinarias, como las contenidas en la norma bajo examen, para proveer recursos con miras a afrontar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La decisión del Decreto 4627 de 2010 de establecer créditos y contracréditos al Presupuesto General de la Nación es razonable y proporcionada, por cuanto los recursos están destinados al Fondo Nacional de Calamidades cuya prioridad es la administración y transferencia de recursos a distintas entidades públicas para la construcción, rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura destruida o dañada, al igual que para ayuda humanitaria inmediata. Ante la gravedad del desastre y la imperiosa necesidad de emprender la tarea de restablecer la infraestructura derruida, el decreto en estudio se limita a cumplir los mandatos constitucionales que regulan la elaboración y modificación del Presupuesto con el fin de priorizar los recursos públicos en aras de superar la crisis.”

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

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

2. El Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple los requisitos formales de las normas de emergencia

Con relación a los requisitos formales que el decreto legislativo revisado debe cumplir, la Corte observa que el Decreto 4627 de 2010: (1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional; (2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (3) tiene una parte motiva que se refiere a la necesidad de conjurar la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 y versa sobre la necesidad de aumentar los recursos disponibles legalmente para enfrentar las consecuencias de la crisis dejada por la ola invernal, concretamente; y (4) fue expedido el 13 de diciembre de 2010, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública declarado por el mencionado Decreto (Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010).

En conclusión, el decreto es constitucional, en lo que al cumplimiento de los requisitos formales, constitucionalmente exigidos.

3. La declaratoria del estado de emergencia (Decreto 4580 de 2010), fue controlada y declarada exequible

Mediante sentencia C-156 de 201115 la Corte Constitucional encontró exequible el Decreto 4580 de 2010, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional. El decreto bajo estudio fue dictado en ejercicio de las competencias derivadas de dicho decreto, por lo cual la Corte está habilitada para adelantar el estudio de constitucionalidad correspondiente.

Adicionalmente, la Corte puede adelantar la revisión del Decreto Legislativo 4627 de 2010 porque el mismo se dictó el 13 de diciembre de 2010, esto es, dentro del término de 30 días que fijó el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 como término de duración del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

4. Examen material del Decreto Legislativo 4627 de 2010

4.1. Medidas adoptadas, objeto de control

El Decreto Legislativo 4627 de 2010 está conformado por cinco artículos que adoptan las medidas necesarias para incluir, dentro del presupuesto nacional, los recursos suficientes para enfrentar los costos básicos de los efectos de la crisis por la ola invernal, en especial, para el cubrimiento de los costos de la ayuda de emergencia humanitaria para las familias damnificadas.

4.1.1. Concretamente, el Gobierno adoptó el Decreto Legislativo 4627 de 2010, teniendo en cuenta (i) la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica, por grave calamidad pública (Decreto 4580 de 2010); (ii) que de conformidad con el considerando 3.6 de dicho Decreto, las apropiaciones incluidas en la Ley 1365 de 2009, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2010”, resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por lo que es indispensable establecer disposiciones especiales inmediatas para destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes; y (iii) que se hace necesario autorizar el gasto que permita la ejecución de los recursos correspondientes a través del Fondo Nacional de Calamidades, siendo indispensable realizar las modificaciones a la citada Ley (Ley 1365 de 2009).

4.1.2. El primero de los artículos, se ocupa de establecer la finalidad a la cual se deben dirigir los recursos que se adicionan, al indicar que se “destinarán a la atención de los gastos que se requieran para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, los ingresos y las rentas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, “señalados en el presente Decreto” (Decreto Legislativo 4627 de 2010). Entre los recursos que se destinan a la atención de los gastos para conjurar la crisis invernal e impedir la extensión de sus efectos, se incluyen partidas correspondientes a contribuciones parafiscales que administran organismos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, cuyo manejo no está a cargo de organismos privados. Para lograr tal cometido, el segundo artículo dispone que se transfieran directamente los recursos al Fondo Nacional de Calamidades del Decreto 1547 de 1984, mediante resolución expedida durante la vigencia fiscal de aquel momento. El tercer artículo se ocupa de establecer contracréditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, por la suma de cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587.314.790) moneda legal, de acuerdo con el detalle especificado por el cuadro contemplado por la norma. Con base en tales contracréditos, el cuarto artículo del Decreto controlado, abre créditos en el

presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2010, también en la suma de cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587.314.790) moneda legal, según el detalle, contemplado en el cuadro que incluye la norma. Finalmente, el artículo quinto establece la vigencia de la norma, indicando que el Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

