Sentencia C-300/11

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA RELACIONADO CON INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA LA RECUPERACION Y ESTABILIDAD DEL SECTOR RURAL, LA ATENCIÓN SANITARIA Y FITOSANITARIA Y LOS DISTRITOS DE ADECUACION DE TERRAS-Contenido

El Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010, expedido en desarrollo del estado de excepción declarado mediante Decreto 4580 de 2010, tiene como propósito establecer instrumentos financieros y de asignación de recursos que permitan la recuperación del sector rural afectado por el fenómeno de la niña, y establece una serie de medidas, como: (i) establece líneas especiales de crédito e incentivos para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de vivienda en el sector rural; (ii) faculta al Ministerio de Agricultura para que priorice la destinación de recursos a la población afectada; (iii) otorga créditos especiales a los productores agropecuarios afectados por la declaratoria de emergencia, que hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación con el sistema financiero; (iv) autoriza al Ministerio de Agricultura para comprar cartera crediticia a cargo de los productores agropecuarios y para financiar vivienda rural; (v) asigna al Instituto Colombiano Agropecuario ICA la administración de los programas para la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias, y destinar un porcentaje de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros para tal efecto; (vi) fija directrices sobre programas de rehabilitación y construcción de distritos de adecuación de tierras que serán administrados por el Instituto de Desarrollo Rural INCODER; (vii) permite que se celebren contratos para cumplir las medidas señaladas únicamente con el lleno de los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADOS DE EXCEPCION-Parámetros de constitucionalidad

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y ASIGNA RECURSOS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR RURAL-Examen formal

La Corte encuentra que en relación con el aspecto formal el Decreto 4828 de 2010 cumple a cabalidad las prescripciones de la Carta Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, por cuanto fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros o encargados de tales funciones; se dictó dentro del límite temporal de los treinta (30) días calendario establecido en el Decreto 4580 de 2010; aparecen explícitos en su parte considerativa los motivos que condujeron al Gobierno a adoptar las medidas a examinar; y fue remitido a esta Corporación para su revisión constitucional al día siguiente de su expedición, siendo recibido en la Corte Constitucional el primer día hábil laboral vigente del año 2011

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Pasos metodológicos en juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Juicios en pasos

metodológicos

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultad reglada sujeta a controles concurrentes

ESTADOS DE EXCEPCION-Limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Carácter fundamental/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Definición

El derecho fundamental a una vivienda digna, reconocido en el artículo 51 superior ha sido definido por la Corte como aquel derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones mínimas para que quienes allí habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera digna.

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Ejemplos relevantes/SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Protección/SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Prelación en medidas de emergencia

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Destinación de recursos para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas en el sector rural satisface juicios de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad

El Decreto Legislativo 4828 de 2010 en su artículo 1º faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para destinar recursos para la ejecución de líneas especiales de crédito e Incentivos para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas del sector rural, y en su artículo 7º establece que el programa de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para atender las afectaciones a las viviendas rurales causadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, será financiado con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades, encontrando la Corte que los literales a, b y c del artículo 1º, y el artículo 7º del Decreto 4828 de 2010 satisfacen el requisito de conexión teleológica con el Decreto 4580 de 2010, específicamente con los considerandos en materia de vivienda; asimismo, resulta razonable que en momentos de crisis por calamidad pública, cuando existen muchas familias en albergues provisionales y múltiples viviendas destruidas, se disponga la intervención inmediata del Estado a través de instrumentos financieros y programas para atender las necesidades de techo de la población damnificada, cuyo fin es procurar la construcción, reconstrucción y mejoramiento de hogares en el sector rural; esto es, son medidas relacionadas directamente con la efectividad del derecho fundamental a una vivienda digna, de donde la Sala encuentra plenamente justificada la adopción de los instrumentos analizados, que se enderezan a conjurar la situación de calamidad pública. De igual forma, es razonable y proporcional a la situación de emergencia que se adopten medidas como las analizadas, las cuales están orientadas única y exclusivamente a conjurar los efectos de la situación de desastre e impedir la extensión de sus efectos.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-Facultad de regulación o reglamentación sujeta a función administrativa/AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EN ESTADOS DE EXCEPCION-Requerimientos mínimos para el ejercicio de la facultad de regulación

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado constitucionalmente válido el otorgamiento de facultades de regulación o reglamentación a las autoridades públicas, en tanto guardan correspondencia con el cumplimiento de la función administrativa. Así, mientras el Presidente expide las pautas para el cumplimiento de la voluntad legislativa, los organismos subordinados emiten la reglamentación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Esta asignación gradual de potestad de reglamentación se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La intermediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean éstos los que señalen la microregulación de la Ley. Pero tratándose del cumplimiento de funciones asignadas por el Legislador extraordinario en los estados de excepción, deben precisarse los siguientes requerimientos mínimos: (i) que se faculte para regular aspectos propios de las competencias de la autoridad autorizada; (ii) que sea acorde al marco general de las funciones del ente administrativo; (iii) que las materias sobre las que se regula versen sobre cuestiones de orden técnico en asuntos propios de la competencia del ente administrativo; (iv) que la asignación de facultades corresponda de manera directa, exclusiva y específica a las razones que motivaron el Estado de Excepción; y (v) que la expedición de los distintos actos administrativos se sujete a las reglas que para el efecto determine la Constitución, la ley y el reglamento.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE INSTRUMENTOS FINANCIEROS Y ASIGNA RECURSOS PARA LA RECUPERACION DEL SECTOR RURAL-Atención con prelación a sujetos de especial protección constitucional

SISBEN-Definición

COMISION NACIONAL DE CREDITO AGROPECUARIO-Condicionamiento de facultad regulatoria en estado de emergencia/MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-Condicionamiento de facultad regulatoria en estado de emergencia

Los parágrafos 1º y 2º del artículo 1º del Decreto Legislativo 4828 de 2010 otorga facultades regulatorias a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para determinar la población beneficiaria, condiciones y demás aspectos de las líneas de crédito, incentivos y garantías, y para determinar la priorización con que se atenderá a la población damnificada, teniendo en cuenta la pertenencia a los niveles I y II del SISBEN, sistema que si bien es el más importante de aquellos utilizados por las autoridades administrativas para focalizar el gasto social destinado a la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre y vulnerable, que toma en consideración el respeto del derecho a la igualdad de todos los afectados con la situación de calamidad pública, pretermite el hecho de que dentro de dichos niveles pueden existir sujetos de especial protección constitucional merecedores de una prelación en la atención.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y

ECOLOGICA-Establecimiento de líneas especiales de crédito para la recuperación de la actividad productiva del sector rural satisface juicios de conexidad, finalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad

El artículo 2º del Decreto 4828 de 2010 autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a destinar recursos para otorgar créditos blandos y en condiciones preferenciales, con la finalidad de recuperar la capacidad productiva del sector rural. Las condiciones de los créditos también serán determinadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, habida cuenta que el sector agropecuario fue la actividad económica más afectada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, que tiene como finalidad recuperar la capacidad productiva del sector rural, por lo que los créditos con subsidio a la tasa de interés dispuestos en el artículo 2º exigen una relación directa y específica con la emergencia invernal que originó la declaratoria del estado de excepción. La medida se observa como necesaria en atención a que las disposiciones legales vigentes no prevén instrumentos crediticios especiales para enfrentar la situación de crisis que desencadenó la emergencia invernal, con devastadores efectos en la población rural y la producción agropecuaria, y resulta razonable y proporcional en atención a la gravedad de los hechos que se buscan conjurar y la situación concreta de los productores agrícolas afectados por la emergencia invernal, con lo que contribuye a aliviar la deuda de los productores.

LINEAS ESPECIALES DE CREDITO EN ESTADO DE EMERGENCIA-Restricción de aplicación en ámbitos geográficos específicos/LINEAS ESPECIALES DE CREDITO PARA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DEL SECTOR RURAL-Condicionamiento de aplicación

TRANSFERENCIA DE RECURSOS AL FONDO AGROPECUARIO DE GARANTIAS FAG-Objeto/DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Conexidad, necesidad y proporcionalidad de medida que autoriza transferencia de recursos al FAG

El artículo 3º del Decreto 4828 de 2010 faculta a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para transferir recursos no comprometidos de la cuenta especial del Fondo Agropecuario de Garantías, a otra cuenta especialmente dispuesta para otorgar garantías para los créditos que se concederán a favor de los productores agropecuarios afectados por la ola invernal, instrumento que está en conexidad material con el Decreto 4580 de 2010, declaratorio del estado de excepción, y con la motivación general del decreto que lo contiene. Esta transferencia de recursos constituye una medida necesaria y proporcional para la recuperación del sector agropecuario, que además, permitirá al productor contar con recursos financieros para adecuar la tierra eficientemente, retomar sus actividades agropecuarias y contribuir a la recuperación del sector.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas de protección de información financiera de productores del sector rural afectados por ola invernal, superan juicios de conexidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad

COMPRA DE CARTERA CREDITICIA AGROPECUARIA-Objeto/DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Medida de normalización de cartera crediticia agropecuaria resulta conexas, razonable y proporcional

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas de alivio a deuda de agricultores afectados resulta discriminatoria, irrazonable y desproporcionada/DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas de alivio extensivas a actividades agrícolas y ganaderas

El artículo 6º del Decreto 4828 de 2010 autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a destinar recursos públicos para aliviar la deuda de los agricultores afectados con el fenómeno de La Niña 2010-2011, lo que si bien guarda relación con la emergencia declarada y se refleja como necesario ante la dimensión de la crisis, consagra un trato discriminatorio por cuanto excluye otros sectores afectados, como el ganadero, a los cuales hizo referencia expresa el Decreto declaratorio de la emergencia invernal, que además requiere de una especial protección del Estado en los términos del artículo 65 superior. Así las cosas, si bien puede encontrarse la medida como conexas con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y enderezada a conjurar sus efectos, la misma no resulta acorde con el principio de proporcionalidad y razonabilidad en tanto excluye sin justificación las actividades de ganadería que igualmente resultaron afectadas y que pueden incluso comprometer la seguridad alimentaria, por lo que la Sala debe condicionar la constitucionalidad de la norma en el entendido que la medida allí prevista cobija al sector agropecuario, esto es, las actividades agrícolas y ganaderas, por supuesto exclusivamente en las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal.

SISTEMA FISCAL-Clases de gravámenes

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Características/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Obligatoriedad

El inciso 2º del artículo 9º del Decreto 4828 de 2010 dispone que la reserva parafiscal de los fondos pesqueros y agropecuarios será obligatoria hasta tanto subsistan las consecuencias sanitarias y fitosanitarias derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica adoptada mediante el Decreto 4580 de 2010, con lo que se reviste a la modificación tributaria introducida un carácter de permanencia o de duración indefinida que riñe con lo establecidos en el artículo 215 que señaló expresamente que las medidas tributarias tendrán carácter transitorio, dejando de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter de permanente. De ahí que la Sala considera que, aún cuando la medida en sí misma es importante y legítima como herramienta para atender la emergencia sanitaria y fitosanitaria generada por la emergencia invernal, no resulta constitucionalmente válida su prolongación indefinida en el tiempo, por lo que su vigencia se condiciona, en el entendido que rige por un año conforme lo dispone el artículo 215 de la Constitución.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Medidas relacionadas con la rehabilitación y construcción de distritos de adecuación de tierras guardan conexidad con la emergencia

En términos generales, los artículos 10 a 13 del Decreto Legislativo 4828 de 2010 autoriza la creación de programas para la rehabilitación y construcción de Distritos de Adecuación de Tierras, la creación de subsidios a la oferta de servicios a favor de damnificados, principalmente con menores recursos, el aplazamiento en el pago de la cuota de recuperación de inversión de los distritos de adecuación de tierras que entregados en

propiedad y cuya infraestructura se encuentra gravemente afectada, y se autoriza la reestructuración de las deudas de tarifas por uso de agua y de recuperación de inversión que se adeuden al INCODER o a entidades liquidadas de ese sector, para lo cual se puede incluir la remisión de los intereses causados y estímulos al prepago, medidas toda que buscan rehabilitar la capacidad productiva de las tierras afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011 y que guardan conexidad con el decreto declaratorio de la emergencia, por cuanto están dirigidos de manera directa y exclusiva a conjurar la crisis que la ola invernal produjo sobre la destrucción de los distritos de adecuación de tierras y a evitar que los efectos dañinos de la misma se agraven irreparablemente, además que se justifican en tanto contribuyen a conjurar la crisis, pero a fin de mantener la conexidad necesaria, y en atención a que las medidas adoptadas por el decreto legislativo deben aplicarse exclusivamente en relación con las zonas o áreas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo 11 del Decreto, en el entendido que los subsidios a la oferta de servicios allí previstos deben enfocarse exclusivamente hacia los distritos de adecuación de tierras en las zonas y municipios afectados con la emergencia invernal.

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Trámite prioritario en autorizaciones, permisos y licencias ambientales constituye una medida necesaria y razonable

La medida dispuesta en el artículo 14 del Decreto 4828 de 2010 que prevé el trámite prioritario a las solicitudes de las Asociaciones de Usuarios o el INCODER, para las autorizaciones, permisos o licencias ambientales dirigidas a la realización de los proyectos dentro del programa de adecuación de tierras, constituye una medida, a juicio de la Corte, en atención al grave deterioro de los distritos de adecuación de que da cuenta el Decreto 4580 de 2010, necesaria y razonable porque dinamiza el trámite administrativo para la rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras, habida cuenta que no se exonera a los usuarios del deber de contar con el correspondiente permiso ambiental, sino que se limita a otorgar un trato prioritario en el trámite de las solicitudes, que facilita la recuperación del sector y evita la extensión negativa de los efectos de la emergencia.

REGIMEN DE CONTRATACION EN ESTADO DE EMERGENCIA-Flexibilización temporal responde a requisitos de necesidad y proporcionalidad

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Procedencia

Referencia.: expediente RE-188

Revisión de constitucionalidad del Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I.- ANTECEDENTES

El Presidente de la República remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo número 4828 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos”, dictado en uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución y en desarrollo de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, para que la Corte decida sobre su constitucionalidad de acuerdo con lo señalado en el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política.

Repartido el asunto al despacho del Magistrado Sustanciador, mediante providencia del 19 de enero de 2011 se dispuso: (i) avocar el conocimiento del asunto; (ii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iii) fijar en lista el proceso para efecto de la intervención ciudadana; (iv) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; (v) comunicar la iniciación del proceso de constitucionalidad al Presidente de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en el asunto de la referencia, adjuntando los soportes y documentos a que hubiere lugar.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, la Corte procede a decidir sobre el mismo.

II.- TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO QUE SE REVISA

A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo número 4828 de 2010, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial 47.937 del 29 de diciembre de 2010:

“DECRETO 4828 DE 2010

(diciembre 29)

Por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto en los Decretos

números 4579 y 4580 del 7 de diciembre de 2010, y

CONSIDERANDO:

[1] Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declaró mediante Decreto número 4580 del 7 de diciembre de 2010 el estado de emergencia económica, social y ecológica, por razón de grave calamidad pública y facultó al Gobierno Nacional para adoptar mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del estado de emergencia.

[2] Que mediante el Decreto número 4579 del 7 de diciembre de 2010, el Gobierno Nacional declaró la situación de desastre nacional en el territorio colombiano, ocasionada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país.

[3] Que debido a las inundaciones se ha ocasionado grave afectación en tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, severos daños en cultivos de ciclo corto y permanente, delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal, pérdida de viviendas en el sector rural y severa destrucción en varios distritos de riego.

[4] Que de acuerdo con el Ideam, el Fenómeno de La Niña 2010-2011, como lo muestran los patrones puede prolongarse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias de ese año, lo cual no solo extendería los efectos de la actual calamidad pública, sino que la haría mucho más grave, por la falta de capacidad de la tierra para absorber la magnitud del caudal de agua.

[5] Que es necesario tomar medidas en las diferentes áreas del sector rural para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, tendientes a la recuperación de las condiciones básicas de producción del sector rural, mitigar el impacto sanitario agrícola y pecuario, fortalecer la infraestructura de los distritos de adecuación de tierras de pequeña, mediana y gran escala, aliviar la deuda para productores afectados, y en general todas aquellas encaminadas a la recuperación del sector.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

CAPÍTULO I.

INSTRUMENTOS FINANCIEROS CON LA FINALIDAD DE ASIGNAR RECURSOS QUE PERMITAN LA RECUPERACIÓN DE LA CAPACIDAD PRODUCTIVA Y LA ESTABILIDAD SOCIOECONÓMICA DEL SECTOR RURAL AFECTADO.

ARTÍCULO 1o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para la ejecución de los siguientes instrumentos:

a) Líneas especiales de crédito para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas en el sector rural afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a

la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica.

b) Incentivos para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas que en el sector rural resulten afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, consistentes en abonos a los saldos de los créditos con los que se financie la respectiva construcción o reparación.

c) Capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, en cuentas especiales, para el otorgamiento de garantías a los créditos indicados en los literales a) y b) del presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones, beneficiarios y demás aspectos de los instrumentos previstos en este artículo.

Para efectos de determinar a la población beneficiaria, se tendrá en cuenta aquella que se relacione en los respectivos censos refrendados por el Ministerio del Interior y de Justicia y pertenezcan al nivel del Sisbén I y II, de la base de datos certificada por el Departamento Nacional de Planeación, DNP.

PARÁGRAFO 2o. Para la ejecución de los anteriores instrumentos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con facultades para determinar, bajo criterios de priorización, la forma y condiciones de atención a la población damnificada por la emergencia declarada. Para tal efecto, podrá disponer también de los recursos del subsidio rural de vivienda.

Los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán prever los mecanismos financieros, técnicos y administrativos que soporten los procedimientos de aplicación del subsidio.

ARTÍCULO 2o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales con subsidio a la tasa de interés para financiar actividades tendientes a la recuperación de la capacidad productiva del sector rural, cuyas condiciones serán determinadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

ARTÍCULO 4o. A los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, cuyos créditos sean o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación por los establecimientos de crédito, o cuyas obligaciones sean objeto de compra de cartera por programas o entidades del Estado, quedarán dentro de una categoría especial y no se les desmejorará su calificación crediticia ante los respectivos intermediarios financieros. Las operaciones financieras descritas en el presente decreto no serán consideradas como reestructuración, en los términos del numeral 1.3.2.3.3 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera (CE. 100 de 1995) de la Superintendencia Financiera de Colombia.

