C-367-94

Sentencia No. C-367/94

ESTADO DE EMERGENCIA-Conexidad

La norma examinada está destinada exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, por ende, se refiere a materias que tienen relación directa y específica con el estado de emergencia. La relación de conexidad que guarda este decreto con la causa que motivó la declaratoria de la emergencia es evidente. Los daños humanos y materiales, producidos por los desbordamientos de varios ríos y las avalanchas que generaron, precisan ser enfrentados mediante una tarea de coordinación de todos los esfuerzos enderezados a reconstruir las zonas afectadas y rehabilitar social, económica y materialmente a la población, víctima del infortunio. Para tal efecto, se crea justamente la Corporación, a la que se la dota de recursos y facultades suficientes.

CORPOPAECES-Duración

Si bien la Corporación que se crea necesariamente significa que los efectos de una medida adoptada por el Gobierno, al amparo del artículo 215 de la CP, superan en el tiempo el período del Estado de Emergencia, debe anotarse que, salvo las normas tributarias que en su desarrollo se expidan, las restantes pueden tener vocación de permanencia. De lo contrario, no se explica que la Constitución se refiera a la posibilidad de que el Congreso, dentro del año siguiente a su declaratoria, o en todo tiempo, según sea del caso, pueda derogarlas, modificarlas o adicionarlas. Es evidente que ésto último sólo puede hacerse sobre la base de su vigencia con posterioridad a la extinción del respectivo Estado Excepcional. La previsión acerca de la supresión de la Corporación, una vez cumpla su objeto, es indicativa de su transitoriedad y de su propia razón de ser, ligada a la superación de las dificultades y problemas dejados por un evento catastrófico. La facultad que en esta materia tiene el Presidente (CP art. 189-15), se ejerce de conformidad con la ley. No riñe contra la Constitución que en el mismo acto creador del ente, que posee fuerza legislativa, se contemple expresamente su extinción, luego de concluida su misión, y se autorice al ejecutivo para que, en ese caso, proceda a su necesaria supresión.

Ref: Expediente R.E. 059

Revisión Constitucional del Decreto N° 1179 de 1994 “Por el cual se crea la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas – CORPOPAECES -“.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Aprobado por Acta N° 047

Santa Fe de Bogotá D.C., Agosto dieciocho (18) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Jorge Arango Mejía y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión constitucional del Decreto 1179 de 1994 “Por el cual se crea la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas – CORPOPAECES -“.

ANTECEDENTES

I. De la revisión constitucional

El día 9 de junio de 1994, el Presidente de la República, con la firma de catorce (14) de sus Ministros y un (1) Viceministro encargado de una contera ministerial, decretó la creación de la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del río Páez y zonas aledañas – CORPOPAECES -, en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 215 de la

Constitución Política.

En acatamiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 C.P., el Gobierno Nacional, por intermedio del Secretario General de la Presidencia de la República, remitió a la Corte Constitucional, el Decreto 1179 de 1994, al día siguiente a su expedición, para efectos de su revisión constitucional.

II. Texto del Decreto objeto de revisión

"Decreto N° 1179"

9 de junio de 1994

Por el cual se crea la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas

– CORPOPAECES –

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto 1178 de 1994 se declaró el estado de emergencia por el término de quince días calendario con el fin de conjurar y evitar la extensión de los efectos de la crisis producida por razón de la calamidad pública que se presentó en varios municipios de los Departamentos de Huila y Cauca.

Que el sistema de atención y prevención de desastres no cuenta con la infraestructura y la capacidad jurídica y financiera necesaria para conjurar los efectos de esta calamidad pública y restablecer el orden económico y social, a través de la rehabilitación y reconstrucción de la zona.

Que por tal razón es necesario crear una entidad del orden nacional que disponga de autonomía administrativa y presupuestal, con el fin de adoptar de manera eficiente las medidas adecuadas para hacer frente a la crisis y conjurar sus efectos, así como coordinar

los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido.

DECRETA:

ARTICULO 1° Créase la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas -CORPOPAECES- la cual tendrá por objeto adelantar proyectos y programas para la atención de las necesidades básicas de los habitantes de los municipios y la reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada por la calamidad pública a que se refiere el Decreto 1178 de 1994.

Dicha Corporación funcionará como establecimiento público del orden nacional dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, tendrá domicilio en la ciudad de Santa Fe de Bogotá y estará adscrita al Ministerio de Gobierno.

ARTICULO 2° Son funciones de la Corporación las siguientes:

1. Financiar las actividades y obras que requiera la reconstrucción y rehabilitación social, económica y material de la población de las zonas afectadas.