4.1.3. Corresponde a esta Sala, por tanto, resolver si las normas que conforman el Decreto Legislativo 4627 de 2010, promulgadas por el Presidente de la República en virtud de la emergencia económica, social y Ecológica declarada por medio del Decreto 4580 de 2010, se ajustan a la Constitución y a la Ley estatutaria que regula los estados de excepción (Ley 137 de 1994). En otras palabras, debe la Corte establecer si la adición presupuestal por un monto de cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587.314.790), destinada a la atención humanitaria de emergencia de las familias damnificadas por la ola invernal, por medio del Fondo Nacional de Calamidades, es una medida que cumple con los requisitos materiales exigidos por la Constitución.

4.1.4. Con el propósito de examinar las medidas descritas, en primer término, la Corte describirá la jurisprudencia de la Corporación respecto de los requisitos de constitucionalidad de los decretos que establecen medidas para confrontar una emergencia económica, social o ecológica, así como los juicios de debida motivación y no discriminación, al tenor del mandato constitucional contenido en el artículo 215 superior y de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, con el fin de verificar si se encuentran en relación de conexidad, necesidad y proporcionalidad con la declaración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica. En segundo término, la Sala evaluará el Decreto Legislativo 4627 de 2010 a la luz de tales requisitos.

4.2. Marco del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Gobierno durante el estado de emergencia económica, social y ecológica

Esta Corte ha revisado en varias oportunidades decretos que contienen medidas encaminadas a superar estados de emergencia económica, social o ecológica, ocasiones en la que ha reiterado que únicamente dentro del respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales en cabeza del

Ejecutivo.16

Los límites constitucionales al actuar del Gobierno se encuentran plasmados en varias fuentes: (i) el propio texto de la Carta, (ii) la Ley estatutaria de los Estados de Excepción, y (iii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en especial los que por su función prevalecen en el orden interno en virtud del artículo 93 de la Carta.¹⁷

Con fundamento en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y teniendo en cuenta la jurisprudencia en la materia, a continuación se realiza un resumen de los requisitos que deben cumplir los decretos legislativos dictados al amparo de dicha emergencia.¹⁸ Los pasos metodológicos que según la jurisprudencia deben seguirse en el examen de tales medidas son los siguientes:

4.2.1. El juicio de conexidad material,¹⁹ que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.²⁰ Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos:

(i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades.²¹

(ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. No son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto pro el cual se declaró la emergencia.²²

4.2.2. Un juicio de ausencia de arbitrariedad,²³ consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales.

4.2.3. Un juicio de intangibilidad,²⁴ 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.

4.2.4. Un juicio de no contradicción específica, de acuerdo al 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 1994.²⁵ A su vez, la constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales.²⁶ Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.

Tras cumplir los requisitos anteriores, que “versan únicamente sobre violaciones groseras de la Constitución”,²⁷ los decretos de facultades legislativas excepcionales han de ajustarse a las condiciones establecidas en los artículos 8, y 10 a 14 de la Ley estatutaria de estados de excepción. Estas corresponden a los siguientes juicios:

4.2.5. 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” (artículo 10 de la Ley 137 de 1994).

4.2.6. 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 suficientes para justificar tales limitaciones (artículo 8 de la Ley 137 de 1994).

4.2.7. 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” (artículo 11 de la Ley 137 de 1994). Según lo ha establecido la Corte, “este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. [...] [C]omprende dos partes en las 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.²⁸”

4.2.8. Un juicio de incompatibilidad, mediante el cual se verifica si el Gobierno Nacional ha expresado “las razones” por las cuales las normas ordinarias suspendidas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción” (artículo 12 de la Ley 137 de 1994).

4.2.9. Un juicio de proporcionalidad, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas. Las medidas han de “guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” y a 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” (artículo 13 de la Ley 137 de 1994). A su vez, de acuerdo a la norma citada, el análisis de proporcionalidad cuenta con dos juicios diferentes. El primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existe un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)”²⁹

4.2.10. Un juicio de no discriminación, que estudia que las medidas no son discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (artículo 14 de la Ley 137 de 1994). Así, el derecho a la igualdad mantiene su vigencia durante un estado de excepción.