ARTÍCULO 5o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para comprar cartera crediticia agropecuaria a cargo de productores agropecuarios y a favor de los intermediarios financieros, vigilados por la Superintendencia Financiera, así como para efectuar nuevas compras de cartera en el marco del Fondo de Solidaridad Agropecuario de que trata la Ley 302 de 1996. Los beneficiarios de la normalización de cartera podrán

acceder a los créditos establecidos en el presente decreto, hasta en un monto máximo equivalente al inicialmente otorgado.

ARTÍCULO 6o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá orientar recursos para aliviar la deuda de agricultores afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, priorizando los sectores de aquellas regiones que a criterio del Ministerio así lo requieran.

ARTÍCULO 7o. Programa de vivienda rural. El programa de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será financiado con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades, para atender las afectaciones en las viviendas rurales causadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

CAPÍTULO II.

INSTRUMENTOS PARA LA ATENCIÓN SANITARIA Y FITOSANITARIA.

ARTÍCULO 8o. PROGRAMAS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS. Los programas para la protección de la producción agropecuaria, en especial para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades, plagas, malezas y otros riesgos sanitarios que amenacen la salud animal o sanidad vegetal, sus productos y subproductos causados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, que cree el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, serán administrados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades.

ARTÍCULO 9o. RESERVAS DE LOS FONDOS PARAFISCALES. Los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros deberán reservar el 20% de las contribuciones que recaudan con el fin de cofinanciar las acciones que se deban tomar para controlar y mitigar las consecuencias que se llegaren a ocasionar en la sanidad agrícola y pecuaria de sus correspondientes productos, como consecuencia de las emergencias sanitarias y/o fitosanitarias, que por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 declare el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

La anterior reserva será obligatoria hasta tanto subsistan las consecuencias sanitarias y fitosanitarias derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, adoptada mediante Decreto número 4580 de 2010, conservarán la destinación para la cual fueron creados y su administración se regulará por las normas que los crearon.

CAPÍTULO III.

MEDIDAS RELACIONADAS CON DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS.

ARTÍCULO 10. PROGRAMAS PARA LA REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. Los programas para la rehabilitación y construcción de Distritos de Adecuación de Tierras que cree el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de contribuir a rehabilitar la capacidad productiva de las tierras afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, serán administrados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades.

ARTÍCULO 11. Cuando se requieran subsidios para posibilitar la oferta de servicios con tarifas reducidas o preferenciales a los afectados con las inundaciones, se deberá dar prioridad a los damnificados con menores recursos. Los subsidios estarán reglamentados en forma general por el Gerente del Incoder, con la aprobación del Comité Asesor.

ARTÍCULO 12. **DISTRITOS ENTREGADOS EN PROPIEDAD.** En aquellos distritos que fueron entregados en propiedad en vigencia de la Ley 1152 de 2007, cuya infraestructura se viera gravemente afectada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, se podrá aplazar la cuota de recuperación de inversión, en las condiciones determinadas por el Consejo Directivo del Incoder.

PARÁGRAFO. La determinación de la afectación grave en la infraestructura de adecuación de tierras de los distritos entregados en propiedad, deberá ser realizada por el Incoder, previa visita técnica al complejo hidráulico.

ARTÍCULO 13. **NORMALIZACIÓN DE CARTERA.** Autorízase al Incoder o a la entidad que adquiera o administre la cartera, para que efectúe la reestructuración de las deudas de tarifas por uso de agua y de recuperación de inversión que le adeuden los beneficiarios y usuarios del Incoder o de las entidades liquidadas del sector en los distritos de adecuación de tierras afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

La anterior autorización debe incluir la remisión total o parcial de los intereses causados y estímulos al prepago (con rebajas de capital), de conformidad con el reglamento que establezca para tales efectos el Consejo Directivo del Incoder o la entidad que adquiera o administre la cartera.

ARTÍCULO 14. Para efectos de la autorización, permiso o licencia ambiental de que habla el artículo 31 del numeral 9o de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales darán prioridad a las solicitudes que para la realización de los proyectos de este programa realicen las Asociaciones de Usuarios o el Incoder.

CAPÍTULO IV.

DISPOSICIONES COMUNES A LOS ARTÍCULOS ANTERIORES.

ARTÍCULO 15. **RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN.** Las contrataciones que se adelanten para cumplir con las medidas descritas en el presente decreto se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo anterior, se dará aplicación a la observancia de los controles y responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO 16. **DISPONIBILIDAD DE RECURSOS.** La ejecución de las medidas descritas en el presente decreto se sujetará a la disponibilidad de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades y del Presupuesto General de la Nación.

ARTÍCULO 17. **VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

GERMÁN VARGAS LLERAS

Ministro del Interior y de Justicia

PATTI LONDOÑO JARAMILLO

Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

Ministro de Hacienda y Crédito Público

RODRIGO RIVERA SALAZAR

Ministro de Defensa Nacional

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural

MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA

Ministro de la Protección Social

CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA

Ministro de Minas y Energía

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDA

Ministro de Comercio, Industria y Turismo

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Ministra de Educación Nacional

BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

DIEGO ERNESTO MOLANO VEGA

Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ

Ministro de Transporte

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

Ministra de Cultura”.

III.- PRUEBAS DECRETADAS

Mediante auto del 19 de enero de 2011 el Magistrado Sustanciador decretó la práctica de algunas pruebas relevantes para decidir en el proceso de la referencia. Con posterioridad, teniendo en cuenta que la totalidad de los soportes no se recibieron durante el plazo inicialmente fijado, mediante auto del 11 de febrero de 2011 se requirió el envío de los mismos, “entendiendo que incluyen toda la información con la que cuenta y dispone la respectiva autoridad”. Vencido el término previsto para tal fin y allegado el material probatorio solicitado, se dispuso continuar adelante con el proceso.

A continuación la Sala transcribe cuáles fueron las pruebas decretadas y qué información fue remitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, canalizada a través de la Secretaría General de la Presidencia de la República:

1.- Prueba solicitada:

Informe detallado de los hechos por los cuales se afirma que debido a las inundaciones se ha ocasionado grave afectación en tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, severos daños en cultivos de ciclo corto y permanente, y severa destrucción en varios distritos de riego, acompañado de los soportes probatorios respectivos.

* Respuesta de la entidad:

“En lo concerniente a las graves afectaciones en tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería y severos daños en cultivos de ciclo corto y permanentes, se relacionan [Remite Anexo -Inventario “Preliminar de Daños Ola Invernal-ICA”] reportado por las seccionales del ICA desde el mes de diciembre de 2010, el cual totaliza de manera aproximada 447.232 has, en 24 departamentos y 286 municipios. Se reportan daños aún sin clasificación en su nivel de afectación en 86 especies agrícolas diferentes y 9 pecuarias e infraestructura productiva y comercial, que evidentemente muestran la gravedad de los hechos, por demás inusual en los años recientes del país.

Adicionalmente, de acuerdo con fuentes de verificación del IGAC y como se corrobora con artículos de prensa y sus correspondientes reportes fotográficos, resulta evidente la magnitud de las inundaciones según se consulta [Remite Anexo- Noticias Ola Invernal 2010]. La grave afectación en las tierras dedicadas a la agricultura y la ganadería, se puede ver reflejado, a manera de ejemplo, con situaciones como las siguientes:

1. 50.000 aves ahogadas en los municipios del Norte del Valle del Cauca.
2. 45.000 a 47.000 bovinos ahogados en el país y pérdidas de grandes extensiones de pasturas y praderas, reportado por FEDEGAN
3. 1.200.000 bovinos movilizados
4. 300 cerdos en el Atlántico.
5. 30.000 pollitos de un día muertos, dentro del camión transportador por imposibilidad de movilización entre dos derrumbes en la vía Bucaramanga-Cúcuta
6. Cultivos de flores anegados en la sabana de Bogotá por desbordamiento del río Bogotá.
7. Pérdidas de cultivos de banano en el Urabá Antioqueño
8. Inundación de cultivos de caña de azúcar en el Valle del Cauca
9. Pérdidas de cultivos de pan coger en más de 10 departamentos.
10. Imposibilidad de movilización de los avicultores del Departamento de Santander para movilizar los productos a los centros de consumo e ingresar los alimentos para las aves.

Consecuente de lo anterior, el Fenómeno de la Niña 2010-2011 ha afectado las condiciones básicas de producción agropecuaria en razón a que dicho fenómeno es una condición climatológica extraordinaria, que en el caso colombiano regido por un ciclo bianual de lluvias y por su ubicación en el trópico afecta severamente la normalidad del desempeño agropecuario al presentarse un alto volumen de agua y humedad relativa impropia en condiciones normales, afectando la sanidad y fitosanidad de cultivos y desarrollos pecuarios.

En lo que corresponde a los severos daños causados en la infraestructura de varios distritos de adecuación de tierras, los cuales además de ser el foco de desarrollo regional en la producción agropecuaria, cumplen la función de drenaje y control de inundaciones en condiciones de normalidad, han sido inundados en grandes extensiones, se han colmatado las zanjas de coronación de los canales de riego y drenaje, la infraestructura en su totalidad ha sufrido inundación por desbordamiento de los principales ríos, se han presentado rupturas en diques de contención, destrucción de estaciones de bombeo, según informe de la Subgerencia de Adecuación de Tierras del INCODER [Remite ANEXO], en los siguientes términos:

A. DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO

* Distrito de Santa Lucia

El día 30 de noviembre de 2010, siendo las 4.40 pm se presentó la ruptura del dique que contiene la carretera que de Calamar conduce al municipio de Santa Lucia a la altura del kilómetro 2,5 frente al predio del usuario del distrito de riego SOLIS TANO, de inmediato se procedió a dar información a las autoridades gubernamentales y nacionales sobre la situación presentada.

La infraestructura en su totalidad ha sufrido inundación por desbordamiento del río Magdalena y Canal del Dique, que generó colmatación de los canales de riego, canales de drenaje, dársena estación de bombeo La Esmeralda y daño en los carretables que tienen una longitud de 50 kilómetros. En cuanto a los equipos electromecánicos (motores, bombas, sistema eléctrico), éstos en un 80% sufrieron inundaciones y daños por estar sumergidos bajo el agua y el lodo; el componente de tubería que distribuye desde las estaciones hasta los predios donde están los hidrantes ha sufrido daño en su totalidad, lo cual consta de 38 líneas de tubería clase 20 con diámetro de 4", 6", 8", 10", 12", y 16", para riego por aspersión que sumen unos 24 kilómetros de tubería afectada aproximadamente.

Podemos decir que en su totalidad el área del distrito que son 1440 hectáreas sufrió inundaciones y pérdidas de cultivos transitorios de yuca, maíz, frijón, melón, ají, frutales, pancoger; así mismo los predios con pastos y ganadería que en el distrito abarca un 40% de los predios.

El distrito de riego actualmente está inundado todas las casetas secundarias, estación principal de bombeo de San Pedrito, los canales y carretables están destruidos y bajo agua en su totalidad, los motores de la estación principal de bombeo no se han inundado, el sistema eléctrico fue retirado para evitar el daño y posibles cortos.

* Distrito Drenaje de Manatí: Municipios de Manatí - Candelaria Campo de la Cruz, Suan y Santa Lucia

El distrito de drenaje presenta inundación en su totalidad por la ruptura del dique que contiene la carretera del Municipio de Calamar hacia el Municipio de Santa Lucia, hecho que se registró el día 30 de noviembre de 2010 a las 4.40 pm. A lo cual se procedió a realizar los reportes a las autoridades gubernamentales y nacionales sobre la situación registrada.

La infraestructura colapsó por los altos niveles de agua y sedimento que entran del canal del dique hacia los predios que comprende el distrito de drenaje de Manatí, lo que conllevó a que se procediera al desmonte de los equipos de bombeo instalados en la estación de Boquitas, sitio más bajo del área; estos equipos se lograron desmontar el día jueves 2 de diciembre 2010, tres motores de los cinco instalados, las acometidas eléctricas y tableros, quedando por retirar el transformador de 1250 kva y dos motores de 270 hp., debido que el nivel del agua a ese día siendo las 10:50 pm alcanzó los 5,50 metros de altura en la estación de bombeo de Boquitas.

La situación de inundación es total y las aguas se están comunicando desde el distrito de Manatí hacia el embalse del Guájaro por varios sitios y rebasando la altura del dique que separa éste con el embalse, con una altura de 1 metro el nivel del agua, lo que ha llevado a la evacuación total de los municipios que conforman el distrito de drenaje de Manatí como es Santa Lucia, Suan, Manatí, Candelaria y Campo de la Cruz y sus corregimientos.

El área afectada comprende más de 35.000 hectáreas en los cinco municipios que hace parte el distrito de drenaje de manatí, que en su mayoría es ganadería y cultivos de pancoger.

* Distrito de Repelón

El distrito de riego de Repelón con el Fenómeno de la Niña 2010-2011, requiere de una atención en cuanto a las obras de protección en los arroyos henequén, el chorro y canal de aducción, así como el mantenimiento de los carretables y drenajes, al día de hoy los niveles del embalse del guajaro presentan un aumento en más de 2 metros a nivel de los cárcamos y en ascenso por lo que ha llevado a desinstalar los tableros eléctricos y electrónicos, motores de las bombas 6 y 7 y alzarlos a una altura de tres metros del piso de la estación de bombeo, estos niveles altos en la estación ha generado la sulfatación de los cables conductores y por ende el recalentamiento de estos, dejando por fuera del funcionamiento dos motores y dos bombas que abastecen los canales superior e inferior.

El día domingo 12 de diciembre se acordó con la Gobernación, Alcaldía Municipal de Repelón y la Secretaria de Salud Departamental, la instalación y puesta en funcionamiento de dos motores de las bombas 1 y 3 del canal inferior, con el fin de brindar agua por el canal inferior para el acueducto del municipio por inundación en la estación del acueducto en el embalse del guajaro.

Las vías de comunicación desde Barranquilla hasta el Municipio de Repelón están bloqueadas por la inundación del Embalse del Guajaro a la altura del corregimiento de arroyo de piedra, que tiene un nivel de metro y medio sobre la carretera la cordialidad, así mismo la vía que de la carretera Oriental comunica a las compuertas y Repelón esta taponada por el desbordamiento del canal del dique a la altura del distrito de Santa Lucia y por alto nivel en el

sector las compuertas en Villa Rosa.

Se presenta daño en las vías internas, drenajes que están colmatados y no fueron intervenidos en la rehabilitación, los arroyos henequén, el chorro y otros que cruzan la infraestructura del distrito están dañando cultivos porque se desbordan frecuentemente por las altas precipitaciones y sedimento que arrastran.

En general el distrito tiene afectadas unas 2.200 hectáreas cultivadas en arroz, yuca, maíz, palma, pancoger, frutales, plátano; este último se está muriendo por la sigatoca (muchísima humedad), los predios con pastos están inundados.

B. DEPARTAMENTO DE BOLIVAR

* Distrito Maria La Baja

Debido a la fuerte ola invernal que azota a esta región se ha perjudicado gran parte de la infraestructura del distrito generando cuantiosas pérdidas económicas por daños en los cultivos. Se han afectado alrededor de 3.000 has de área cultivable por inundaciones generadas por la insuficiencia en la capacidad de los drenajes para evacuar los excesos generados por las lluvias históricas de los últimos meses.

Así mismo, se ha ocasionado la destrucción de la Red de Vías, dentro del área del distrito se han deteriorado aproximadamente 60 Km. de carreteables dificultando la extracción y el transporte de productos agrícolas y pecuarios.

Las fuertes crecientes generadas en los arroyos que atraviesan el distrito han destruido algunas de sus estructuras básicas tales como sifones, puentes, estructuras de control, muros de contención etc.

C. DEPARTAMENTO DE CORDOBA

* Distritos Monteria - Mocari y La Doctrina

El Departamento de Córdoba se encuentra dentro de los más afectados a nivel nacional por el Fenómeno de la Niña 2010-2011. Las lluvias registradas por encima del nivel histórico han causado desbordamiento de las ciénagas y humedales del departamento y en consecuencia de los canales de los distritos de adecuación de tierras, a continuación se muestra la afectación por hectáreas y el número de las familias damnificadas a causa del invierno:

DISTRITOS CÓRDOBA

MUNICIPIOS DEL DISTRITO

AREA DISTRITO

AREA

INUNDADA

AREA EN RIESGO

FAMILIAS AFECTADAS

Municipio

Distrito

Municipio

Montería Mocarí

Montería

47.000,0

5.000,0

11.339,1

28.528,7

2000,0

3.003,0

Cereté

705,5

583,0

Cotorra

1.974,6

San Pelayo

500,0

420,0

Ciénaga de Oro

2.872,0

San Carlos

287,0

La Doctrina

Santa Cruz de Lorica

3.000,0

600,0

850,0

1.720,0

4.325,0

4.595,0

San Bernardo del Viento

250,0

270,0

Las consecuencias de lo anterior, han sido catastróficas ya que la comunidad se ha visto afectada con la inundación de los cultivos y de las propiedades de la población vulnerable que habita en los alrededores de los humedales y de los canales del distrito.

En cuanto a las áreas inundadas, se cuantifica un consolidado aproximado, a la fecha del 15 de diciembre de 2010, de 12.189 hectáreas inundadas en los distritos del Departamento de Córdoba, identificándose además un área en riesgo de inundación de 30.248,7 ha dentro de los distritos.

La situación se agrava teniendo en cuenta los pronósticos del IDEAM, según el cual se espera que el fenómeno climático continúe hasta el primer trimestre del año 2011, lo cual puede significar que se unan los dos periodos de invierno 2010 y 2011.

D. DEPARTAMENTO MAGDALENA

* Distrito Aracataca

El área de influencia del Distrito Aracataca, se encuentran incomunicados con el sector rural, el estado de las vías es caótico, se están perdiendo diariamente un gran número de

toneladas de fruta de palma africana, economía de la que depende nuestra zona en un 98%.

El desbordamiento continuo del Río Fundación, Aracataca y Tucurín han afectado considerablemente las estructuras de conducción como canales de riego, represa, sifones entre otras, lo que seguramente afectará la prestación del servicio propio de nuestro objeto social. La bocatoma Antioquia ante las continuas crecientes del Río Aracataca cada día se deteriora aún más. La zona de Tehobromina y Cauca en Aracataca están incomunicadas con la cabecera municipal, siendo afectada entre otros el corregimiento del Tigre.

E. DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER

* Distrito Zulia

* Distrito Abrego

La situación se encuentra controlada, sin embargo la alerta continúa y de continuar (sic) el fenómeno climático como está anunciado, pueden generarse casos catastróficos como los anunciados en el oficio adjunto mandado a CORPONOR. No obstante lo anterior, se requiere con urgencia la maquinaria para realizar los trabajos.