2. Ejecutar directamente o a través de personas públicas o privadas planes y programas para la reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada, incluyendo proyectos productivos.

3. Adquirir inmuebles mediante negociación voluntaria directa o mediante expropiación por vía judicial o administrativa, en los siguientes casos:

a. En las áreas de desastre y riesgo, para la construcción, reconstrucción y desarrollo de núcleos urbanos o de otras zonas afectadas, así como para prevenir el asentamiento en zonas de riesgo.

b. En las áreas de influencia, para crear la infraestructura urbana y rural adecuada para albergar y dotar de vivienda a la población afectada.

4. Coordinar las actividades de construcción de vivienda, servicios públicos, equipamiento y otorgamiento de crédito y de garantías que realicen las entidades públicas, en las regiones y para las personas directamente afectadas.

5. Recibir con destino a la comunidad y distribuir, directamente o por conducto de otras

entidades, las donaciones nacionales y extranjeras que se efectúen para conjurar la calamidad pública.

6. Realizar las demás actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos y funciones de la entidad.

Artículo 3° La dirección y administración de la Corporación estará a cargo de un Consejo Directivo y de un Director Ejecutivo.

Artículo 4° La Corporación tendrá un Consejo Directivo integrado por:

1. El Ministro de Gobierno o su delegado quien lo presidirá.

2. Seis representantes del Presidente de la República.

A las reuniones del Consejo Directivo podrá asistir el Director Ejecutivo con voz pero sin voto.

Artículo 5° Son funciones del Consejo Directivo:

1. Acordar las políticas y orientaciones generales de las actividades que desarrolle la Corporación y velar por su cumplimiento.

2. Aprobar el presupuesto de la entidad.

3. Adoptar los estatutos, la estructura administrativa de la Corporación y la planta de personal necesaria para el cumplimiento de sus funciones, la cual será global. Estos actos requerirán para su validez de la aprobación del Gobierno Nacional.

5. Organizar los sistemas y procedimientos para efectuar el seguimiento y evaluación de los programas que desarrolle la Corporación.

6. Presentar semestralmente un informe público de las actividades cumplidas en dicho período.

7. Dictar el reglamento interno y el manual de funciones.

8. Delegar funciones en el Director Ejecutivo y autorizarlo para delegar aquellas que le estén

atribuidas, y

9. Las demás que le asignen la ley, el Gobierno Nacional o los estatutos de la entidad.

Artículo 6° El Director Ejecutivo de la Corporación quien será su representante legal, tendrá el carácter de agente del Presidente de la República y será de su libre nombramiento y remoción.

Además de las funciones que legalmente corresponden a los representantes legales de las entidades descentralizadas, el Director Ejecutivo establecerá los programas que debe ejecutar la Corporación de acuerdo con las políticas y rointaciones (sic) del Consejo Directivo y organizará los Comités Sectoriales que sean necesarios para la mayor agilidad en el funcionamiento de la Corporación.

Artículo 7° El Director de la Corporación pondrá en práctica, de acuerdo con la ley y las directrices del Consejo Directivo, mecanismos de participación de las comunidades, de las organizaciones no gubernamentales y de los beneficiarios potenciales, en los programas y proyectos que adelante la Corporación.

Artículo 8° Las donaciones que se entreguen a la Corporación no estarán sujetas a insinuación judicial.

Artículo 9° Para el manejo de sus recursos y de las donaciones que se entreguen con destino a la comunidad, la Corporación podrá celebrar directamente contratos de encargo fiduciario o de fiducia mercantil.

Artículo 10° El patrimonio de la Corporación está compuesto por:

1. Las partidas que se le asignen por el Presupuesto Nacional.

2. Los recursos provenientes del crédito interno y externo.

3. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

4. Los demás que obtenga a cualquier título.

Las donaciones que reciba la Corporación con destino a la comunidad no formarán parte de

su patrimonio ni del presupuesto general de la Nación.

Artículo 11° Para efectos de lo consagrado en la Ley 80 de 1993, los contratos que celebre la Corporación se entenderán celebrados por razón de urgencia manifiesta, sin que sea necesario declaratoria expresa en tal sentido.

Artículo 12° Las funciones que el presente Decreto otorga a la Corporación se entenderán sin perjuicio de las previstas para otras autoridades en el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres.

Artículo 13° Mientras la Corporación adopta su planta de personal, el Director Ejecutivo de la misma podrá solicitar a las diversas entidades públicas nacionales su cooperación para adelantar las tareas que corresponden a la Corporación. Para este efecto, dichas entidades podrán comisionar a sus funcionarios.