4.2.11. Finalmente, la Sala resalta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[...] cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexequibilidad de la norma correspondiente.”³⁰

4.3. El Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos materiales constitucionales

Al igual que lo advierten los informes de las autoridades que participaron en el presente proceso, la Sala considera que el Decreto Legislativo 4627 de 2010 cumple con los requisitos materiales exigidos a esta clase de normas, bajo el orden constitucional vigente. A continuación pasa la Sala a analizar cada uno de dichos aspectos.

4.3.1. Conexidad del Decreto Legislativo 4627 de 2010 y sus medidas específicas

4.3.1.1. En cuanto hace a la conexidad como elemento fundamental para justificar la constitucionalidad de los decretos que se expiden al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica, debe señalar la Corte que en su conjunto se aprecia prima facie que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 4627 de 2010, tienen relación directa y específica con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por la ola invernal que con ocasión del fenómeno de La Niña se ha desatado en todo el país y la consecuente situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 4580 de 2010.

Efectivamente, la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, se fundamentó en la necesidad de contrarrestar los hechos constitutivos de grave calamidad pública que han tenido origen en el desastre natural ocasionado por el fenómeno de La Niña; fenómeno que en los meses de julio a noviembre de 2010 alteró el clima produciendo lluvias intensas y abundantes, sin precedentes registrados en el país, principalmente en las regiones Caribe, Andina y Pacífica, con el consecuente aumento desmesurado de los caudales de los ríos Cauca y Magdalena y de algunos de sus afluentes cuyos efectos resultaron insuperables. De acuerdo con las proyecciones del IDEAM, el fenómeno de La Niña podría extenderse hasta mediados de mayo o junio del 2011, con lo cual los efectos de la actual calamidad pública se agravarían aún más.

Concretamente, las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 4627 de 2010 están dirigidas a enfrentar las consecuencias y afectaciones producidas por la ola invernal. Precisamente, tal como se indicó en el Decreto que declaró el estado de emergencia, esta situación climática dejó en situación de grave precariedad a muchas familias damnificadas, que requieren ayuda humanitaria con prontitud.³¹ Debido a que la crisis supera las expectativas presupuestales que para este tipo de eventualidades se habían reservado, se requiere adoptar rápidamente, las medidas con fuerza de ley que permitan obtener los recursos adicionales necesarios.

Al respecto, el Gobierno tuvo en cuenta que la situación originada por el fenómeno de La Niña estaba 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 [considerando 3.2. del Decreto declaratorio]. No obstante haber realizado y ejecutado inversiones muy cuantiosas, correspondientes a lo presupuestado para atender normalmente los desastres naturales, aun faltan muchos recursos para atender la emergencia [considerando 3.4. del Decreto declaratorio]. Específicamente, en materia de obtención de recursos indicó:

3.6. Que el Gobierno Nacional carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que teniendo en cuenta que las apropiaciones presupuestales incluidas en la Ley 1365 de 2009 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010”, resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se hace necesario adoptar medidas que contengan las autorizaciones de gasto que permitan la ejecución de los recursos correspondientes.

[...]

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

[...]

3.12. Que es necesario adoptar medidas inmediatas de reparación y reconstrucción, de tal manera que las prioridades de las obras en concesión y las públicas realizadas directamente por el gobierno, sean viales, aeroportuarias, portuarias, férreas o fluviales, estén orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, con el fin de que la actividad económica en las zonas afectadas, la movilidad y seguridad de las personas y el acceso a servicios sociales no continúen severamente perturbados.”³²

Para la Sala es evidente que existe conexidad en términos generales, por cuanto las medidas adoptadas buscan poder liberar los recursos necesarios para atender prontamente a las personas afectadas por la crisis invernal. Los recursos se destinan, específicamente, “para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”

4.3.1.2. Las medidas contempladas en el Decreto 4627 de 2010, consideradas de manera concreta, se dirigen exclusivamente a conjurar la crisis, de forma directa y específica.