F. DEPARTAMENTO DE SANTANDER

* Distrito Lebrija

El día 29 de noviembre del año en curso, el Río Lebrija, rompió el Dique carretable paralelo al río, en el sitio finca el Ave María, vereda Puerto Limón, en un tramo aproximadamente de 300 Mts.

El dique tiene una extensión de 27 Kts, en varios tramos el río, sobrepasó el dique en menor escala, esto a consecuencia del desgaste del dique, que requiere con urgencia de un realce.

En la noche del 15 de diciembre, se presentó un desbordamiento del río Lebrija, el caudal llegó sobre la estructura de la compuerta y si esa estructura se desborda el agua entra al distrito por el canal de riego.

El dique está erosionado, razón por la cual se requiere hacer un realce del dique en 80 o 60 centímetros para evitar que el agua siga golpeando los canales de drenaje, los cuales se encuentran sedimentados y se han caído las estructuras de drenaje.

La quebrada Santos Gutiérrez, rompió el Dique carretable lado izquierdo aguas abajo en el sitio del predio del señor Alfonso Calixto, estas son vertidas al canal de drenaje que no tiene la capacidad de recibir estas aguas y por consiguiente inunda los predios.

G. DEPARTAMENTO DE VALLE DEL CAUCA

* Distrito de Roldanillo - La Union - Toro: RUT

El Distrito RUT se encuentra localizado en los Municipios de Roldanillo, La Unión y Toro y beneficia a 10.555 hectáreas. Es crítica la situación que afronta el mismo, por el rompimiento del Dique del Río Cauca en el sector conocido como Trapiche del Guayabal.

Los daños se clasifican como en rompederos en el Dique Marginal del Río Cauca, que protege las 10.200 has productivas del distrito en el sector conocido como Trapiche del Guayabal, daños en la infraestructura vial y de riego del distrito, daños a la infraestructura productiva, pérdidas de cultivos en más de dos mil hectáreas de caña, frutales, maíz y plátano.

Lo anterior, significa que está en riesgo toda la infraestructura del distrito, canales y vías, lo mismo que gran parte de los cultivos, de no controlarse los rompederos se ponen en peligro de inundación la totalidad de hectáreas del distrito y por consiguiente la prestación del servicio de riego.

H. DEPARTAMENTO PUTUMAYO

* Distrito Sibundoy

En este distrito se describen algunos puntos críticos de los canales donde puedan presentarse rompimiento o rebose de aguas y puedan causar una tragedia de grandes proporciones al inundarse todo el valle y teniendo en cuenta según los conocedores de la región, para los meses de enero y febrero se incrementan las lluvias en la zona y pueda ser que suceda algún desastre.

I. DISTRITOS DE PEQUEÑA ESCALA

* Distrito de Riego El Espinalito Municipio de Fusagasuga Vereda El Espinalito - Departamento de Cundinamarca

De acuerdo a informes de la comunidad de usuarios del Distrito de Riego un viaducto de aproximadamente 80 metros de longitud con una tubería de 8 pulgadas que transporta un caudal de 70 litros por segundo, se encuentra próximo a derrumbarse por la inestabilidad del terreno sobre el que se encuentra, debido a la saturación del suelo sobre el que está fundado sus apoyos, debido al Fenómeno de la Nina 2010-2011, que se azota al país.

* Distrito El Molino - Departamento La Guajira

Este distrito cuenta con 2 bocatomas las cuales se han deteriorado y requieren de

reparación.

LA BOCATOMA PRINCIPAL la losa se rompió y tiene un hueco de 1.5 met. Las compuertas de captación y drenaje se deterioraron por la fuerza del río y sus crecientes, pues el invierno las tiene a punto de que colapsen por su debilidad dejando sin riego a más de tres mil (3.000) hectáreas perjudicando a su vez a más de 150 familias que viven de la agricultura.

LA BOCATOMA SECUNDARIA la losa se rompió y presenta un hueco de 2.5met el canal de limpieza requiere reparación y rehabilitación del disparador ya que este colapso la fuerza del agua está socavando el terreno por de concreto y en cualquier momento el muro de contención puede colapsar

* Distrito Tabaco Rubio - Departamento La Guajira

Está ubicado en el corregimiento de matitas, Municipio de Riohacha, Departamento de la Guajira este minidistrito irriga cultivos de palma y plátano.

El CANAL DE BOCATOMA PRINCIPAL, requiere de mantenimiento de manera urgente ya que la compuerta de la presa de captación se deterioró totalmente por la fuerza del invierno y el CANAL DE DRENAJE también requiere de reparaciones inmediatas, por la misma causa.

El CANAL DE BOCATOMA SECUNDARIO, su compuerta requiere de reparación inmediata ya que el invierno la deterioró y si no se puede cerrar el agua se dispersa, el desarenador colapsó, hace falta también hacer un canal revestido de 800 metros; se requiere urgentemente de la reparación del canal”.

2.- Prueba solicitada:

Informe detallado de los hechos por los cuales se afirma que debido a las inundaciones se han presentado “delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal”, acompañado de los soportes probatorios respectivos.

* Respuesta de la entidad:

“Los hechos que se reportan como delicados problemas fitosanitarios tanto en lo vegetal como en lo animal, específicamente son los siguientes adicionales a los conocidos por medios periodísticos:

A. Movilización de emergencia de aproximadamente 47.000 cabezas de ganado en zonas inundadas de Córdoba, Mosquera, Funza, Chía y Cajicá que se debió realizar sin el cumplimiento de las exigencias sanitarias de ley, pero que dado el inminente peligro de ahogamiento que acrecentaría las pérdidas y los riesgos a la salud pública y animal debieron autorizarse por parte del ICA, como consta en el [Remite ANEXO - Circular interna del 18 de

Noviembre de 2010].

A. Suspensión del II ciclo de vacunación de ganado bovino en 14 departamentos del país a consecuencia de la ola invernal, como consta en el [Remite ANEXO - RESOLUCIÓN 3666 DE 2010], situación que expone la condición sanitaria excepcional de “país libre de aftosa” lograda por Colombia después de más de 8 años de intenso trabajo sanitario en la materia y de cuantiosas inversiones para facilitar y posicionar las exportaciones de carne bovina y leche.

A. Reporte de 36.000 aves ahogadas en los municipios del Norte del Valle del Cauca, corroborado con informe de la Secretaria de Agricultura del Municipio de Palmira. [Remite ANEXO].

A. Afectación cultivos de arroz, sorgo, yuca en la Mojana, 1.000 has en el Valle del Cauca, 18.000 has de caña inundadas, .5800 has de frutales dañadas, 20.000 hectárea de maíz, yuca y caña, arroz en Miranda, yuca, plátano, maíz, sorgo en el Magdalena medio, entre otras señaladas en las fuentes periodísticas. [Remite ANEXO].

En adición, el ICA con más de 45 años de experiencia en la vigilancia y control sanitario y fitosanitario del país, y reportes bibliográficos de epidemiología animal y vegetal [Remite ANEXO], reconoce los efectos de la estacionalidad climática sobre la aparición y propagación de vectores y transmisión de patógenos para las especies animales y vegetales tropicales que demuestran que en los cambios climáticos se aumentan considerablemente las plagas, enfermedades infecciosas y parasitarias que impactan la sanidad animal y vegetal, la producción agropecuaria y en algunos casos la salud pública. Por lo anterior, el ICA ha generado las alertas para los sectores pecuario y vegetal, con el objeto de reducir los riesgos sanitarios y fitosanitarios y las consecuentes pérdidas. [Remite ANEXO]”.

3.- Prueba solicitada:

Informe detallado de los hechos por los cuales se afirma que debido a las inundaciones ha habido una pérdida de viviendas en el sector rural, acompañado de los soportes probatorios respectivos.

* Respuesta de la entidad:

“De acuerdo con un primer censo liderado por la Federación Nacional de Departamentos para la cuantificación de los perjuicios causados por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 presentado en el país, la afectación en vivienda rural asciende a más de 140 mil hogares que requieren de viviendas nuevas o reconstruir lo poco que las aguas no afectaron. En muchos de los casos aún no se logra establecer el grado de afectación de algunas viviendas hasta

tanto no baje totalmente el nivel de las aguas

Así mismo, de conformidad con el reporte realizado por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia publicado el 28 de diciembre de 2010 [Remite ANEXO], al menos 5168 viviendas resultaron destruidas y unas 324.634 averiadas como consecuencia del Fenómeno de la Niña 2010-2011 presentada en el país, a partir del segundo semestre del 2010.

Adicionalmente, resulta importante resaltar que los reportes preliminares indican que las mayores afectaciones se presentaron en zonas rurales del país, siendo los departamentos más afectados Bolívar, Magdalena, Córdoba, Chocó y Sucre, con un aproximado del 56% de la población total perjudicada, cuya principal actividad económica es la agricultura.

En este sentido, varios pobladores han tenido que abandonar sus viviendas y desplazarse a albergues provisionales o buscar refugio en sitios inadecuados ante la imposibilidad de habitar sus viviendas, situación que genera una grave inestabilidad socioeconómica, que se traduce en la pérdida de empleos y el desmembramiento de los hogares, en la medida en que no hay fuentes de trabajo que permitan obtener recursos para sostener a la familia ni tampoco para reconstruir o restaurar las viviendas afectadas”.

4.- Prueba solicitada:

Informe detallado de las razones por las cuales la situación descrita en el Decreto 4828 de 2010 no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades públicas, señalando en todo caso cuáles de ellas han sido adelantadas.

* Respuesta de la entidad:

La respuesta a este requerimiento se presenta en conjunto con la respuesta al siguiente numeral.

5.- Prueba solicitada:

Informe detallado de las razones por las cuales los instrumentos financieros adoptados en el Decreto 4828 de 2010 (capítulo I), los instrumentos para atención sanitaria y fitosanitaria (capítulo II) y las medidas relacionadas con distritos de adecuación de tierras (capítulo III), guardan un vínculo de relación directa y específica con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, por razón de grave calamidad pública (Decreto 4580 de 2010).

* Respuesta de la entidad:

“Estos dos puntos se contestaran conjuntamente, toda vez que el interrogante No. 4 hace alusión a un criterio de necesidad en el cual se indica sobre la justificación que dichas medidas son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a la declaratoria del

estado de emergencia y a su vez de como las medidas ordinarias no son suficientes para los efectos, y el interrogante No. 5 hace relación a la finalidad y proporcionalidad (relación directa y específica) de las mismas con el estado de emergencia.

En el decreto objeto de revisión se adoptaron unas medidas tendientes a conjurar la situación de calamidad pública que se generó en las diferentes áreas del sector agropecuario y de desarrollo rural. Atendiendo a cada una de esas áreas, el decreto legislativo se dividió en 4 capítulos a saber: I. Instrumentos financieros con la finalidad de asignar recursos que permitan la recuperación de la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del sector rural afectado, II. Instrumentos para la atención sanitaria y fitosanitaria, III. Medidas relacionadas con distritos de adecuación de tierras y IV. Disposiciones comunes a los capítulos anteriores”.

IV. intervenciones

1.- Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural defiende la constitucionalidad del Decreto 4828 de 2010, para lo cual aborda un análisis de cada una de las medidas adoptadas a partir de los criterios de (i) finalidad/conexidad, (ii) necesidad y (iii) proporcionalidad.

En cuanto a la finalidad/conexidad del artículo 1º (construcción, reconstrucción y mejoramiento de vivienda rural), explica que según el reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior publicado el 2 de diciembre de 2010, al menos 1.821 viviendas resultaron destruidas y unas 256.083 averiadas como consecuencia del Fenómeno de La Niña 2010-2011, siendo los departamentos más afectados Bolívar, Magdalena, Córdoba, Chocó y Sucre, con un aproximado del 56% de la población total perjudicada, cuya principal actividad económica es la agricultura.

Ante esta circunstancia, añade, varios pobladores tuvieron que abandonar sus viviendas y desplazarse a albergues provisionales o buscar refugio en sitios inadecuados, lo cual “genera una grave inestabilidad socioeconómica, que se traduce en la pérdida de empleos y el desmembramiento de los hogares, en la medida en que no hay fuentes de trabajo que permitan obtener recursos para sostener a la familia ni tampoco para reconstruir o restaurar las viviendas afectadas”.

Señala que lo anterior hizo necesario que el Gobierno Nacional pusiera a disposición de los afectados tres instrumentos financieros para acceder a vivienda nueva, o para reconstruir o mejorar las que poseen: (i) líneas especiales de crédito, (ii) abonos a saldos de créditos con los que se financie la construcción o reparación, y (iii) capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- para tal fin.

Considera que como estos recursos constituyen la primera y tal vez única fuente de apoyo a ese grupo de personas afectadas, se dispuso su priorización tomando en cuenta el nivel del SISBEN.

En cuanto al artículo 2º (líneas especiales de crédito para recuperación de la actividad

productiva), destaca que en el Decreto declaratorio de la emergencia se reconoció 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”, lo cual demuestra que el sector agropecuario ha sido el más afectado, cuyas consecuencias se proyectan en toda la población debido al incremento de precios en los alimentos.

Afirma que los productores agropecuarios que resultaron damnificados requieren de manera urgente y prioritaria de financiamiento para recuperar su capacidad productiva, en condiciones preferenciales y con subsidio a la tasa de interés, por lo que se expidió el referido artículo para crear el gasto público correspondiente.

Destaca que las normas vigentes (leyes 101 de 1993 y 1133 de 2007) no prevén ordinarios financieros orientados a la recuperación de esa capacidad productiva frente a una devastación del sector como la ocurrida con la ola invernal. Así mismo, considera que el otorgamiento de líneas especiales de crédito es “un instrumento idóneo, y por lo tanto proporcional, frente a la situación presentada”.

Sobre el artículo 3º (transferencia de recursos al Fondo Agropecuario de Garantías -FAG-), explica que tiene la finalidad de ofrecer garantías a los créditos que adquieran los productores agropecuarios afectados, cuando no están en condiciones de hacerlo. Recuerda que mediante los Decretos 4490, 4591 y 4705 de 2008 se apropiaron recursos para la creación de una cuenta especial del Fondo encaminada a otorgar garantías de crédito a los productores agropecuarios afectados con las denominadas “pirámides”, los cuales no fueron ejecutados por falta de demanda. Precisa que se requería de una norma con fuerza de ley que autorizara la asignación de esos recursos a otros fines, siendo insuficientes las facultades ordinarias del Ejecutivo.

En relación con el artículo 4º (no afectación de la información financiera de los deudores afectados por el fenómeno de La Niña 2010-2011), comenta que una calificación desfavorable en el sistema financiero pone en riesgo la reputación del deudor e incluso conduce a su “muerte financiera”, lo cual dificultaría la recuperación del sector agropecuario y con ello el abastecimiento de productos agrícolas en el país.

Señala que “adoptar esta medida representa un reconocimiento a que la causa del incumplimiento por parte del deudor no se debe a una determinación voluntaria por parte de él, sino a un hecho de la naturaleza impredecible e incontrolable, como lo es el fenómeno climático al que hoy se enfrenta el país”, buscando también evitar la extensión de los efectos de la crisis.

Del artículo 5º (programas de compra de cartera) explica que se trata de un instrumento que repara de manera directa la situación financiera de los productores agropecuarios damnificados con la emergencia invernal, toda vez que les permite modificar las condiciones de los créditos “obtenidos con anterioridad a la catástrofe y que debido a ella no podrán ser atendidos de conformidad con las condiciones inicialmente pactadas con el intermediario que lo otorgó”. Estima que con ello se permitirá atender las obligaciones adquiridas y al mismo tiempo reactivar las labores productivas.

Comenta que el artículo 6º del Decreto (programas de alivio de créditos de productores agropecuarios) apunta a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos tanto en el sector agropecuario como en el alimentario, ante la ocurrencia de un fenómeno de la naturaleza impredecible e incontrolable. Aclara que las leyes 101 de 1993 y 1133 de 2007 prevén instrumentos financieros ordinarios, más no enfocados en el mejoramiento de la productividad del sector agropecuario, y no al alivio de la deuda derivada de la catástrofe.

Explica que como la emergencia invernal fue especialmente grave en algunas zonas del país, solamente el Ministerio de Agricultura, como órgano rector de la política agropecuaria y de desarrollo rural, puede determinar cuáles casos requieren de atención prioritaria, “para lo cual es necesario de una norma que expresara esa facultad, en la medida en que las instituciones de la normalidad son insuficientes”.

Del artículo 7º (programa de vivienda rural) no hace análisis individual.

En cuanto al artículo 8º (programas para la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias), refiere que se adoptaron programas “para la protección de la producción agropecuaria, en especial para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades, plagas, malezas y otros riesgos sanitarios que amenacen la salud animal o sanidad vegetal, sus productos y subproductos, en razón a que las perturbaciones sanitarias y fitosanitarias por la alta presencia de agua y humedad generada por el exceso de lluvias e inundaciones causan efectos epidemiológicos que propician el desarrollo y/o la exacerbación de plagas y enfermedades en cultivos y animales como lo demuestran múltiples documentos e informes, los cuales a la postre terminan afectando la producción agropecuaria hasta el máximo daño o pérdida total, lo que conlleva significativas pérdidas financieras, sociales y económicas para productores agropecuarios, localidades y regiones; y en general para el país, poniendo de presente el riesgo del desabastecimiento alimentario nacional, así como el incumplimiento de programas industriales y exportadores, intensificando aún más las pérdidas del sector agropecuario y sus productores”.

Aclara que con estas medidas se controlan las fuentes y se impiden parcial o definitivamente los efectos de las perturbaciones sanitarias y fitosanitarias, así como su posible extensión, porque de lo contrario las pérdidas serían incalculables.

Respecto del artículo 9º (reservas de fondos parafiscales), señala que es una medida preventiva para que se reserven recursos destinados a cofinanciar acciones en materia sanitaria y fitosanitaria, “estableciéndose así una forma de protección conjunta con beneficios para los intereses mutuos”.

Comenta que la medida es importante toda vez que a la fecha se reportan más de 1'200.000 hectáreas afectadas, en aproximadamente 600 municipios, de más de 20 departamentos del país, desbordándose la capacidad ordinaria de la autoridad de vigilancia y control -Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)-, así como la capacidad financiera para su atención. Añade que la inexistencia de un mecanismo presupuestal específico para atender de manera inmediata las urgencias sanitarias y fitosanitarias derivadas de eventos catastróficos, hacía necesario adoptar la norma bajo examen.

Con relación al artículo 10 (programa para rehabilitación y construcción de distritos de

adecuación de tierras), comenta que es una respuesta al fenómeno de La Niña ante las inundaciones producidas por su causa en los distritos de adecuación de tierras que administra el Incoder, los cuales cumplen funciones de riego y drenaje. Refiere que el desbordamiento de los principales ríos ha conducido a la ruptura de diques de contención y destrucción de las estaciones de bombeo; que los equipos electromecánicos (motores, bombas, sistema eléctrico) sufrieron daños en un 80%; que los estancamientos y represamientos han generado problemas de epidemia en los habitantes; y que existen dificultades para el transporte terrestre, tanto para el desplazamiento de habitantes como de los productos agrícolas.

Sobre el artículo 11 (subsídios con tarifas reducidas o preferenciales), indica que es una medida “dirigida principalmente a impedir los efectos de la perturbación (...) con mecanismos de subsidio directo para reducir los costos financieros de adelantar las acciones necesarias para la reincorporación económica de las poblaciones afectadas”. Destaca la urgencia de recomponer las condiciones para que la población campesina reinicie sus actividades productivas generando recursos para su supervivencia.

Frente al artículo 12 (distritos entregados en propiedad), el Ministerio de Agricultura explica que lo que se pretende es que, en el evento de demostrarse técnicamente una afectación grave sobre la infraestructura del distrito y la necesidad de su urgente rehabilitación, se otorgue un periodo de gracia a las Asociaciones de Usuarios para que el monto a pagar al Estado por valor de recuperación de inversión pueda aplazarse por un año más, sin el cobro de intereses moratorios, permitiendo que dichos recursos se destinen a obras de rehabilitación de cara a su normal funcionamiento. De lo contrario, continúa la interviniente, las víctimas de la ola invernal entrarían en mora en las cuotas de recuperación de la inversión, quedando sin posibilidades materiales para adelantar las obras de reparación.

El análisis del artículo 13 (normalización de cartera) se centra en señalar que los productores agropecuarios han sido el segmento de la población que se ha visto más afectado con la ola invernal, quienes debido a la pérdida de cultivos y semovientes, entre otros, no han podido generar recursos para el pago de sus acreencias financieras con las diversas entidades públicas y/o privadas, por lo que se hace necesario diseñar un instrumento de apalancamiento con miras a superar la crisis.

Finalmente, a propósito del artículo 14 (autorización, permiso o licencia ambiental prioritaria), comenta que busca la rápida atención de las solicitudes ante las Corporaciones Autónomas Regionales que tanto el Incoder como las Asociaciones de Usuarios deban realizar con motivos de obras de rehabilitación de distritos de adecuación de tierras. Aclara que es una norma procedimental pero en todo caso se exige el estricto cumplimiento de las normas ambientales, sin autorizarse per se el otorgamiento automático de las licencias solicitadas.

2.- Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 4828 de 2010. En su sentir, la norma se expidió conforme a las facultades del artículo 215 de la Carta Política, la Ley Estatutaria sobre Estados de Excepción y en su contenido material se ajusta al ordenamiento superior. La intervención se divide en varios apartados:

(i) En primer lugar, presenta una detallada reseña de la jurisprudencia en cuanto al control de validez de los decretos legislativos expedidos al amparo de un estado de emergencia económica, social y ecológica. En este sentido, hace un recorrido histórico de las declaratorias de emergencia y de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional al examinar dichos actos, para extraer algunas reglas jurisprudenciales fijadas en la materia.

(ii) En segundo lugar, expone el contenido general del Decreto 4828 de 2010. Señala que los fundamentos fácticos para su expedición fueron básicamente dos: (a) las inundaciones presentadas en todo el territorio nacional, que afectaron gravemente tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, con lo cual se produjeron daños en cultivos, problemas fitosanitarios, pérdidas de viviendas en el sector rural y destrucción de distritos de riego; (b) el hecho de que, según el Ideam, el fenómeno de La Niña podría prolongarse durante el año 2011, extendiendo los efectos dañinos de la calamidad pública.

De otra parte, explica que en el Decreto 4828 de 2010 se adoptaron diversas medidas, las cuales sistematiza en los siguientes términos:

- Medidas de orden patrimonial y fomento de tipo económico. Entre ellas se destacan normas sobre modificación de presupuesto y autorización de nuevos gastos públicos consistentes en creación de líneas de crédito para construcción, reconstrucción o mejoramiento de vivienda (art. 1); abono a saldos de créditos que financien esas obras (art. 1); capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías (art. 1); créditos preferenciales con subsidio a la tasa de interés (art. 2); ampliación de los destinatarios del subsidio rural de vivienda (art. 2); garantías de créditos en el sistema financiero para proteger el buen nombre crediticio de los productores agropecuarios afectados (art. 3); compra de cartera (arts. 4 y 5); alivio de la deuda (art. 6); financiación del programa de vivienda rural (art. 7); financiación del programa para atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias (art. 8); costos de creación y administración de programas para la rehabilitación de distritos de adecuación de tierras (art. 10). También se encuentran normas de traslado de recursos públicos (art. 3 y 8), el cambio de destinación transitoria de recursos públicos parafiscales (art. 9), la creación de subsidios a la oferta de servicios en beneficio de los damnificados (art. 11) y el aplazamiento en el recaudo de la deuda a favor del Estado (art. 12).

- Medidas de carácter administrativo e institucional. Aquí se menciona la creación del Programa de Vivienda Rural (art. 7); la creación del Programa para la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades, plagas, malezas y otros riesgos sanitarios (art. 8); la creación del Programa para la Rehabilitación y Construcción de Distritos de Adecuación de Tierras (art. 10); la flexibilización de la contratación administrativa (art. 15). De igual forma, pone de presente la asignación de nuevas responsabilidades al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (arts. 1, 5, 6 y 10), al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (arts. 10, 12 y 13) y a las Corporaciones Autónomas Regionales (art. 14).

(iii) En tercer lugar, la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República aborda el examen de constitucionalidad del Decreto 4828 de 2010 a partir de los requisitos formales. Considera que se encuentran cumplidas las exigencias de suscripción (por el Presidente y todos sus ministros), temporalidad (expedido durante la vigencia del estado de

emergencia), motivación (al señalar las razones que condujeron al Gobierno a su expedición) y remisión oportuna a la Corte para efecto del control constitucional.

(iv) En cuarto lugar, procede al examen de constitucionalidad de los presupuestos materiales del Decreto 4580 de 2010, acto declaratorio del Estado de Emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública al amparo del cual se expidió el Decreto 4828 de 2010, que ahora es objeto de revisión ante la Corte. En este apartado la intervención aborda los siguientes tópicos:

- Validez de las afectaciones al presupuesto general de la Nación y específicamente al presupuesto de gastos. Se apoya para tal efecto en algunos precedentes jurisprudenciales (Sentencia C-206 de 1993, C-375 de 1994, C-137, C-138 y C-219 de 1999).

- Viabilidad constitucional de la modificación o creación de subsidios para conjurar la crisis. La interviniente precisa la distinción entre auxilios, donaciones y subsidios a particulares. Aclara que si tiene una finalidad estrictamente altruista y se otorga por la mera liberalidad del Estado, es un auxilio prohibido constitucionalmente, mientras que si la finalidad es adelantar programas de interés público, generan una retribución social, son una forma de intervención del Estado en la economía o derivan de una norma superior que pretende garantizar el acceso a bienes y servicios en condiciones de vulnerabilidad, se pueden autorizar constitucionalmente (Sentencias C-324 de 2009).

- Facultad de modificación transitoria del destino de contribuciones parafiscales. Encuentra legítimas las medidas de esta índole, siempre que guarden conexidad directa con la declaratoria y con la finalidad general de las medidas específicas del decreto legislativo, salvo que se desconozcan expresas prohibiciones constitucionales o se altere la esencia del tributo.

- Posibilidad de crear programas con carácter permanente para superar la emergencia y evitar la extensión de sus efectos. Al respecto señala que “la creación de nuevos planes de acción gubernamental para atender focalizada y directamente un sector social o económico afectado por circunstancias imprevistas, es usual en los estados de excepción y, en especial, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que responde a coyunturas inesperadas del mercado o provocadas por fenómenos naturales”. Cita la Sentencia C-367 de 1994, que avaló la creación de la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez para adelantar proyectos y programas de atención de los afectados por el sismo ocurrido en Toribío -Cauca-, y la Sentencia C-217 de 1999, que declaró exequible la creación de programas para la reconstrucción de viviendas e inmuebles afectados por el terremoto ocurrido en la zona cafetera.

- Potestad constitucional de modificar las reglas de contratación administrativa. Estima que corresponde a un instrumento idóneo para conjurar la crisis aceptado en ocasiones anteriores como la Sentencia C-367 de 1994, que declaró exequible la modificación a la Ley 80 de 1993 para autorizar el trámite de urgencia manifiesta y agilizar la contratación de obras públicas.

- Validez de la asignación de nuevas responsabilidades a autoridades administrativas para la protección de los trabajadores agrarios. Considera razonable que “con el objeto de hacer frente a las necesidades y conjurar la crisis generada de manera imprevista, el Presidente de

la República y todos sus ministros, asignen nuevas responsabilidades y deberes, propios de sus competencias, a las autoridades cuya misión constitucional es administrar y ejecutar políticas públicas”. Para el caso del Decreto 4828 de 2010, sostiene que las tareas encomendadas son un claro desarrollo del deber que el Constituyente impone al Estado de proteger tanto a los trabajadores agrarios como la actividad alimentaria que desarrollan.

- Procedencia de conceder facultades regulatorias y reglamentarias a las autoridades administrativas. Dado que, en su sentir, son necesarias para “adecuada y eficazmente los programas y planes de protección a la población afectada en sus viviendas, en sus cultivos, sus propiedades y en su trabajo, por los severos daños causados por el fenómeno de La Niña 2010-2011”. Sin embargo, aclara que estas atribuciones son diferentes de la facultad de reglamentación general que en todo caso conserva el Gobierno Nacional.

(v) Finalmente, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República aborda el análisis específico de cada uno de los artículos del Decreto 4828 de 2010.

En este acápite la intervención aborda un juicio de conexidad material, necesidad, proporcionalidad y no contradicción específica, para lo cual se desarrollan argumentos similares a los expuestos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en defensa de la constitucionalidad de las normas objeto de control.

3.- Intervención del ciudadano Hernando Robles Villa

Bajo el título de “contribución ciudadana a organizar y adecuar el dominio de las aguas y sus cauces en el territorio”, presenta a consideración de la Corte “algunas perspectivas interrelacionadas entre el medio ambiente y los hechos acaecidos, los cuales pueden o están siendo afectados o agravados por una normatividad incompleta, mal concebida o mal aplicada, [que] amerita ser revisada [...] para que como resultado de ello, surjan los ajustes legales o las recomendaciones pertinentes ante quienes corresponda”.

En su intervención explica algunos conceptos y refiere a los siguientes objetivos: maximizar la gobernabilidad ambiental; imponer la idoneidad técnica sobre la materia; aplicar el concepto de autoridad de cuenca; precisar los caudales ecológicos mínimos de las corrientes fluviales; afianzar el dominio público de las aguas; imponer el concepto de cuenca hidrográfica compartida; mantener invulnerable a la autoridad ambiental; eliminar la ambigüedad de las normas sobre calidad, uso y procedimientos; tutelar la calidad del recurso hídrico; establecer metas de desarrollo sostenible; ampliar la importancia y el manejo correcto de las obras hidráulicas; ampliar la importancia del uso, conservación y preservación de las aguas; extremar el rigor de la administración de las aguas y cauces; incluir dentro de la dirección de las CARs las asociaciones de usuarios de aguas; y extremar las sanciones con la visión precisada en los artículos 163 y 339 del Decreto Legislativo 2811 de 1974.

4.- Intervención de la ciudadana María Alexandra Enciso Novoa

Acude ante la Corte para defender la constitucionalidad del Decreto 4828 de 2010. Explica que fue expedido para afrontar los hechos sobrevinientes señalados en el decreto declaratorio del estado de emergencia, mitigar y solucionar la gravedad de la calamidad pública y su impacto en el orden económico, social y ecológico, conjurar la crisis e impedir la

extensión de sus efectos, única y exclusivamente en lo concerniente al sector rural y la actividad agropecuaria dado el impacto que debió soportar.

Luego de describir las medidas adoptadas, la interviniente destaca la existencia de una relación de causalidad con el decreto que declaró el estado de emergencia. Así mismo, considera cumplidos los requisitos de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y no discriminación, previstos en el artículo 9º de la Ley 137 de 1994.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto 5125, radicado el dieciséis (16) de marzo de dos mil once (2011), solicita a la Corte declarar exequible el Decreto 4828 de 2011. Considera lo siguiente:

“El Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010, que está suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros, se funda en el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, que declaró el estado de excepción, tiene como propósito establecer instrumentos financieros y de asignación de recursos que permitan la recuperación del sector rural afectado por el fenómeno de la niña.

La norma establece una serie de medidas provisionales, mientras dure la emergencia, entre las cuales se destaca: (i) establecer líneas especiales de crédito e incentivos para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de vivienda en el sector rural; (ii) facultar al Ministerio de Agricultura para que priorice la destinación de recursos a la población afectada; (iii) otorgar créditos especiales a los productores agropecuarios afectados por la declaratoria de emergencia, que hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación con el sistema financiero; (iv) autorizar al Ministerio de Agricultura para comprar cartera crediticia a cargo de los productores agropecuarios y para financiar vivienda rural; (v) asignar al Instituto Colombiano Agropecuario ICA la administración de los programas para la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias, y destinar un porcentaje de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros para tal efecto; (vi) fijar directrices sobre programas de rehabilitación y construcción de distritos de adecuación de tierras que serán administrados por el Instituto de Desarrollo Rural INCODER; (vii) permitir que se celebre contratos para cumplir las medidas señaladas únicamente con el lleno de los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.

Al estar firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros, haber sido dictado dentro de la vigencia del estado de emergencia, y contar con una motivación suficiente, respecto del Decreto Legislativo 4828 de 2010 no se advierte vicios en su proceso de formación.

Al examinar el Decreto 4828 de 2010 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, se observa que éste pretende adoptar medidas adecuadas y suficientes para minimizar el impacto de la ola invernal en el sector rural, y para atender las necesidades de

los habitantes de los territorios afectados y, en especial, de los productores agropecuarios.

Un examen puntual revela que el Decreto 4828 de 2010 armoniza con algunas de las motivaciones invocadas en el Decreto 4580 de 2010, en especial las aludidas en los considerandos 1.1, 1.6, 2 literal a, 2 literal c, 2, literal d, 2, literal g, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 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 ola invernal que condujo a la declaratoria del estado de emergencia produjo graves daños a la infraestructura existente en las zonas afectadas. 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

Las medidas dictadas por el Gobierno en el Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010, son compatibles con la declaración del estado de emergencia pues cumplen con los requisitos de necesidad, finalidad, proporcionalidad y eficacia, por cuanto la urgencia de adoptar políticas respecto del sector agropecuario, en materia de incentivos, líneas de crédito, transferencia de recursos, así como instrumentos de atención sanitaria y fitosanitaria, es acorde con la obligación del estado de velar por la seguridad alimentaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 65 Superior. La seguridad alimentaria, según lo precisa la Corte en la Sentencia C-864 de 2006, es la garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema, para beneficio de las generaciones futuras.

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 lo relacionado con el deber del estado de facilitar las herramientas requeridas para que el sector agropecuario pueda satisfacer las necesidades alimentarias la población. De ahí que entre las medidas dirigidas a recuperar la capacidad productiva de éste sector, se encuentra la creación de programas de financiación, de incentivos y de recuperación de infraestructura. Otro tanto puede decirse de las medidas relacionadas con mitigar los riesgos sanitarios que genera la emergencia, para lo cual se dispone incluso de fondos parafiscales, y de las medidas relativas a rehabilitación y construcción de distritos de adecuación de tierras.

Por último, se ajusta a la Constitución y cumple con los propósitos de afrontar la crisis, que los procesos de contratación que se adelanten para cumplir con las medidas descritas, se eximan de las formalidades propias en las situaciones de normalidad, siempre y cuando no

se contradiga las disposiciones de la Ley 80 de 1993 y de la Ley 1150 de 2007, allí señaladas, es decir, dejando a salvo las cláusulas exorbitantes y los principios de la contratación administrativa”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1.- Competencia

En virtud de lo previsto en los artículos 214 (numeral 6º), 215 (parágrafo) y 241 (numeral 7º) de la Constitución, la Corte es competente para pronunciarse sobre el Decreto Legislativo 4828 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos”.

Debe señalarse que conforme a la doctrina constitucional sentada por esta Corporación desde el año 1992, el examen que le corresponde efectuar a este Tribunal sobre los decretos legislativos de desarrollo, reviste un carácter integral en tanto comprende la verificación de los aspectos formales y materiales de los mismos¹.

2.- Metodología para el estudio del decreto 4828 de 2010

Establecida la competencia de la Corte para pronunciarse sobre el decreto bajo examen, a continuación se reseña el orden expositivo de análisis a efecto del control constitucional:

* En primer lugar, se realizarán algunas reflexiones sobre el alcance del control constitucional de los decretos expedidos al amparo de un estado de emergencia económica, social y ecológica (fundamento jurídico 3).

* En segundo lugar, la Corte se ocupará del control formal del Decreto Legislativo 4828 del 29 de diciembre de 2010 (fundamento jurídico 4).

* En tercer lugar, la Corte abordará el examen material del Decreto Legislativo 4828 del 29 de diciembre de 2010. El estudio sustancial del decreto se realizará conforme a los presupuestos establecidos constitucionalmente para este tipo de actos (fundamento jurídico 5).

3.- Alcance del control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos al amparo de la declaratoria del estado de emergencia

Como se expuso en la sentencia C-252 de 2010, el Constituyente de 1991, al establecer un nuevo régimen de estados de excepción, partió de la idea que ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al Ejecutivo, por lo que el ejercicio

de las prerrogativas extraordinarias debe ir acompañado de un sistema eficaz de controles².

Así, pueden señalarse dos (2) tipos de controles: uno jurídico y otro político, que recaen tanto sobre la declaratoria del estado de emergencia como sobre los decretos legislativos de desarrollo. Dichos controles no resultan excluyentes, ya que “los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos”.³

El control político se ejerce por el Congreso y tiene por objeto “deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social [y] ecológica [o que constituya grave calamidad pública], sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (art. 215 C.P.)”.⁴

La Constitución precisa que el Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades excepcionales y convocará al Congreso, si no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. Además, prevé que, si no fuere convocado, el Congreso se reunirá por derecho propio en las condiciones y para los efectos del artículo 215 superior. Además del control político que le corresponde ejercer al Congreso, tiene asignada otra función propia de su naturaleza, de manera que “durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo” (art. 215 superior). Por consiguiente, la Constitución mantiene indemne la atribución del Congreso de expedir leyes, constituyendo una respuesta constitucionalmente válida al equilibrio que debe existir entre las distintas ramas del poder público.