En efecto, las medidas adoptadas consisten básicamente en destinar una serie de recursos del Presupuesto Nacional al Fondo Nacional de Calamidades de forma rápida y ágil, con el propósito de atender oportunamente la crisis humanitaria que ha supuesto la ola invernal. La norma en cuestión, como se indicó, limita en tal sentido la finalidad y destinación de los recursos apropiados. Ahora bien, éstos serán dirigidos a garantizar la ayuda humanitaria de emergencia (\$1'061.000.00), por un mes, de 443.888 familias afectadas (\$470.965.168.000). En la medida en que los recursos apropiados por el Decreto (\$402.587'314.790.00) son inferiores a la cifra requerida, es evidente que todos los recursos serán destinados al propósito señalado. El artículo primero del Decreto analizado, obliga a que los recursos no sean destinados a un fin diferente al de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”, el artículo segundo estableció que tales recursos se transfirieran, dentro de la vigencia fiscal que terminaba, al Fondo Nacional de Calamidades, por ser la entidad

encargada de atender la crisis, en especial a la población afectada y damnificada. Y finalmente, los artículos tercero y cuarto introducen las modificaciones técnicas al presupuesto para, legalmente, liberar los recursos en cuestión (\$402.587'314.790.00).

Resalta la Sala que el propósito del dinero requerido no es el de obtener los recursos básicos y elementales para emergencias ambientales, que no habían sido destinados para tal fin previamente. Esa no es la situación que enfrenta el Gobierno. En efecto, el costo de la ayuda humanitaria de emergencia, durante tres meses, para las familias damnificadas, no se cubrirá únicamente con el dinero que se obtenga por medio del Decreto que es objeto de estudio en el presente proceso. Tal como lo indican las participaciones gubernamentales, el costo de tal ayuda, por ese tiempo, es de un billón, cuatrocientos doce mil ochocientos noventa y cinco millones, quinientos cuatro mil pesos (\$1'412.895'504.000.00). En tal medida, los cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones, trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587'314.790.00), destinados a atender la crisis invernal, cubren menos de la tercera parte del monto requerido. De tal suerte, que es claro que las medidas adoptadas se relacionan directa y específicamente con el aumento de la dimensión de la crisis invernal que, usualmente, ocurre a finales de todos los años. Si la crisis hubiera sido de dimensiones ordinarias, el Gobierno contaba con suficientes recursos para atenderla. La dimensión que específicamente adquirió este año la ola invernal, es la razón por la cual el dinero normalmente destinado a estas crisis se revela insuficiente, y demanda las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.

4.3.1.3. En conclusión, las medidas del Decreto 4627 de 2010 consideradas general y específicamente, guardan conexidad con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

4.3.2. Finalidad del Decreto Legislativo 4627 de 2010 y sus medidas específicas

Con el juicio de finalidad se verifica que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Una de las principales dimensiones de la crisis, producto de la ola invernal, es el estado de precariedad económica en la que se encuentra un significativo grupo de familias. El mínimo vital en dignidad de estas personas, su derecho constitucional a tener condiciones de

existencia dignas, ajenas a la pobreza y a la miseria, es una de las principales garantías constitucionales, propias de un estado social de derecho, que se ve considerablemente afectada. La emergencia invernal ha puesto a muchas familias damnificadas en condiciones similares a las de muchas familias desplazadas por la violencia. Es pues, en tales condiciones, indispensable garantizar, por lo menos, la ayuda de emergencia humanitaria, que mitigue el impacto de la situación hasta límites humanamente tolerables.

Como se dijo, tal como lo señalan las participaciones de las entidades gubernamentales es esta la finalidad única y específica de las normas estudiadas. A saber, obtener los recursos suficientes para poder completar el monto de dinero necesario para asegurar, a 443.888 familias durante tres meses, una ayuda humanitaria de emergencia de \$1'061.000 pesos mensuales.

4.3.3. Las medidas del Decreto 4627 del 2010 son necesarias

El juicio de necesidad pretende establecer si las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Para la Sala, la necesidad de las medidas contenidas en el Decreto 4627 de 2010 está fundamentada tanto en razones fácticas, como en razones jurídicas.