El control jurídico pertenece a la Corte Constitucional, que desarrolla un papel relevante como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (art. 241.7 superior). Recae sobre los actos de poder y siendo de carácter objetivo implica una labor de comparación entre el acto expedido y los parámetros normativos de control que están dados por: (i) la Constitución Política, (ii) los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior), y (iii) la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción⁵. Los rasgos distintivos de este control fueron expuestos en la sentencia C-135 de 2009, en los siguientes términos:

“Esta Corporación ha resaltado que el control jurídico no depende de la voluntad del órgano de control, pues la Constitución Política impone a la Corte Constitucional el deber de pronunciarse de manera automática sobre la validez constitucional de los actos dictados para declarar los estados de excepción y para adoptar las medidas que ellos hacen viables, “[l]a Corte se encuentra ante la obligación ineludible de defender la supremacía e integridad del Texto Superior, y de esa obligación hace parte el deber de excluir del ordenamiento aquellos

actos que la desconozcan” (C-802/02).

De esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución: (i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto (arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales).”

Ahora bien, en lo que concierne estrictamente a los decretos legislativos de desarrollo, esto es, expedidos en virtud de la declaratoria del estado de emergencia (art. 215 superior), corresponde a la Corte, según se ha expuesto, ejercer un control de carácter integral en tanto comprende la verificación de los presupuestos formales y materiales.

Los requisitos materiales se extraen de la preceptiva constitucional (art. 215 superior), los tratados internacionales de derechos humanos (art. 93 superior) y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), lo cual ha permitido a la Corte establecer unos pasos metodológicos que deben cumplirse para entender superado el examen constitucional. Veamos:

- Juicio de conexidad material. Involucra examinar si la medida legislativa de desarrollo adoptada concierne a la misma materia que motivó la declaratoria del estado de emergencia. Además, la Corte ha señalado que la conexidad se define a partir de 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.

(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 por el cual se declaró la emergencia.”⁶

Lo anterior, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución⁷ y el artículo 47 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción⁸.

- Juicio de finalidad. Implica que las medidas legislativas deben estar directa y específicamente “encaminadas” a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (10º, LEEE).

- Juicio de necesidad. Consiste en que se deben expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia (art. 11, LEEE), lo cual comprende la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. En la sentencia C-149 de 2003 la Corte dijo al respecto:

“Este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público 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 para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación 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”.

Además, en la sentencia C-135 de 2009, se expuso que “[e]l principio de necesidad tiene origen en el derecho internacional de los derechos humanos y hace relación a la entidad de la perturbación que pueda dar lugar a la declaratoria de un estado de excepción por un Estado y, por ende, a la posibilidad de hacer uso de la cláusula de suspensión de obligaciones convencionales. De este modo, sólo se entiende legítima la proclamación de un estado de excepción cuando se encuentra motivada en una situación de grave peligro de la vida de la Nación, según el artículo 4º del PIDCP, o, en términos de la Convención Americana, una amenaza a la independencia o seguridad del Estado”.

- Juicio de proporcionalidad. Está dado en que las medidas expedidas deben guardar simetría (excesivas o no) con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación del ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad (art. 13, LEEE). En la sentencia C-149 de 2003, se expuso:

“Este juicio tiene dos manifestaciones. La primera de orden policivo, consistente en analizar la relación entre la medida adoptada y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Sería inexecutable, entonces la medida excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales para asegurar una mínima o insignificante mejoría de la situación de orden público. La segunda manifestación del juicio se orienta a verificar que no exista una restricción innecesaria de los derechos y libertades pues tal limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido, caso en el cual esta medida también se torna inexecutable por desproporcionada. Tal como lo ha reiterado esta Corporación en varias oportunidades, 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. (...).”(Corte Constitucional, Sentencia C-916 de 2002). Este principio tiene una aplicación específica en materia del ejercicio de las facultades del Gobierno en estados de excepción”.

Adicionalmente, en la sentencia C-135 de 2009¹⁰ se indicó que “en materia del derecho internacional de los derechos humanos está expresamente [reconocido] por el artículo 4º del PIDCP cuando señala que las disposiciones adoptadas por los Estados para conjurar las situaciones excepcionales deben estar “estrictamente limitadas a la exigencia de la situación”, previsión similar a la consagrada en el artículo 27 de la CADH. La doctrina europea ha precisado el alcance de este principio, la cual ha tenido cierta aplicación en el ámbito interamericano¹¹. Se considera que las medidas serán legítimas si (i) no es posible establecer otras menos gravosas, (ii) son aptas para contribuir en la solución del hecho que dio origen a la amenaza, (iii) la perturbación no puede conjurarse con procedimientos ordinarios y (iv) no exista otra medida de excepción que genere un impacto menor en términos de protección de derechos y garantías¹²”.

- Juicio de motivación suficiente. Muestra el deber de expresar las razones por las cuales se imponen cada una de las limitaciones a los derechos constitucionales, con el fin de demostrar la relación de conexidad con las causas que originaron la perturbación del orden social y los motivos por los cuales se hacen necesarias (art. 8º, LEEE). En el evento de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique.

- Juicio de motivación de incompatibilidad. Según el cual los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción (art. 12, LEEE).

- Juicio de no discriminación. En la sentencia C-149 de 2003, se manifestó que está “dirigido a constatar que las medidas adoptadas con ocasión del estado de excepción no entrañan una discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Este juicio reconoce que el principio de igualdad mantiene su vigencia y eficacia durante un estado de excepción pero no tiene el mismo alcance cuando con base en él se juzga una norma excepcional, que por definición establece un régimen distinto y más gravoso que el ordinario, y por ello, se concreta en constatar el respeto del principio de no discriminación”. Además, la LEEE indica que ello no obsta para que se adopten medidas a favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil (art. 14).

- Juicio de no contradicción específica. Verifica las demás limitaciones previstas en la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. En la sentencia C-149 de 2003 se señaló:

“Este juicio parte de la premisa de que la Constitución no se suspende sino que tiene plena aplicación durante los estados de excepción. De conformidad con la Ley 137 de 1994, el gobierno tiene dos tipos de facultades: (i) las enunciadas expresamente para los estados de excepción (artículo 38); y (ii) las generales que consagra la Constitución (artículo 36). La constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales. 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”.

- Juicio de intangibilidad de ciertos derechos. Como lo sostuvo la sentencia C-149 de 2003, está “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 (artículo 93 C.P.)”. Además, el artículo 4° de la LEEE, alude a los derechos intangibles en los siguientes términos:

“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”.

Además, el artículo 7° de la LEEE expresa: “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”.

Conforme a lo reseñado, cuando un decreto legislativo de desarrollo contradice alguna de las limitaciones mencionadas al no superar uno de los juicios que se han referenciado, la Corte debe proceder a declarar la inexecutable del mismo, esto es, sin necesidad de agotar los pasos subsiguientes¹³.

A partir de estos supuestos jurídicos, pasa la Corte a efectuar el control de constitucionalidad sobre el decreto de desarrollo que nos ocupa.

4.- Análisis de los requisitos formales del Decreto 4828 de 2010

La Corte encuentra que este decreto cumple las exigencias formales establecidas en el artículo 215 de la Carta y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. En efecto:

(i) Fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros o encargados de tales funciones (en el caso específico de la Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores);

(ii) Se dictó dentro del límite temporal de los treinta (30) días calendario establecido en el artículo 2º del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010;

(iii) En el texto aparecen explícitos en su parte considerativa los motivos que condujeron al Gobierno a adoptar las medidas a examinar -cinco considerandos-;

(iv) Fue remitido a esta Corporación para su revisión constitucional al día siguiente de su expedición, siendo recibido en la Corte Constitucional el primer día hábil laboral vigente del año 2011.

Así las cosas, la Corte encuentra que en relación con el aspecto formal del decreto se cumple a cabalidad con las prescripciones de la Carta Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, por lo que se procederá a verificar la observancia de los presupuestos materiales.

La Corte comienza por precisar que mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de su expedición, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos, acto que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-156 de 2011. En el marco de esa declaratoria de emergencia económica fue dictado el Decreto Legislativo 4828 del 29 de diciembre de 2010, ahora objeto de control.

Para una mejor comprensión en el análisis de las materias reguladas por el Decreto en revisión, la Sala ha dividido su estudio atendiendo la identidad de temas regulados pero sin desconocer su especificidad. En tal sentido conviene recordar que, en cuanto a su estructura, el Decreto 4828 de 2010 tiene una parte motiva integrada por cinco (5) considerandos sin enumerar y una parte resolutive de diecisiete (17) artículos distribuidos en cuatro grandes apartados, así:

* Capítulo I, que recoge los instrumentos financieros con la finalidad de asignar recursos que permitan la recuperación de la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del sector rural afectado (arts. 1º a 7º);

* Capítulo II, referente a los instrumentos para la atención sanitaria y fitosanitaria (arts. 8º y 9º);

* Capítulo III, que trata sobre las medidas relacionadas con Distritos de Adecuación de Tierras (arts. 10º a 14);

* Capítulo IV, que contiene disposiciones comunes a los artículos anteriores (arts. 15 a 17).

En el primer apartado se analizarán los instrumentos financieros adoptados con la finalidad de recuperar la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del sector rural afectado (fundamento 5.1); en el siguiente se examinarán las medidas relacionadas con la atención de las emergencias sanitarias y fitosanitarias (fundamento 5.2); seguidamente se evalúan las medidas relacionadas con los distritos de adecuación de tierras (fundamento 5.3); y por último se estudiarán las disposiciones comunes (fundamento 5.4).

Cabe aclarar que el juicio de constitucionalidad respecto de cada una de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 4828 de 2010 tomará en consideración los criterios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación suficiente, así como el respeto de los derechos humanos y demás límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

5.1.- Capítulo I. De los instrumentos financieros adoptados con el fin de recuperar la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del sector rural afectado (artículos 1º a 7º)

Las normas que hacen parte del Capítulo I del Decreto Legislativo 4828 del 29 de diciembre de 2010 se ocupan de adoptar y regular medidas de orden patrimonial con el fin de recuperar y fomentar la capacidad productiva del sector rural.

* Artículos 1º y 7º. Destinación de recursos por el Ministerio de Agricultura para ejecutar instrumentos financieros y programas relacionados con la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas afectadas

En relación con la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas del sector rural afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, el artículo 1º faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para destinar recursos para la ejecución de los siguientes instrumentos financieros¹⁵:

- a. Líneas especiales de crédito;
- b. Incentivos consistentes en abonos a los saldos de créditos para financiar las obras; y
- c. Garantías a los créditos que facilitará el Fondo Agropecuario de Garantías.

Por su parte, el artículo 7º establece que el programa de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para atender las afectaciones a las viviendas rurales causadas por el Fenómeno de la Niña 2010-2011, será financiado con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades¹⁶.

Los literales a, b y c del artículo 1º, así como el artículo 7º del Decreto 4828 de 2010, satisfacen el requisito de conexión teleológica con el Decreto 4580 de 2010, específicamente con los considerandos en materia de vivienda¹⁷. En efecto, la destinación de recursos para ejecutar instrumentos financieros como líneas especiales de crédito, incentivos consistentes

en abonos a los saldos de créditos para financiar las obras y para el otorgamiento de garantías, así como para la ejecución de programas de vivienda rural, estimularán la construcción, reconstrucción y mejoramiento de las viviendas del sector rural afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011. Además, los instrumentos económicos señalados en el artículo 1º y la financiación de los programas de vivienda rural dispuesta en el artículo 7º están dirigidos exclusivamente a conjurar los efectos de la ola invernal que condujo a la declaratoria.

En atención al deterioro de viviendas, los afectados tuvieron que desplazarse a albergues provisionales o buscar refugio en sitios inadecuados ante la imposibilidad de habitar sus viviendas, situación que genera una grave inestabilidad socioeconómica, la pérdida de empleos y la desintegración de los hogares, lo que además puede generar efectos realmente irreparables para la estabilidad económica y social de un inmenso número de familias.

De otra parte, los mecanismos ordinarios disponibles no prevén subsidios ni instrumentos financieros para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas rurales afectadas directamente con la ola invernal. Nótese que la Ley 3ª de 1991 y el Decreto 1160 del 2010, que regulan la posibilidad de conceder subsidios para vivienda en el sector rural, sólo los autorizan para vivienda de interés social, con una serie de etapas y procedimientos de obligatorio cumplimiento para su adjudicación en tiempos de normalidad¹⁸. Así, es razonable que en momentos de crisis por calamidad pública, cuando existen muchas familias en albergues provisionales y múltiples viviendas destruidas, se disponga la intervención inmediata del Estado a través de instrumentos financieros y programas para atender las necesidades de techo de la población damnificada.

Debe resaltarse que las medidas analizadas tienen como fin procurar la construcción, reconstrucción y mejoramiento de hogares en el sector rural; esto es, son medidas relacionadas directamente con la efectividad del derecho fundamental a una vivienda digna, reconocido en el artículo 51 superior y definido por la Corte como aquel derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones mínimas para que quienes allí habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera digna¹⁹.

En este orden de ideas, la Sala encuentra plenamente justificada la adopción de los instrumentos analizados, que se enderezan a conjurar la situación de calamidad pública. De igual forma, es razonable y proporcional a la situación de emergencia que se adopten medidas como las analizadas, las cuales están orientadas única y exclusivamente a conjurar los efectos de la situación de desastre e impedir la extensión de sus efectos en los términos antes descritos. Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad de los artículos 1º y 7º del Decreto.

Sin embargo, en relación con los párrafos 1º y 2º del artículo 1º son necesarias algunas consideraciones adicionales.

* Párrafos 1º y 2º del artículo 1º. Facultades de regulación de autoridades administrativas

El párrafo 1º otorga facultades a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para

determinar la población beneficiaria, las condiciones y demás aspectos de las líneas de crédito, incentivos y garantías, a partir de los censos refrendados por el Ministerio del Interior y de Justicia y que pertenezcan a los niveles I y II del SISBEN20.

El párrafo 2º otorga al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la facultad para determinar la priorización con que se atenderá a la población damnificada²¹.

En términos generales la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado constitucionalmente válido el otorgamiento de facultades de regulación o reglamentación a las autoridades públicas, en tanto guardan correspondencia con el cumplimiento de la función administrativa²². Al respecto, por ejemplo, en la Sentencia C-917 de 2002 la Corte precisó:

“Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.

No obstante, en el terreno de la aplicación de la Ley, el aparato estatal también enfrenta la progresiva necesidad de afinar las disposiciones jurídicas con el fin de extender la voluntad del legislador a todos los campos a los que va dirigida. Es así como nuestro sistema jurídico ha dispuesto que la cabeza del Ejecutivo –el Presidente de la República- tiene entre sus funciones la de reglamentar la Ley (Art. 189-11), es decir, la de determinar la forma en que aquella debe ejecutarse o cumplirse, mientras que los organismos y autoridades que en la jerarquía administrativa lo suceden asumen cierta potestad regulativa, de carácter residual, accesorio o auxiliar, que los habilita para insertar la voluntad del legislador en las últimas posibilidades de aplicación de la norma general.

Así, mientras el Presidente expide las pautas para el cumplimiento de la voluntad legislativa, los organismos subordinados emiten la reglamentación necesaria para pormenorizar el proceso de implantación de esa voluntad. Es esta una función de afinamiento que procede desde los trazos más amplios fijados por el legislador hasta los detalles prácticos más concretos, establecidos por el ejecutor de la medida.

Esta asignación gradual de potestad de reglamentación se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La intermediación que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la microregulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es –para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente”.

La anterior premisa también es aplicable para el cumplimiento de las funciones asignadas por el Legislador extraordinario en los estados de excepción²³. Cabe precisar, sin embargo, que es necesario que en el cumplimiento de esa función se atiendan los siguientes requerimientos mínimos: (i) que se faculte para regular aspectos propios de las competencias

de la autoridad autorizada; (ii) que sea acorde al marco general de las funciones del ente administrativo; (iii) que las materias sobre las que se regula versen sobre cuestiones de orden técnico en asuntos propios de la competencia del ente administrativo; (iv) que la asignación de facultades corresponda de manera directa, exclusiva y específica a las razones que motivaron el Estado de Excepción; (v) que la expedición de los distintos actos administrativos se sujete a las reglas que para el efecto determine la Constitución, la ley y el reglamento.

En relación con el marco constitucional que debe tenerse en cuenta para las facultades regulatorias a autoridades administrativas, la Corte observa que el artículo 13 de la Constitución Política consagra la obligación del Estado de velar por la igualdad real y efectiva brindando especial protección a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta²⁴. El cumplimiento de dicho cometido se materializa a través de las llamadas “acciones afirmativas”, respecto de las cuales la jurisprudencia ya ha tenido oportunidad de pronunciarse²⁵.

Con la expresión “acciones afirmativas” se designan políticas o medidas orientadas a favorecer a un grupo de personas con el propósito de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que lo afectan. Sobre su naturaleza, en la sentencia C-371 de 2000 la Corte explicó lo siguiente:

“Con esta expresión se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan²⁶, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación²⁷.”

Concordante con ello, la Corte ha señalado que entre los sujetos de especial protección constitucional se encuentran las madres cabeza de familia²⁸, las mujeres en estado de gravidez, los niños, niñas y adolescentes, los grupos étnicos, las personas en situación de discapacidad²⁹, las personas de la tercera edad³⁰, así como aquellas personas que tienen un estrecho vínculo con la tierra (comunidades indígenas o afrodescendientes), por citar algunos de los ejemplos más relevantes.

Frente al caso objeto de revisión, la Sala recuerda que entre las medidas analizadas se encuentran unas que tienen como fin procurar la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas en el sector rural (artículos 1º y 7º), las cuales están relacionadas directamente con la efectividad del derecho fundamental a una vivienda digna³¹. Así mismo, las disposiciones del Decreto 4828 de 2010 fijan algunos criterios para la determinación de los beneficiarios de las medidas previstas.

El párrafo 1º del artículo 1º del Decreto 4828 de 2010 señala que para la determinación de los beneficiarios se tendrán en cuenta los censos refrendados por el Ministerio del Interior y la pertenencia a los niveles I y II del SISBEN. Dicho sistema, como ya lo ha señalado la Corte, constituye quizá el instrumento más importante de aquellos utilizados por las autoridades administrativas para focalizar el gasto social destinado a la satisfacción de las necesidades

básicas de la población más pobre y vulnerable:

“La gran mayoría de los programas de gasto social consistentes en asignación de subsidios a la demanda de bienes y servicios básicos para la población más pobre y vulnerable establecen, como criterio fundamental de asignación, la clasificación que el potencial beneficiario tenga dentro de la escala de pobreza del SISBEN. En general puede afirmarse que la mayoría de los programas sociales – Red de Solidaridad, ancianos indigentes, régimen subsidiado de salud – se dirigen a las personas que se encuentran en los dos primeros niveles de pobreza”³².

No obstante, aún cuando el SISBEN tiene en cuenta los dos primeros niveles de pobreza, lo cierto es que dentro de dichos niveles pueden existir sujetos de especial protección constitucional merecedores de una prelación en la atención.

De esta manera, aunque es claro que las medidas establecidas en el Decreto 4828 de 2010 toman en consideración el respeto del derecho a la igualdad de todos los afectados con la situación de calamidad pública, no puede pasarse inadvertido que la Constitución también establece unos sujetos de especial protección, que necesariamente deben recibir un tratamiento prioritario en la atención estatal y las políticas públicas diseñadas para conjurar la crisis y evitar la extensión de los efectos derivados de la ola invernal, de modo que en la entrega de asistencia por parte del Estado deben tener prelación sobre otros sujetos³³.

Por lo anterior, la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de estas normas, en el entendido que al momento de ejercer las facultades regulatorias las autoridades administrativas deberán tener en cuenta a los sujetos de especial protección constitucional como criterio de prioridad.

Así mismo, desde ya la Corte precisa que este condicionamiento será adoptado para determinar a los beneficiarios de las demás medidas establecidas en el Decreto 4828 de 2010, cuando no se fijen criterios objetivos para su aplicación o los previstos no sean suficientemente claros.

* Artículo 2. Líneas especiales de crédito para la recuperación de la actividad productiva

El artículo 2º del Decreto 4828 de 2010 autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a destinar recursos para otorgar créditos blandos y en condiciones preferenciales, con la finalidad de recuperar la capacidad productiva del sector rural. Las condiciones de los créditos también serán determinadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario³⁴.

En relación con la conexidad del Decreto Legislativo 4828 de 2010, se observa que uno de los fundamentos fácticos del Decreto 4580 de 2010, que le sirve de sustento, fue la “afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a la agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales”³⁵, y al hecho de 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 (...)”³⁶.

De lo anterior se concluye que el sector agropecuario fue la actividad económica más afectada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, lo cual no solamente impacta al productor agropecuario directamente perjudicado, sino a la población en general, que posiblemente tendrá que padecer el aumento de precios por la escasez de productos agropecuarios y la disminución de la calidad de los productos.

No obstante lo anterior, la norma en comento establece que la finalidad de la medida es recuperar la capacidad productiva del sector rural, sin precisar a que hace referencia con sector rural. En este sentido, la Sala recuerda que las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollen los decretos declarativos de estados de emergencia, deben guardar una directa relación con los hechos que la motivan.

En el caso concreto, los créditos con subsidio a la tasa de interés dispuestos en el artículo 2º exigen una relación directa y específica con la emergencia invernal que originó la declaratoria del estado de excepción, de modo que el instrumento no sólo debe estar exclusivamente dirigido al sector rural afectado por la situación de desastre, esto es, al sector agropecuario, sino que también tendrá como límite material la recuperación de la capacidad productiva del mismo sector.

Por otro lado, la medida adoptada se observa como necesaria en atención a que las disposiciones legales vigentes no prevén instrumentos crediticios especiales para enfrentar la situación de crisis que desencadenó la emergencia invernal, con devastadores efectos en la población rural y la producción agropecuaria. Al respecto las normas vigentes, entre ellas las leyes 101 de 1993 y 1133 de 2007, prevén instrumentos financieros ordinarios, enfocados al mejoramiento de la competitividad y la productividad del sector agropecuario, mas no a la recuperación de la capacidad productiva frente a una devastación del sector como la ocurrida, lo que sí se asegura en el caso de las líneas especiales de crédito en condiciones preferenciales que prevé el artículo 2º del Decreto 4828 de 2010.

Cabe agregar que la medida resulta razonable y proporcional en atención a la gravedad de los hechos que se buscan conjurar y la situación concreta de los productores agrícolas afectados por la emergencia invernal, con lo que contribuye a aliviar la deuda de los productores. Así, con la aplicación del instrumento financiero se espera mitigar y/o contrarrestar la situación socioeconómica que actualmente padecen los agricultores damnificados con el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

Sin embargo, a fin de mantener la conexidad necesaria, la medida establecida en el decreto legislativo sólo puede comprender ámbitos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. En consecuencia, como la norma debe hacer referencia a las zonas o áreas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, la Corte condicionará la exequibilidad del artículo 2º en el entendido que la destinación de los recursos y el orden de prioridades será exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal.

Finalmente, al igual que los párrafos 1º y 2º del artículo 1º, la norma faculta a una autoridad administrativa para establecer las reglas de acceso preferencial a los créditos, por lo que deberá condicionarse su constitucionalidad para que se priorice a los sujetos de especial protección.

* Artículo 3. Transferencia de recursos al Fondo Agropecuario de Garantías - FAG-.

El artículo 3º del Decreto 4828 de 2010 faculta a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para transferir recursos no comprometidos de la cuenta especial del Fondo Agropecuario de Garantías, a otra cuenta especialmente dispuesta para otorgar garantías para los créditos que se concederán a favor de los productores agropecuarios afectados, esto es, respecto de las medidas de fomento, incentivo y subsidio adoptadas en los artículos anteriores³⁷.

El instrumento diseñado está en conexidad material con el Decreto 4580 de 2010, que declaró el estado de excepción, y con la motivación general del decreto que lo contiene. Nótese que ante el Fenómeno de La Niña 2010-2011 descrito en el decreto que declaró la emergencia y sus efectos negativos, los productores agropecuarios damnificados requerirán financiación para reactivar sus labores y recuperar su capacidad productiva, donde el acceso al crédito constituye un mecanismo para la consecución de dicho objetivo. Pero como en su condición de deudores tendrán que otorgar garantías a favor de las instituciones financieras, al haber sufrido serias afectaciones patrimoniales en sus cosechas y en sus viviendas probablemente no estarán en capacidad de ofrecer las garantías que exijan las entidades crediticias.

En este punto se advierte que la transferencia de los recursos referidos a otra cuenta para que puedan ser usados como alivio a las cerca de un millón de hectáreas de producción agropecuaria directamente afectadas por el Fenómeno invernal, que no cuentan con garantías adicionales que avalen sus obligaciones ante un intermediario financiero, constituyen una medida necesaria y proporcional para la recuperación del sector agropecuario. Además, permitirán al productor contar con recursos financieros para adecuar la tierra eficientemente, retomar sus actividades agropecuarias y contribuir a la recuperación del sector.

De otra parte, la Corte observa que en desarrollo del Estado de Emergencia Social decretado en noviembre de 2008, derivada de las captaciones masivas e ilegales de recursos del Público y declarado exequible en la Sentencia C-135 de 2009, el Gobierno expidió los Decretos 4490, 4591 y 4705 de 2008, para, entre otras cosas, apropiarse partidas presupuestales destinadas a la creación de una cuenta especial en el Fondo Agropecuario de Garantías - FAG-, con base en la cual se otorgarían garantías a créditos de productores agropecuarios en las regiones afectadas por la emergencia económica. Dado que esos recursos, tenían destinación específica pero no fueron ejecutados por falta de demanda, se requería de un decreto con fuerza de ley para transferirlos inmediatamente a otra cuenta del FAG con el propósito de otorgar garantías para los créditos de los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

Por las razones expuestas se declarará la exequibilidad de la norma bajo examen. No obstante, como el inciso final del artículo 3º autoriza a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario para señalar los beneficiarios del otorgamiento de las garantías para los créditos de los productores agropecuarios, la Corte encuentra necesario condicionar su validez a que se otorgue tratamiento prioritario a los sujetos de especial protección

constitucional.

* Artículo 4. Medidas de protección a la información financiera de los productores del sector rural afectados

Señala el artículo 4º que a los productores del sector rural afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 no se les desmejorará su calificación crediticia ante los intermediarios financieros y quedarán dentro una categoría especial. Determina como beneficiarios de la medida aquellos deudores (i) que adquirieron créditos que requirieron o requieran refinanciación, reestructuración o consolidación por los establecimientos de crédito y (ii) cuyas obligaciones sean objeto de compra de cartera por programas o entidades del Estado. Agrega la norma que las operaciones financieras anteriores no serán consideradas como reestructuración según las reglas financieras aplicables³⁸.

Lo anterior igualmente verifica la necesidad y razonabilidad de la medida, ya que la recuperación productiva del sector agropecuario involucra también a los actores del sistema financiero, ante quienes el Gobierno puede, en uso de las facultades legislativas dentro de la Emergencia Social y en concordancia con el ejercicio de la función de intervención del Estado en la economía (arts. 150 y 335 CP), adoptar medidas que impidan el reporte negativo crediticio de los deudores agropecuarios afectados, el desmejoramiento de su calificación crediticia o de reestructuración del crédito.

En este sentido se verifica también la proporcionalidad y necesidad de la medida, que tendrá como fin impedir que se agrave el efecto económico y social de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia que se pretende conjurar, sin poner en riesgo la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Ahora bien, observa la Corte que la compra de cartera por programas o entidades del Estado prevista en la norma pareciera circunscribirse a una operación financiera futura, cobijando sólo a los deudores a quienes se les vaya a hacer compra de crédito pero excluyendo a los que ya se les haya realizado dicha compra³⁹. Como esa distinción no está justificada, ya que ellos también podrían verse lesionados por la calamidad pública que dio lugar al estado de emergencia⁴⁰, la Sala precisa que dentro de los beneficiarios también están incluidos los productores cuyas obligaciones ya han sido objeto de compra por programas o entidades del Estado.

* Artículo 5. Medidas de normalización de cartera para el acceso a créditos

El artículo 5º faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a destinar recursos para (i) comprar cartera crediticia agropecuaria a favor de los intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera y (ii) realizar nuevas compras de crédito en el marco del Fondo de Solidaridad Agropecuario de que trata la Ley 302 de 1996, con el fin de que los beneficiarios de estas medidas accedan a los préstamos establecidos en el decreto hasta en un monto máximo equivalente al del crédito inicial⁴¹.

En relación con el principio de conexidad, encuentra la Corte que las medidas de normalización de cartera tienen relación directa con la búsqueda de mecanismos que ayuden al sector agropecuario a solventar los efectos de la crisis declarada en el Decreto 4580 de 2010.

En la misma dirección, la Sala estima razonable y proporcional la medida de compra de cartera prevista en el artículo 5º, en cuanto la misma pretende reparar de manera directa la situación financiera de los productores agropecuarios perjudicados con la emergencia invernal, toda vez que les permite modificar las condiciones de los créditos obtenidos con anterioridad a la catástrofe, que debido a ella no podrán ser atendidos bajo las condiciones inicialmente pactadas con el intermediario financiero que lo otorgó.

A juicio de la Corte es razonable sostener que con la medida analizada el productor agropecuario encontrará apoyo financiero que le permita cumplir con las obligaciones adquiridas y al mismo tiempo reiniciar su actividad económica. Este instrumento tiene entonces la potencialidad de apoyar en forma eficaz la reactivación de sus labores productivas en el campo, puesto que la pérdida irreparable de cosechas y semovientes causados con la situación de calamidad pública haría prácticamente imposible atender en forma oportuna los créditos y mantener un buen nombre comercial para apalancar nuevas inversiones.

Sin embargo, la norma analizada establece como beneficiarios de la compra de crédito a los productores agropecuarios, sin hacer referencia a las zonas o áreas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011. Por lo tanto, es necesario condicionar su validez en el entendido que la destinación de los recursos y el orden de prioridades deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal.

Además, la Corte advierte que el artículo 5º del Decreto 4828 de 2010 no señala criterios en relación con la determinación de los beneficiarios de las medidas de compra de cartera por el Ministerio de Agricultura. Ello conduce a condicionar la exequibilidad de la norma a que se otorgue tratamiento prioritario a los sujetos de especial protección constitucional.

* Artículo 6. Medidas de alivio a la deuda de agricultores afectados

El artículo 6º autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a destinar recursos públicos para aliviar la deuda de los agricultores afectados con el fenómeno de La Niña 2010-2011, para según su criterio priorizar sectores y regiones⁴², lo que evidentemente guarda relación con la emergencia declarada y se refleja como necesario ante la dimensión de la crisis.

La importancia que reviste la medida de alivio de la deuda para el sector agropecuario se sustenta suficientemente en la especial protección que dispensa el artículo 65 constitucional a la producción y seguridad alimentaria⁴³. No obstante, la expresión “agricultores afectados” consagra un trato discriminatorio por cuanto excluye otros sectores afectados, como el ganadero, a los cuales hizo referencia expresa el Decreto declaratorio de la emergencia invernal, que además requiere de una especial protección del Estado en los términos del

artículo 65 superior.

Nótese que el Decreto 4580 de 2010 señaló como sustento la “afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a la agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales”⁴⁴. También señaló 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”⁴⁵, lo cual implicó que se produjeran “graves e inminentes daños a la salud de los colombianos, como el desabastecimiento de agua potable, inseguridad alimentaria y nutricional”⁴⁶.

De lo anterior se verifica que no solamente el renglón agrícola fue lesionado por el fenómeno de La Niña 2010-2011, sino el sector agropecuario en general, esto es, las actividades agrícolas y ganaderas. Así las cosas, si bien puede encontrarse la medida como conexas con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y enderezada a conjurar sus efectos, la misma no resulta acorde con el principio de proporcionalidad y razonabilidad en tanto excluye sin justificación las actividades de ganadería que igualmente resultaron afectadas⁴⁷ y que pueden incluso comprometer la seguridad alimentaria.

Por lo anterior la Sala debe condicionar la constitucionalidad de la norma en el entendido que le medida allí prevista cobija al sector agropecuario, esto es, las actividades agrícolas y ganaderas, por supuesto exclusivamente en las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal.

Finalmente, en cuanto a la expresión “a criterio del Ministerio”, la Corte considera que es una atribución demasiado vaga e indeterminada, a tal punto que entraña el riesgo de que dependa exclusivamente de criterios subjetivos de la autoridad pública para determinar cuáles son los sectores y regiones beneficiarias de las medidas previstas en la norma. En consecuencia, declarará su inexecutable.

5.2.- Capítulo II. De los instrumentos para la atención sanitaria y fitosanitaria (artículos 8º y 9º).

En este capítulo se regulan los instrumentos para la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias, al tiempo que se prevén algunos mecanismos para su financiación a partir de la creación de una reserva de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros.

* Artículo 8º. Programas para la atención de emergencias sanitarias y fitosanitarias

El artículo 8º del Decreto 4828 de 2010 autoriza la creación de programas para la protección de la producción agropecuaria, en lo relativo a las emergencias sanitarias y fitosanitarias causadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, cuya administración se asigna al Instituto Colombiano Agropecuario -ICA- con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades⁴⁸.

En atención al principio de conexidad se advierte que en la motivación del Decreto 4580 de 2010, declaratorio de la emergencia, se dejó constancia de que dentro de las medidas

necesarias para recuperar las condiciones básicas de producción del sector rural se encontraban las dirigidas a combatir los “delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal”⁴⁹.

Para la Sala es claro que la alta presencia de agua y humedad generada por el exceso de lluvias e inundaciones causan efectos epidemiológicos que propician el desarrollo y/o la exacerbación de plagas y enfermedades en cultivos y animales, las que si no son atendidas a tiempo pueden afectar no sólo la producción agropecuaria hasta el máximo daño o pérdida total, sino también la salud humana, lo que conlleva significativas pérdidas financieras, sociales y económicas para productores agropecuarios, localidades, regiones y en general para el país, poniendo de presente el riesgo de desabastecimiento alimentario.

A juicio de la Corte, esta disposición tiene entonces una clara finalidad de apoyo y asistencia a las actividades agropecuarias afectadas por la calamidad que motivó la declaratoria de emergencia, de manera que frente a la necesidad de atender emergencias sanitarias y fitosanitarias contribuye a la reactivación social y económica de las zonas y municipios a que se refiere el Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010. Por lo tanto, se declarará exequible.

* Artículo 9º (inciso 1º). Reservas de fondos parafiscales

Respecto de la financiación de las medidas, el artículo 9º del Decreto 4828 de 2010 dispone que para cofinanciar las acciones que se deban tomar para controlar y mitigar las consecuencias que se llegaren a ocasionar en la sanidad agrícola y pecuaria de sus correspondientes productos, como consecuencia de las emergencias sanitarias y/o fitosanitarias, los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros deberán reservar el 20% de las contribuciones que recaudan⁵⁰.

La Corte ha explicado que el sistema fiscal del ordenamiento jurídico colombiano prevé tres gravámenes: (i) los impuestos, (ii) las tasas y (iii) las contribuciones. Aunque todos ellos son expresión de la potestad impositiva del Estado, cada uno presenta características especiales que no permiten su asimilación jurídica⁵¹.

Respecto de las contribuciones parafiscales, son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico. Las contribuciones parafiscales, que “se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos”⁵², están definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional⁵³ y sus características son:

“(i) Surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo

que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen”; (iv) El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido”⁵⁴.

Sobre las rentas parafiscales, en la Sentencia C-655 de 2003 la Corte precisó que su obligatoriedad deriva de su naturaleza de tributo y en dicho sentido se origina en virtud del poder coercitivo del Estado. Cuentan igualmente con un elemento que se ha denominado singularidad en cuanto sólo gravan a un grupo, sector o gremio económico o social. Además, su destinación debe ser específica porque se pretende garantizar el beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa. Al ser una contribución no implica una contraprestación equivalente al monto de lo que se paga. Su naturaleza es pública ya que son recursos que pertenecen al Estado aun cuando no se cuentan como ingresos de la Nación, y no entran a formar parte del presupuesto nacional. Su regulación es excepcional, al tenor de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 150 constitucional, y están sometidos a control que por regla general ejerce la Contraloría General de la República.

El artículo examinado establece una cofinanciación de las acciones que adelante el Estado para controlar y mitigar las consecuencias que se llegaren a ocasionar en la sanidad agrícola y pecuaria derivada de la emergencia. Así, además de contar con los recursos dispuestos en el Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Calamidades Públicas, los Fondos Agropecuarios y Pesqueros deberán reservar el 20% de las contribuciones recaudadas.

Ha reiterado la jurisprudencia constitucional la competencia del Gobierno para crear o modificar tributos durante la vigencia de la emergencia económica, ya que el legislador extraordinario está habilitado por la Constitución para disponer temporalmente la modificación de los tributos sin afectar su esencia. En el caso concreto, para ordenar la reserva de las contribuciones que recauden los Fondos Agropecuarios y Pesqueros.