4.3.3.1. Fácticamente, como en efecto lo hizo el Gobierno, es posible calcular el valor de los recursos mínimos que se deben entregar a las familias damnificadas, a título de ayuda de emergencia humanitaria, con el objeto de limitar en la medida de lo posible el impacto de la ola invernal sobre las personas, en especial, sobre su derechos fundamentales más básicos. Así pues, las razones fácticas tienen que ver con la necesidad de contar con los montos de dinero suficientes para costear el valor de la ayuda humanitaria de emergencia que se va a proveer.

4.3.3.2. Por otra parte, las razones jurídicas surgen de la imposibilidad del Gobierno Nacional de conseguir los recursos adicionales que se requieren, por vías diferentes a la de modificar el Presupuesto Nacional, lo cual, únicamente se puede hacer mediante una ley de la República, o mediante una norma con fuerza de ley, como lo es el caso de un decreto legislativo. Como lo señala el Gobierno, para el momento de la adopción de las medidas que se estudian, la única manera de obtener recursos de forma suficiente y oportuna, era mediante la modificación de las reglas presupuestales fijadas legalmente.

4.3.4. Proporcionalidad de las medidas para alcanzar la finalidad buscada

El juicio de proporcionalidad pretende establecer si las medidas adoptadas durante el estado de emergencia son excesivas, a través de dos juicios diferentes: (i) analizar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar; y (ii) verificar que no existe una restricción innecesaria de derechos, puesto que la limitación de los mismos sólo es admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad.

En el presente caso, es claro que los costos de la medida no sólo no afectan valores y principios constitucionales sino que, por el contrario buscan desarrollarlos y defenderlos. En el presente caso, se destinan recursos de diferentes rubros del presupuesto nacional, para enfrentar la crisis humanitaria. Entre otras áreas, se toman recursos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (administración, control y organización institucional para apoyo a la administración del Estado); del Ministerio de Agricultura (adquisición y/o producción de equipos, materiales, suministros y servicios administrativos); del Ministerio de Minas y Energía (pequeña y mediana industria; divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano); Instituto Nacional de Vías (mejoramiento y mantenimiento de infraestructura propia del sector); por mencionar algunos casos.

Para la Sala, tomar recursos monetarios disponibles y utilizables del Presupuesto Nacional, originalmente destinados a los giros ordinarios y usuales de la Administración, para garantizar las mínimas condiciones vitales de emergencia y humanitarias, a casi medio millón de familias damnificadas por la crisis invernal, es proporcionado. Si bien es cierto, se afectan de forma moderada y limitada algunas áreas del Estado al privarlas de sus recursos, ello es así porque se pretende con esa medida cumplir uno de los principales objetivos del orden constitucional vigente, a saber, proteger a los más débiles.

Las medidas presupuestales de emergencia adoptadas por el Gobierno, en calidad de legislador extraordinario, son proporcionales. No sólo son racionales y razonables, sino, además, proporcionadas. Es decir, se trata de medidas orientadas a garantizar y proteger importantes valores, derechos y principios constitucionales, en medio de una grave situación de crisis, sin tener que sacrificar de manera grave, exagerada o desmesurada, otros derechos, valores o principios constitucionales.

En efecto, la medida concreta tomada –a saber: redirigir ciertos recursos de inversión y funcionamiento de varias instituciones del Estado al Fondo Nacional de Calamidades, para garantizar el acceso a la ayuda humanitaria de emergencia de las familias damnificadas de la ola invernal–, pone de un lado de la balanza, bienes constitucionales relevantes e importantes y del otro, los derechos constitucionales fundamentales de personas en situación de debilidad y afectación manifiesta y que requiere protección con urgencia (valores constitucionales imperiosos).

Así, el Decreto legislativo estudiado sacrifica, limitada y parcialmente, los recursos destinados por el legislador ordinario para el cumplimiento ordinario de las funciones propias de diversas instituciones del Estado, con el propósito de proteger y garantizar un mínimo de emergencia a las personas afectadas por la ola invernal. El propósito del Gobierno Nacional no es el de asegurar el derecho fundamental a un mínimo vital en dignidad, es el de asegurar el derecho a un mínimo de emergencia; el mínimo de los mínimos. Los recursos estatales, por tanto, se están destinando a un fin de importancia suprema: garantizar las condiciones mínimas de supervivencia a las familias damnificadas.

Por tanto, para la Sala es evidente que las medidas del Gobierno no son desproporcionadas, puesto que no están protegiendo un valor constitucional a cambio de privar de protección otro valor constitucional de mayor importancia o a cambio de, prácticamente, dejar sin protección ese otro valor. Como se dijo, el Gobierno restó protección, de forma limitada y parcial, a valores constitucionales importantes (ciertas funciones estatales), para dar una protección de urgencia a un valor constitucionalmente imperioso y fundamental, garantizar la ayuda humanitaria de emergencia (es decir, no para garantizar el mínimo vital, sino el mínimo de emergencia a las familias damnificadas).

4.3.5. Los juicios de motivación y no discriminación no son aplicables al caso concreto

Debe la Sala advertir que en la medida que las normas analizadas no implican una restricción de derecho constitucional alguno, la Sala, al igual que los intervinientes, se abstiene de efectuar el juicio de motivación (determinar si el Gobierno Nacional apreció los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones a los derechos constitucionales y expresa razones suficientes para justificarlas) y el de no discriminación (establecer que las medidas no sean discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar,

opinión política o filosófica).

5. Conclusión

Las adoptadas mediante el Decreto Legislativo 4627 de 2010 son constitucionales, en la medida que cumplen con los requisitos formales y materiales exigidos en el orden constitucional vigente. Ahora bien, como medida de protección de los recursos, se condicionará la exequibilidad de la norma, a que se entienda que las partidas transferidas al Fondo Nacional de Calamidades, sólo podrán ser ejecutadas en las zonas y municipios afectadas por el desastre y sólo podrán ser destinadas a la primera fase de ayuda humanitaria.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 4627 de 2010, en el entendido de que las partidas transferidas al Fondo Nacional de Calamidades, sólo podrán ser ejecutadas en las zonas y municipios afectados por el desastre y destinadas a la primera fase de ayuda humanitaria.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Diario Oficial N° 47922, página 45.

3 Por medio del Decreto 4718 de diciembre 22 de 2010 “se liquida la modificación al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, contenida en el Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010”.

4 La primera comunicación es del 25 de enero de 2011 y fue presentada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, Germán Eduardo Quintero Rojas [Folios 19 a 30 del expediente, cuaderno único]. La segunda comunicación es del 25 de enero de 2011 y fue presentada por el mismo funcionario, como Viceministro General encargado de las funciones

del Despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [Folios 31 a 36 del expediente, cuaderno único]. La tercera comunicación es del 26 de enero de 2011 y fue presentada por el Viceministro General encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bruce Mac Master Rojas [Folios 31 a 36 del expediente, cuaderno único]. La cuarta y última comunicación fue del 9 de febrero de 2011, la cual fue presentada por una funcionaria de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Yida Ximena Mora Silva [Folios 60 a 62 del expediente, cuaderno único].

5 Fondo creado por el Decreto 1547 de junio 21 de 1984 y modificado posteriormente por los Decretos 919 de 1989, 4702 y 4830 de 2010.

6 Primera comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 20 del expediente. En el mismo sentido, ver la segunda comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 27 del expediente.

7 Primera comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 21 del expediente.

8 Al respecto dijo: “[...] una vez obtenidos los recursos necesarios por medio de la liberación de algunos recursos y su efectiva transferencia al Fondo Nacional de Calamidades, es posible entonces, que el Gobierno Nacional pueda entregar de manera efectiva la atención humanitaria a la población afectada, para efectos de conjurar la crisis ocasionada con el fenómeno de la Niña.” Primera comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 21 del expediente.

9 Primera comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 22 del expediente.

10 Segunda comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 29 del expediente.

11 Primera comunicación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, folio 23 del expediente.

12 Folios 37 a 49 del expediente.

13 Comunicación de la Secretaría de la Presidencia de la República, folio 38 del expediente.

14 Ver el apartado (1.2.5.) de los antecedentes de la presente sentencia.

15 MP. Mauricio González Cuervo.

16 Así lo dijo la Corte, entre otras decisiones, en la sentencia C-940 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araújo Rentería; SV Marco Gerardo Monroy Cabra;) al señalar que la invocación de la antigua razón de Estado es incompatible con un régimen de excepción sometido al Estado de Derecho y resolvió “Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 1º del Decreto 1885 de 2002, “por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002”. Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 1º y los artículos 2º y 3º del Decreto 1885 de 2002, “por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002”.