Sin embargo, teniendo en cuenta que existen varios fondos que recaudan contribuciones a diversos sectores y renglones económicos⁵⁵, la Corte llama la atención sobre la necesidad de que se garantice la esencia de las contribuciones parafiscales, es decir, el destino de los recursos para la atención del mismo grupo gravado⁵⁶. Lo contrario, implicaría afectar económicamente un gremio o grupo en beneficio de otro, en detrimento de las características de singularidad y especificidad propia de la esencia constitucional de las contribuciones parafiscales. Con tal precisión, se declarará la exequibilidad de la norma objeto de control.

* Artículo 9º (inciso 2º). Vigencia de las reservas parafiscales

El inciso 2º del artículo 9º dispone que la reserva parafiscal bajo examen será obligatoria hasta tanto subsistan las consecuencias sanitarias y fitosanitarias derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, adoptada mediante el Decreto 4580 de 201057. Con ello se revistió de permanencia o al menos duración indefinida la modificación tributaria introducida.

Sobre el particular debe recordarse que la Constitución de 1991 limitó el poder tributario que el Gobierno detentó por muchos años. En cuanto tiene que ver con los estados de excepción, y concretamente de emergencia social y económica, el artículo 215 señaló expresamente que las medidas tributarias tendrán carácter transitorio, dejando de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter de permanente⁵⁸.

En ejercicio del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en vigencia de los estados de emergencia, la Corte Constitucional ha defendido una visión restrictiva de las facultades impositivas del Presidente. Por ejemplo, en la sentencia C-136 de 1999 este tribunal fue enfático en señalar que: (i) los recursos que se recaudan por concepto de los tributos creados durante un estado de emergencia deben ser destinados única y exclusivamente a los propósitos que el Ejecutivo indicó cuando declaró el estado de excepción; (ii) tal destino no puede interpretarse en sentido amplio; (iii) es natural que en un estado de emergencia el recaudo tenga una destinación específica, porque las medidas deben adoptarse con el único fin de conjurar la crisis; (iv) esa destinación específica significa que lo recaudado no puede incluirse en la base para la liquidación de las transferencias destinadas a las entidades territoriales; y (v) si bien el Congreso puede darle carácter permanente al impuesto, no puede hacer permanente la destinación específica.

En este orden de ideas la Sala considera que, aún cuando la medida en sí misma es importante y legítima como herramienta para atender la emergencia sanitaria y fitosanitaria generada por la emergencia invernal, no resulta constitucionalmente válida su prolongación indefinida en el tiempo. Por lo tanto, el término de vigencia del beneficio tributario previsto en el inciso 2º del artículo 9º del Decreto 4828 de 2010 debe ser declarado exequible de manera condicionada, en el entendido que rige por un año conforme lo dispone el artículo 215 de la Constitución. De otro modo la Corte estaría avalando interpretaciones de la norma que son incompatibles con el Estatuto Superior.

5.3.- Capítulo III. Medidas relacionadas con Distritos de Adecuación de Tierras (artículos 10º a 14)

El Capítulo III establece las medidas relacionadas con los Distritos de Adecuación de Tierras que buscan rehabilitar la capacidad productiva de las tierras afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011.

* Artículos 10 a 13. Programas para la rehabilitación y construcción de Distritos de Adecuación de Tierras

En términos generales, el artículo 10 autoriza la creación de programas para la rehabilitación y construcción de Distritos de Adecuación de Tierras⁵⁹. El artículo 11 consagra la creación de subsidios a la oferta de servicios a favor de damnificados, principalmente con menores recursos⁶⁰. El artículo 12 regula el aplazamiento en el pago de la cuota de recuperación de inversión de los distritos de adecuación de tierras que ya fueron entregados en propiedad y cuya infraestructura se encuentra gravemente afectada⁶¹. El artículo 13 autoriza la reestructuración de las deudas de tarifas por uso de agua y de recuperación de inversión que se adeuden al INCODER o a entidades liquidadas de ese sector, para lo cual se puede incluir la remisión de los intereses causados y estímulos al prepago⁶².

Se entiende por adecuación de tierras la construcción de obras de infraestructura destinadas a dotar un área determinada con riego, drenaje o protección contra inundaciones, con el propósito de aumentar la productividad del sector agropecuario⁶³. En este sentido, los distritos de adecuación de tierras son áreas determinadas sobre las cuales es posible la identificación de uno o más usuarios, quienes estarán organizados bajo la denominación de asociación de usuarios, para efectos de la representación, manejo y administración del Distrito. Así mismo, debe resaltarse que los distritos de adecuación de tierras no sólo tienen la función de mejorar el potencial agrícola de los predios, sino que también sirven como drenaje y control de inundaciones.

De acuerdo con la motivación expresada en el Decreto 4580 de 2010, el Fenómeno de La Niña 2010-2011 y las inundaciones producidas por su causa desencadenaron graves daños a la infraestructura de los distritos de adecuación de tierras que administra el INCODER, los cuales cumplen las funciones de riego, drenaje y control de inundaciones⁶⁴.

Considera la Corte que los programas y medidas previstas en los artículos 10^o a 13 del Decreto 4828 de 2010 guardan conexidad con el decreto declaratorio de la emergencia, por cuanto están dirigidos de manera directa y exclusiva a conjurar la crisis que la ola invernal produjo sobre la destrucción de los distritos de adecuación de tierras y a evitar que los efectos dañinos de la misma se agraven irreparablemente. La recuperación económica de quienes se encuentran ubicados en el área de influencia de un distrito de riego depende en gran parte de la posibilidad de que el Estado apoye a los pequeños productores. Asimismo, mecanismos como los subsidios directos para reducir los costos financieros, el aplazamiento de cuotas de recuperación de inversión y la normalización de cartera, se encaminan directamente a la reincorporación económica de las poblaciones afectadas y, por contera, a la recuperación de la productividad de los distritos de riego afectados por la emergencia invernal.

En este orden de ideas, las medidas analizadas se justifican en perspectiva constitucional en tanto contribuyen a conjurar la crisis. No obstante lo anterior, a fin de mantener la conexidad necesaria, y en atención a que las medidas adoptadas por el decreto legislativo deben aplicarse exclusivamente en relación con las zonas o áreas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011, la Corte declarará la exequibilidad condicionada del artículo 11 del Decreto, en el entendido que los subsidios a la oferta de servicios allí previstos deben enfocarse exclusivamente hacia los distritos de adecuación de tierras en las zonas y municipios afectados con la emergencia invernal.

Por otro lado, las normas bajo estudio asignan nuevas funciones al Ministerio de Agricultura y al INCODER para la ejecución de los anteriores programas (artículo 10); atribuyen al Gerente del INCODER, con la aprobación del Comité Asesor, la reglamentación de las condiciones para conceder los subsidios (artículo 11); facultan al Consejo Directivo del INCODER la determinación de las condiciones para aplazar la cuota de recuperación (artículo 12); y autorizan al INCODER o a la entidad que administre la cartera para reglamentar la reestructuración de las deudas de tarifas por uso de agua y de recuperación de inversión (artículo 13).

Respecto de las anteriores facultades, en tanto hacen referencia a la determinación de los beneficiarios de las medidas previstas, la Corte seguirá su línea de análisis y declarará su exequibilidad condicionada, en el entendido que al momento de ejercer las facultades regulatorias las autoridades administrativas deberán tener en cuenta a los sujetos de especial protección constitucional como criterio de prioridad.

* Artículo 14. Trámite prioritario en las autorizaciones, permisos y licencias ambientales

Dispone el artículo 14 que las Corporaciones Autónomas Regionales darán trámite prioritario a las solicitudes de las Asociaciones de Usuarios o el INCODER, para las autorizaciones, permisos o licencias ambientales dirigidas a la realización de los proyectos dentro del programa de adecuación de tierras⁶⁵.

De conformidad a lo establecido en el numeral 9° del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen la facultad de otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales solicitadas para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

A juicio de la Corte, en atención al grave deterioro de los distritos de adecuación de que da cuenta el Decreto 4580 de 2010, la medida resulta necesaria y razonable porque dinamiza el trámite administrativo para la rehabilitación de los Distritos de Adecuación de Tierras afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, por supuesto sin menoscabar la protección del medio ambiente. Nótese que la norma no exonera a los usuarios del deber de contar con el correspondiente permiso ambiental, sino que se limita a otorgar un trato prioritario en el trámite de las solicitudes, lo cual en todo caso facilita la recuperación del sector y evita la extensión negativa de los efectos de la emergencia.

Cabe precisar que la norma examinada establece la prelación en el trámite de las solicitudes únicamente a favor de las asociaciones de usuarios o el INCODER. En cuanto a las primeras, la Ley 41 de 1993⁶⁶, que organiza el subsector de adecuación de tierras, señaló que los usuarios de los distritos de adecuación pueden ser personas individuales, tanto naturales como jurídicas. Dijo al respecto:

“ARTÍCULO 5o. USUARIOS DEL DISTRITO. Es usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras toda persona natural o jurídica que explote en calidad de dueño, tenedor o poseedor, acreditado con justo título, un predio en el área de dicho Distrito. En tal virtud, debe

someterse a las normas legales o reglamentarias que regulen la utilización de los servicios, el manejo y conservación de las obras y la protección y defensa de los recursos naturales.

PARÁGRAFO. El usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras, será solidariamente responsable con el propietario del predio, de las obligaciones contraídas por servicios con el Distrito en el respectivo inmueble”.

En cuanto a las Asociaciones de Usuarios la misma ley dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 20. ASOCIACIÓN DE USUARIOS. Los usuarios de un Distrito de Adecuación de Tierras estarán organizados, para efectos de la representación, manejo y administración del Distrito, bajo la denominación de asociación de usuarios.

Todo usuario de un Distrito de Adecuación de Tierras adquiere por ese solo hecho la calidad de afiliado de la respectiva asociación y, por lo mismo, le obligan los reglamentos y demás disposiciones que se apliquen a dichos organismos y a sus miembros”.

Por lo demás, encuentra la Corte que en la motivación que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia se hizo alusión a los graves daños sufridos por los distritos de adecuación de tierras, y que por tal razón era necesaria la adopción de medidas como las dispuestas en el Decreto 4828 de 2010, a fin de garantizar su recuperación productiva, de los cuales puede depender un número plural de usuarios, quienes por disposición legal se encuentran afiliados a una asociación de usuarios para efectos de la representación, manejo y administración del distrito.

Así las cosas, resulta razonable el trámite preferencial de las solicitudes previsto en la norma para las solicitudes de asociaciones de usuarios o el INCODER, en tanto se limiten exclusivamente respecto de los proyectos de distritos de adecuación de tierras en las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010. Por ello se declarará exequible.

5.4.- Capítulo IV. Disposiciones comunes (artículos 15 a 17)

Finalmente, el Decreto 4828 de 2010 establece unas disposiciones comunes a los capítulos anteriores, como la modificación del régimen de contratación (artículo 15) y la sujeción de la ejecución de las medidas a la disponibilidad de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades y del Presupuesto General de la Nación (artículo 16).

* Artículo 15. Modificación al régimen de contratación

El artículo 15 del acto bajo examen⁶⁷ dispone que las contrataciones que se adelanten para cumplir con las medidas descritas en el presente decreto se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993⁶⁸ y 13 de la Ley 1150 de 2007⁶⁹. Con ello se flexibiliza de manera sensible el régimen de contratación.

Los instrumentos financieros adoptados con la finalidad de recuperar la capacidad productiva

y la estabilidad socioeconómica del sector rural damnificado, las medidas relacionadas con la atención de las emergencias sanitarias o fitosanitarias, y las disposiciones que versan sobre los distritos de adecuación de tierras, guardan una relación de conexidad directa con la mitigación de los efectos destructivos causados por la ola invernal. En esa medida, para la Corte es claro que la situación de emergencia declarada por el Decreto 4580 de 2010 justifica entonces que se flexibilice temporalmente el régimen de contratación, con el único fin de que la población y los sectores económicos afectados sean atendidos con la mayor prontitud posible.

Sin embargo, debe aclararse que una medida de excepción que permite la ejecución de recursos públicos por fuera de los cauces ordinarios de la contratación estatal se justifica sólo en la atención estatal inicial y como una medida transitoria, pero no es constitucionalmente admisible por un tiempo prolongado en tanto desborda los límites directos de la emergencia y con ello incumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad. Por lo anterior, siguiendo el razonamiento y la decisión adoptada en relación con similares normas expedidas al amparo de esta emergencia invernal⁷⁰, la Corte declarará su exequibilidad condicionada, en el entendido que el régimen de contratación regirá hasta el año 2014⁷¹.

* Artículo 16. Disponibilidad de recursos

El Decreto 4828 de 2010 dispone en su artículo 16 que las medidas adoptadas se ejecutarán siempre que exista la disponibilidad presupuestal que las respalde⁷². Al respecto la Sala observa que el mencionado artículo desarrolla el artículo 346 superior, que exige como condición previa al gasto público la disponibilidad presupuestal que lo viabilice, lo que evidencia su adecuación constitucional.

* Artículo 17. Vigencia

Finalmente, el artículo 17 se limita a señalar la vigencia del Decreto, lo que no plantea problemática alguna de orden constitucional⁷³.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 1º del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 1º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que en la determinación de la población beneficiaria, las condiciones y demás aspectos de los instrumentos financieros allí previstos, se deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 2º del artículo 1º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que para determinar la priorización con que se atenderá a la población damnificada, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 2º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que la destinación de los recursos y el orden de prioridades deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal, y que en el establecimiento de las condiciones preferenciales para acceder a los créditos con subsidio a las tasas de interés, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que en la definición de los términos para el otorgamiento de garantías a los beneficiarios de créditos agropecuarios, la Comisión Nacional de Crédito deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 4º del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 5º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que los recursos y el orden de prioridades deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal, y que en la destinación de los recursos para la compra de cartera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Octavo.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “a criterio del Ministerio”, del artículo 6º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, y EXEQUIBLE el resto del artículo, en el entendido que la medida allí prevista cubre los deudores agropecuarios afectados, esto es, las actividades agrícolas y ganaderas, exclusivamente en las zonas y municipios afectados con la emergencia invernal.

Noveno.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 7º del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Décimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 8º del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Undécimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 9º del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que el inciso 2º rige por un año, como así lo dispone el artículo 215 de la Constitución.

Duodécimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 10º del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Decimotercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 11 del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que los subsidios a la oferta de servicios allí previstos deben enfocarse exclusivamente hacia los distritos de adecuación de tierras en las zonas y municipios afectados por la emergencia invernal, y que en la reglamentación que para los subsidios a la oferta de servicios que establezca el Gerente del INCODER, previa aprobación del Comité Asesor, deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional y los damnificados con menores recursos.

Decimocuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 12 del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que para determinar las condiciones bajo las cuales se podrá aplazar la cuota de recuperación de inversión en los distritos de adecuación de tierras, el Consejo Directivo del INCODER deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Decimoquinto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 13 del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que en para la reestructuración de deudas por tarifas por uso de aguas y de recuperación de inversión que realice el INCODER o la entidad que adquiera o administre la cartera, y en la reglamentación para la remisión total o parcial de intereses causados y estímulos al prepago, se deberá tener en cuenta como criterio de prioridad a los sujetos de especial protección constitucional.

Decimosexto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Decimoséptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 15 del Decreto Legislativo 4828 de 2010, en el entendido que el régimen de contratación que allí se menciona regirá hasta el año 2014.

Decimooctavo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 16 del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

Decimonono.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 17 del Decreto Legislativo 4828 de 2010.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente con permiso

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Referencia.: expediente: RE-188

Revisión de constitucionalidad del Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos”

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corte, me permito salvar parcialmente mi voto a esta sentencia, con base en las siguientes razones y consideraciones:

1. Este magistrado comparte, de una parte, la declaratoria de exequibilidad de las medidas en materia de instrumentos financieros, destinados a (i) procurar la asignación de recursos que permitan la recuperación de la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del sector rural afectado (capítulo 1 art. 1-7); (ii) crear instrumentos para la atención sanitaria y fitosanitaria (capítulo 2, art. 8-9); (iii) adoptar medidas relacionadas con distritos de adecuación de tierras (capítulo 3, art. 10-14); así como (iv) la exequibilidad de las disposiciones comunes (capítulo 4, art. 15-17).

Lo anterior, en razón a que me encuentro de acuerdo con las consideraciones y motivaciones que fundamentan tales declaratorias de exequibilidad, ya que se logra demostrar que las medidas del decreto guardan conexidad, son necesarias y son proporcionales.

Así mismo, comparto la declaratoria de inexecuibilidad del inciso 2º del artículo 9º, en cuanto

esta norma dispone que la reserva parafiscal que regula será obligatoria hasta tanto subsistan las consecuencias sanitarias y fitosanitarias de la emergencia, lo que le da a esta norma un carácter indeterminado con vocación de permanencia, que riñe con el artículo 215 superior, el cual consagra en principio que estas medidas tributarias dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

2. De otra parte, comparto la mayoría de los condicionamientos adoptados respecto de las medidas analizadas, los cuales se refieren a:

(i) que estas medidas deben aplicarse primordialmente a los sujetos de especial protección constitucional, de conformidad con el artículo 13 C.P., aunque considero necesario aclarar que este tipo de condicionamiento constituye simplemente una reiteración de la disposición constitucional contenida en el artículo 13 Superior;

(ii) que las medidas adoptadas por el Decreto, deben implementarse exclusivamente en las zonas y municipios afectados por la tragedia;

(iii) que estas medidas tienen una cobertura amplia, pues cobijan el sector agropecuario, esto es, tanto el sector agrícola como el ganadero, y no solo el sector agrícola, como lo preveía originalmente la norma -art.6 del Decreto-.

3. No obstante lo anterior y pese a encontrarme de acuerdo con la mayoría de los puntos debatidos y decisiones adoptadas mediante este fallo, salvo mi voto en relación con el condicionamiento relativo al término que se prevé en el ordinal decimoséptimo de la parte resolutive de esta providencia, respecto del artículo 15 del Decreto, el cual se condiciona “en el entendido que el régimen de contratación que allí se menciona regirá hasta el año 2014”.

La razón de mi disenso, es que evidencio que esta Corte se encuentra condicionando indebidamente el régimen de contratación previsto por la normativa, a que éste se extenderá por un periodo máximo hasta el año 2014, mientras que por el contrario, ni la Constitución fija un límite para los decretos dictados y medidas adoptadas en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica -art. 215 C.P.-, ni tampoco el Legislador de excepción, dentro del ámbito de sus competencias, fijó un término de vigencia para dicho régimen de contratación. En consecuencia, la Corte no puede abrogarse la competencia para fijar un término de vigencia del régimen de contratación previsto por la norma, por cuanto no le es permitido por la Carta Política ni reemplazar la Constitución, ni suplantar al Legislador de excepción.