17 Según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, los referentes que la Corte debe tomar en cuenta para el ejercicio del control automático que ordena el numeral 6º del artículo 214 constitucional son, en consecuencia, el propio texto constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, las normas de derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria de los estados de excepción, y finalmente el propio decreto que declare el Estado de Conmoción Interior. Ver entre otras la Sentencia C-004 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Ciro Angarita Barón); C-179 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz; AV Alejandro Martínez Caballero; SV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz; SV Jorge Arango Mejía); C-136 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo; AV Fabio Morón Díaz; AV Jorge Arango Mejía); C-802 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Araújo Rentería; SV Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; SV Alfredo Beltrán Sierra; AV Jaime Córdoba Triviño; SPV Clara Inés Vargas Hernández); C-876 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Alfredo Beltrán Sierra; SV Clara Inés Vargas Hernández; AV Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño; SV Jaime Córdoba Triviño); C-939 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SV Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil); C-940 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV Clara Inés Vargas Hernández; SPV. Rodrigo Escobar Gil; SPV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Alfredo Beltrán Sierra); C-947 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Clara Inés Vargas Hernández; SV. Jaime Araújo Rentería);

C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.

18 Ver la sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) precitada, mediante el cual se realiza este resumen, pero enfocado a los casos de conmoción interior.

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

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

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

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

23 Artículo 7°. “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.”

24 Artículo 4º de la Ley 137 de 1994: “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 torturas, 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 las penas 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 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 al habeas 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 cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados. (...)"

25 Artículo 47: "Facultades. En virtud de la declaración del estado de emergencia, el gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. || Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado. || PAR.-Durante el estado de emergencia el gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente." Adicionalmente el artículo 49 establece: "Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el gobierno durante dicho estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental. // También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros." Frente a la constitucionalidad de estas normas, mediante sentencia C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía) la Corte dijo respecto del artículo 47 se observa que "el primer inciso de este precepto legal es reiteración del inciso segundo del artículo 215 de la Constitución, y como se expresó al estudiar la conexidad en el estado de conmoción interior, también en el estado de emergencia económica, social y ecológica, los decretos que el Gobierno dicte, deben guardar

relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para declararlo. // La validez de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante la emergencia, depende también de su finalidad, la cual debe consistir exclusivamente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; [...] // Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.” Frente al artículo 49, señaló: Recuérdese que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante el estado de emergencia tienen el poder de derogar y modificar la legislación preexistente en forma permanente, lo que no ocurre con el estado de conmoción interior, en el cual ésta solamente se suspende. // [...] Así las cosas en este periodo excepcional, como ya se ha dicho, el Congreso continúa cumpliendo con sus funciones ordinarias, lo cual concuerda con el inciso 3o. del artículo 214 de la Carta, según el cual durante los estados de excepción no se suspende el normal funcionamiento de las distintas ramas del poder público.”

26 Ver, por ejemplo, la sentencia C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa), donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 1 del Decreto 2002 de 2002, porque desnaturalizaba las funciones constitucionales y la independencia de la Fiscalía y de la Procuraduría.

28 Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía), donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994; C-122 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Fabio Morón Díaz. AV. Jorge Arango Mejía; AV. Carlos Gaviria Díaz; AV. Hernando Herrera Vergara; AV. Fabio Morón Díaz), donde la Corte examinó el principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

29 Sentencias C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) y C-916 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

30 Sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) precitada. Por ejemplo en la sentencia C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte declaró la inexecutable del artículo 3 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que consagraba la posibilidad de capturar personas sospechosas, sin que mediara autorización judicial, por ser claramente contraria al artículo 28 constitucional.

31 Al respecto, señaló el Decreto 4580 de 2010 dentro de sus consideraciones: “2. Gravedad de la calamidad pública y su Impacto en el orden económico, social y ecológico. ||

a. 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. || b. 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. || c. 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 perjudicada gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional. || d. 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, dalias de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y dalias 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, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales. [...] g. Que las graves inundaciones han afectado tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, y, han ocasionado hasta el momento, severos

daños en cultivos de ciclo corto y permanente. [...]"

32 Decreto 4580 de 2010.