Ahora bien, considero que este tipo de condicionamiento, orientado a limitar en el tiempo el régimen de contratación de que trata el decreto de emergencia, se hubiera podido adoptar por esta Corte de manera ajustada a la Constitución, teniendo en cuenta las diferentes etapas que se prevén para la atención de la emergencia. Así, se hubiera podido fijar un condicionamiento referido a que el régimen de contratación que allí se menciona regirá solamente para la fase de atención o ayuda humanitaria de emergencia, la cual de conformidad con la información allegada por el Gobierno a esta Corporación, se desarrollará durante todo el 2011 o se extenderá por un periodo de un (1) año. De esta manera, se

hubiera podido cumplir legítimamente, desde el punto de vista constitucional, con el propósito de limitar en el tiempo el régimen de contratación previsto por la norma, respetando a su vez tanto la Constitución como las facultades del Legislador extraordinario en esta materia, sin llegar a extralimitar las competencias de la Corte, al reemplazar la Constitución y suplantar al Legislador, como efectivamente lo hizo al adoptar este condicionamiento.

Con fundamento en lo anterior, salvo parcialmente mi voto a esta providencia judicial.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Cft. sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999, C-135 de 2009 y C-224 de 2009, entre muchos otros.

2 Sentencia C-802 de 2002.

3 *Ibíd.*

4 Sentencia C-135 de 2009.

5 Sentencia C-802 de 2002.

6 Sentencia C-225 de 2009.

7 “Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia.”

8 “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.”

9 Cft. Sentencia C-802 de 2002.

10 Cft. Sentencia C-802 de 2002.

11 O’Donell, David. Protección Internacional de los Derechos Humanos. Comisión Andina de Juristas. Pág. 406 y ss.

12 El efecto vinculante de los principios de necesidad y proporcionalidad es expuesto de forma esclarecedora por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Observación al artículo 4º del Pacto Internacional, así: “...un requisito fundamental de cualesquiera

disposiciones que suspendan la aplicación del Pacto, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 4, es que esas disposiciones se adopten en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación. Este requisito guarda relación con la duración, el ámbito geográfico y el alcance material del estado de excepción y de cualesquiera disposiciones excepcionales aplicadas en razón de la emergencia. La suspensión de algunas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en situaciones de excepción es claramente distinta de las restricciones o limitaciones permitidas aun en circunstancias normales conforme a diversas disposiciones del Pacto. Sin embargo, la obligación de limitar cualesquiera suspensiones a las estrictamente necesarias según las exigencias de la situación refleja un principio de proporcionalidad común a las facultades de suspensión y de limitación. Es más, el sólo hecho de que una suspensión permisible de la aplicación de una determinada disposición pueda de por sí justificarse por las exigencias de la situación no elimina el requisito de que deba mostrarse que las medidas concretas adoptadas como consecuencia de esa suspensión son necesarias en razón de las exigencias de la situación.

En la práctica, esto asegurará que ningún artículo del Pacto, por válida que sea su suspensión, sea completamente inaplicable al comportamiento de un Estado Parte". De otro lado, también los Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, proferidos en el marco de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, acogen el principio de necesidad en los estados de excepción al señalar, haciendo referencia a las cláusulas de limitación del Pacto Internacional, que "siempre que, conforme a las disposiciones del Pacto, se exija que una limitación sea "necesaria", este término implicará que la limitación: a. se basa en uno de los motivos que justifican las limitaciones reconocidas por el artículo pertinente del Pacto; b) responde a una necesidad pública o social apremiante; c) responde a un objetivo legítimo, y; d) guarda proporción con este objetivo.

14 Copia auténtica del Decreto 4828 de 2010 se radicó el 11 de enero de 2011 en la Secretaría de la Corte Constitucional. Folio 1 del cuaderno principal.

15 "ARTÍCULO 1o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para la ejecución de los siguientes instrumentos:

a) Líneas especiales de crédito para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas en el sector rural afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica.

b) Incentivos para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de viviendas que en el sector rural resulten afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, consistentes en abonos a los saldos de los créditos con los que se financie la respectiva construcción o reparación.

c) Capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, en cuentas especiales, para el otorgamiento de garantías a los créditos indicados en los literales a) y b) del presente artículo".

16 "ARTÍCULO 7o. Programa de vivienda rural. El programa de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será financiado con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades, para atender las afectaciones en

las viviendas rurales causadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011”.

17 “DECRETO 4580 DE 2010.- El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994 y CONSIDERANDO: (...) 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. (...)

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.

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

3. Insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y necesidad de la adopción de medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. (...)

3.13. Que para la reubicación de las familias afectadas, asentadas en zonas de alto riesgo, es urgente habilitar suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social de interés prioritario, agilizar los trámites para la construcción de las respectivas obras de urbanismo y vivienda, y establecer mecanismos eficaces para la financiación de los proyectos correspondientes”. (Resaltado fuera de texto)

18 El procedimiento diseñado por el Decreto 1160 del 2010 requiere de la apertura de una convocatoria por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual está sujeta a la disponibilidad de recursos (Artículo 31). Posteriormente, el Banco Agrario tendrá a su cargo la responsabilidad de abrir un periodo de postulación de proyectos (artículo 34), donde serán las Entidades Oferentes las encargadas de formular (artículo 38) los proyectos de vivienda y radicarlos ante el Otorgante (artículo 39); quien posteriormente adelanta el proceso de evaluación (artículos 41 y 42) y calificación (artículo 44 y 45), incluyendo una verificación de campo (artículo 43), antes de seleccionar los proyectos elegibles y dar a conocer la asignación del subsidio. Una vez asignado el subsidio (artículo 48 y siguientes), se continúa con el proceso de desembolso de los recursos (artículo 55 y siguientes) a favor de la Entidad Oferente, quien adelanta los trámites necesarios para la ejecución del proyecto (artículo 52 y siguientes).

19 Sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004 y T-585 de 2008.

20 “PARÁGRAFO 1o. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario determinará las condiciones, beneficiarios y demás aspectos de los instrumentos previstos en este artículo.

Para efectos de determinar a la población beneficiaria, se tendrá en cuenta aquella que se relacione en los respectivos censos refrendados por el Ministerio del Interior y de Justicia y pertenezcan al nivel del Sisbén I y II, de la base de datos certificada por el Departamento Nacional de Planeación, DNP”.

21 “PARÁGRAFO 2o. Para la ejecución de los anteriores instrumentos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contará con facultades para determinar, bajo criterios de priorización, la forma y condiciones de atención a la población damnificada por la emergencia declarada. Para tal efecto, podrá disponer también de los recursos del subsidio rural de vivienda.

Los actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán prever los mecanismos financieros, técnicos y administrativos que soporten los procedimientos de aplicación del subsidio”.

22 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-394 de 1995, C-805 de 2001, C-917 de 2002 y C-1005 de 2008, entre otras.

23 Cfr., Corte constitucional, Sentencias C-136 de 1999 y C-146 de 2009, entre otras.

24 Artículo 13. “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

25 Sentencias T-1211 de 2008, C-174 de 2004, C-044 de 2004, C-184 de 2003, T-500 de 2002, C-371 de 2000, y C-112 de 2000, entre otras.

26 Alfonso Ruiz Miguel, “Discriminación Inversa e Igualdad”, en Amelia Varcárcel (compiladora), El Concepto de Igualdad, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 1994, pp. 77-93.

27 Greenwalt Kent. “Discrimination and Reverse Discrimination.” New York: Alfred A. Knopf. 1983. Citado en: Michel Rosenfeld. Affirmative Action Justice. A Philosophical and Constitutional Inquiry. Yale University Press. New York. 1991.

28 Ver sentencias C-044 de 2004, C-964 de 2003, C-184 de 2003 y T-162 de 2010.

29 Sentencia T-170 de 2007.

30 Sentencia T-300 de 2010.

31 Sentencia T-585 de 2008.

32 Sentencia T-585 de 2008.

33 En sentido similar se destacan algunas decisiones de la Corte frente a la problemática del

desplazamiento forzado en Colombia. Cfr., Sentencias T-025 de 2004, T-1134 de 2008, T-885 de 2009 y Auto 092 de 2008, entre otras providencias.

34 “ARTÍCULO 2o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para el otorgamiento de créditos en condiciones preferenciales con subsidio a la tasa de interés para financiar actividades tendientes a la recuperación de la capacidad productiva del sector rural, cuyas condiciones serán determinadas por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario”.

35 Decreto 4580 de 2010, considerando 2, literal d).

36 Decreto 4580 de 2010, considerando 2, literal g).

37 “ARTÍCULO 3o. Los recursos no comprometidos de la cuenta especial del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, de que tratan los artículos 3o del Decreto número 4490 de 2008, 2o del Decreto número 4591 de 2008, y 10A del Decreto número 4705 de 2008, serán transferidos inmediatamente a la cuenta del FAG que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, con el propósito de otorgar garantías para los créditos de los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, en los términos que dicha comisión determine”.

38 “ARTÍCULO 4o. A los productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, cuyos créditos sean o hayan sido objeto de refinanciación, reestructuración o consolidación por los establecimientos de crédito, o cuyas obligaciones sean objeto de compra de cartera por programas o entidades del Estado, quedarán dentro de una categoría especial y no se les desmejorará su calificación crediticia ante los respectivos intermediarios financieros. Las operaciones financieras descritas en el presente decreto no serán consideradas como reestructuración, en los términos del numeral 1.3.2.3.3 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera (CE. 100 de 1995) de la Superintendencia Financiera de Colombia”.

39 Señala el artículo 4º del Decreto 4828 de 2010: “o cuyas obligaciones sean objeto de compra de cartera por programas o entidades del Estado” (resaltado y subrayado no originales).

40 Por ejemplo, la Ley 302 de 1996 dispuso la posibilidad de compra de cartera para los pequeños productores agropecuarios en situaciones de crisis. En el mismo sentido, el Decreto 967 de 2000, mediante el cual se adoptó el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria - PRAN, dispuso, dentro de las actividades de reactivación, la compra cartera crediticia agropecuaria a cargo de pequeños y medianos productores.

41 “ARTÍCULO 5o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para comprar cartera crediticia agropecuaria a cargo de productores agropecuarios y a favor de los intermediarios financieros, vigilados por la Superintendencia Financiera, así como para efectuar nuevas compras de cartera en el marco del Fondo de Solidaridad Agropecuario de que trata la Ley 302 de 1996. Los beneficiarios de la normalización de cartera podrán acceder a los créditos establecidos en el presente decreto, hasta en un monto máximo

equivalente al inicialmente otorgado”.

42 “ARTÍCULO 6o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá orientar recursos para aliviar la deuda de agricultores afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, priorizando los sectores de aquellas regiones que a criterio del Ministerio así lo requieran”.

43 “ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

44 Decreto 4580 de 2010, considerando 2, literal d).

45 Decreto 4580 de 2010, considerando 2, literal g).

46 Decreto 4580 de 2010, considerando 2, Literal j).

47 Al respecto es necesario precisar que el Diccionario de la Lengua Española entiende por “Agricultura” (del latino agricultūra), lo siguiente: “1.f. Labranza o cultivo de la tierra. 2. f. Arte de cultivar la tierra”. Mientras que por “Ganadería. (De ganadero). 1. f. Conjunto de los ganados de una región o país. 2. f. Conjunto de reses bravas de la misma casta que se conocen con el nombre del propietario. 3.f. Crianza, granjería o tráfico de ganados”. Al mismo tiempo, por “Agropecuario” se entiende: “1.adj. Que tiene relación con la agricultura y la ganadería”. (Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 22ª edición. Madrid: Espasa Calpe, 2001).

48 “ARTÍCULO 8o. PROGRAMAS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS. Los programas para la protección de la producción agropecuaria, en especial para el diagnóstico, prevención, control y erradicación de enfermedades, plagas, malezas y otros riesgos sanitarios que amenacen la salud animal o sanidad vegetal, sus productos y subproductos causados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, que cree el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, serán administrados por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades”.

49 Decreto 4580 de 2010, considerando 2, literal g).

50 “ARTÍCULO 9o. RESERVAS DE LOS FONDOS PARAFISCALES. Los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros deberán reservar el 20% de las contribuciones que recaudan con el fin de cofinanciar las acciones que se deban tomar para controlar y mitigar las consecuencias que se llegaren a ocasionar en la sanidad agrícola y pecuaria de sus correspondientes productos, como consecuencia de las emergencias sanitarias y/o fitosanitarias, que por el Fenómeno de La Niña 2010-2011 declare el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA). (...)”.

51 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias: C-1371 de 2000, C-1067 de 2002, C-776 de 2003, C-840 de 2003, C-1143 de 2003, C-226 de 2004, C-1171 de

2005, C-927 de 2006, C-713 de 2008 y C-228 de 2009.

52 Sentencia C-040 de 1993.

54 La sentencia C-713 de 2008 señaló la importancia de insistir en la diferencia conceptual entre las tasas y las contribuciones parafiscales: “La doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado”. Ver también la Sentencia C-1171 de 2005.

55 Entre otros fondos parafiscales agropecuarios tenemos el de fomento arrocero (Ley 67 de 1983), el fondo cerealista (ley 114 de 1994), el fondo de fomento de leguminosas de grano (Ley 114 de 1994), el Fondo Algodonero (Ley 219 de 1995), el Fondo parafiscal panelero (Ley 40 de 1990), el fondo cacaoero (Ley 67 de 1983), el Fondo tabacalero (Ley 534 de 1999) y el fondo Palmero (Ley 138 de 1994).

56 Así, por ejemplo, no es dable constitucionalmente utilizar la reserva del Fondo Parafiscal de Fomento Arrocero (Ley 67 de 1983) para cofinanciar las acciones del Estado tendientes a controlar y mitigar las consecuencias ocasionadas en la sanidad agrícola de un producto como la palma o el tabaco, productos agrícolas sobre los que existen otros Fondos Parafiscales que los gravan (Ley 138 de 1994 y Ley 534 de 1999 respectivamente).

57 “ARTÍCULO 9o. RESERVAS DE LOS FONDOS PARAFISCALES. (...) La anterior reserva será obligatoria hasta tanto subsistan las consecuencias sanitarias y fitosanitarias derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, adoptada mediante Decreto número 4580 de 2010, conservarán la destinación para la cual fueron creados y su administración se regulará por las normas que los crearon”.

58 “ARTÍCULO 215. (...) Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos 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”.

59 “ARTÍCULO 10. PROGRAMAS PARA LA REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE DISTRITOS DE ADECUACIÓN DE TIERRAS. Los programas para la rehabilitación y construcción de Distritos de Adecuación de Tierras que cree el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de contribuir a rehabilitar la capacidad productiva de las tierras afectadas por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, serán administrados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), con los recursos asignados por el Presupuesto General de la Nación y el Fondo Nacional de Calamidades”.

60 “ARTÍCULO 11. Cuando se requieran subsidios para posibilitar la oferta de servicios con tarifas reducidas o preferenciales a los afectados con las inundaciones, se deberá dar prioridad a los damnificados con menores recursos. Los subsidios estarán reglamentados en forma general por el Gerente del Incoder, con la aprobación del Comité Asesor”.

61 ARTÍCULO 12. DISTRITOS ENTREGADOS EN PROPIEDAD. En aquellos distritos que fueron entregados en propiedad en vigencia de la Ley 1152 de 2007, cuya infraestructura se viera gravemente afectada por el Fenómeno de La Niña 2010-2011, se podrá aplazar la cuota de recuperación de inversión, en las condiciones determinadas por el Consejo Directivo del Incoder.

PARÁGRAFO. La determinación de la afectación grave en la infraestructura de adecuación de tierras de los distritos entregados en propiedad, deberá ser realizada por el Incoder, previa visita técnica al complejo hidráulico”.

62 “ARTÍCULO 13. NORMALIZACIÓN DE CARTERA. Autorízase al Incoder o a la entidad que adquiera o administre la cartera, para que efectúe la reestructuración de las deudas de tarifas por uso de agua y de recuperación de inversión que le adeuden los beneficiarios y usuarios del Incoder o de las entidades liquidadas del sector en los distritos de adecuación de tierras afectados por el Fenómeno de La Niña 2010-2011.

La anterior autorización debe incluir la remisión total o parcial de los intereses causados y capital), de conformidad con el reglamento que establezca para tales efectos el Consejo Directivo del Incoder estímulos al prepago (con rebajas de o la entidad que adquiera o administre la cartera”.

63 Artículo 3º de la Ley 41 de 1993.

64 Decreto 4580 de 2010. Considerando 2, literal 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. // Igualmente han provocado delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal y han hecho manifiesta la urgencia de reconstruir varios distritos de riego que se han visto severamente estropeados”.

65 “ARTÍCULO 14. Para efectos de la autorización, permiso o licencia ambiental de que habla el artículo 31 del numeral 9o de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales darán prioridad a las solicitudes que para la realización de los proyectos de este programa realicen las Asociaciones de Usuarios o el Incoder”.

66 Si bien la Ley 41 de 1993 fue derogada por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007, publicada en el Diario Oficial No. 46.700 de 25 de julio de 2007, ‘Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones’, esta última fue declarada INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2009.

67 “ARTÍCULO 15. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN. Las contrataciones que se adelanten para cumplir con las medidas descritas en el presente decreto se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo anterior, se dará aplicación a la observancia de los controles y responsabilidades a que haya lugar”.

68 El artículo 14 trata de los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, el artículo 15 de la interpretación unilateral, el artículo 16 de la modificación unilateral, el artículo 17 de la terminación unilateral y artículo 18 de la caducidad y sus efectos.

69 La Ley 1150 de 2007. Señala: “Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal”.

70 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-244 de 2011 (Revisión de constitucionalidad del Decreto 4832 del 29 de diciembre de 2010 “Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”) y C-251 de 2011 (Revisión de constitucionalidad del Decreto 4819 de 2010, “por el cual se crea el Fondo de Adaptación”).

71 En la Sentencia C-244 de 2011 la Corte precisó que “éste un término razonable para adoptar medidas de choque con la celeridad esperada y dar curso a las fases de rehabilitación y reconstrucción señalada por el Gobierno Nacional”.

72 “ARTÍCULO 16. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS. La ejecución de las medidas descritas en el presente decreto se sujetará a la disponibilidad de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades y del Presupuesto General de la Nación”.

73 “ARTÍCULO 17. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.