Artículo 14° En desarrollo del numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional suprimirá la Corporación cuando el mismo haya cumplido su objeto. Los derechos y obligaciones que posea la Corporación al momento de su extinción se transferirán a la entidad nacional que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 15° El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C.,

9 de junio de 1994

(siguen firmas del Señor Presidente de la República, de catorce ministros y un viceministro encargado del ministerio)

III. Del Trámite

En el auto mediante el cual se asumió el conocimiento de esta revisión se ordenó la fijación en lista para efectos de la intervención ciudadana, se allegó oportunamente el concepto del Procurador y se realizaron las comunicaciones de rigor, en los términos del Decreto 2067 de 1991.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

Luego de hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el control integral de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades conferidas por los estados de excepción, el señor Procurador solicita a la Corporación declarar la exequibilidad del decreto 1179 de 1994. Su concepto se fundamenta en los siguientes elementos de juicio:

1. Desde el punto de vista formal no se observa defecto alguno que pudiera afectar la validez del decreto que se examina.

2. Existe conexidad entre el decreto y los factores que dieron origen a la declaratoria. En primer lugar, los hechos acaecidos el 6 de junio de 1994 en los departamentos de Cauca y Huila constituyeron una grave calamidad pública que afectó la actividad económica y social en dichas zonas. A esta razón genérica que motivó la declaratoria, se suma la insuficiencia del sistema de atención y prevención de desastres y su incapacidad para conjurar los efectos de la catástrofe y, de esta manera, restablecer el orden económico y social.

Por estas razones, la creación de la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas – Corpopáez -, contemplada por el artículo 1 del decreto 1179 de 1994, se ciñe puntualmente a lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución política.

3. Al estar dotado de fuerza de ley con fundamento en la Constitución, el decreto 1179 está autorizado para tratar asuntos relacionados con la estructura de la administración nacional, creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, etc.

4. El acto de creación de Corpopaeces "obedece al esquema básico que prescriben para los establecimientos públicos los decretos leyes 1050 y 3130 de 1968".

5. El gobierno tiene la atribución de modificar la estructura de la administración en situaciones de emergencia, de acuerdo con la sentencia C-448 de 1992 de la Corte Constitucional.

6. La parte final del artículo 14 del decreto 1179, se refiere a la transferencia de los derechos y obligaciones de Corpopaeces a la entidad que defina el Gobierno nacional, una vez

producida su extinción. Esta disposición debe interpretarse de tal manera que excluya aquellos bienes que han sido objeto de donación, sobre los cuales la citada corporación sólo ejerce la labor de recepción y distribución.

V. Intervención del Ministro de Gobierno

1. El Ministro expone las razones por las cuales considera que el decreto 1179 de 1994 se ajusta a la Constitución Política. Luego de hacer una breve referencia a los antecedentes de la norma se ocupa de su contenido. Se trata de la creación de un establecimiento público, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal. Hace una sucinta explicación de sus objetivos, funciones, estructura orgánica, composición y funciones del Consejo Directivo. También expone algunos asuntos puntuales de la corporación, relacionados con su patrimonio y su régimen en materia de donaciones.

2. Luego de defender la validez de sus requisitos formales, el Ministro se ocupa del contenido para sostener su viabilidad constitucional en los siguientes aspectos:

2.1. Es clara la conexidad del decreto 1179 de 1994 con la declaratoria de emergencia (Decreto 1178 de 1994). La magnitud de la tragedia determinó la necesidad de crear un ente para atender las tareas de reconstrucción y rehabilitación. La necesidad de crear este nuevo ente es aún más imperiosa si se tienen en cuenta las características étnicas de la población damnificada. Además, su alcance se encuentra limitado por la implementación de soluciones a los problemas presentados.

2.2. De acuerdo con el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política, corresponde al legislador fijar la estructura de la administración nacional. El decreto en estudio cumple con los requisitos que debe tener una norma legal que crea una entidad pública.

2.3. En relación con su patrimonio, el decreto precisa que las donaciones que reciba la corporación en favor de la población no forman parte del patrimonio de la misma.

2.4 Finalmente el decreto prevé la supresión de la entidad una vez cumplido su objetivo. De esta manera se cumple con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, en el cual se dispone que las entidades públicas subsistirán en la medida en que sean necesarias para el desarrollo de la gestión pública.

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del decreto legislativo 1179 del 9 de junio de 1994, "por el cual se crea la Corporación para la reconstrucción de la cuenca del río Páez y zonas aledañas -CORPOPAECES -", en virtud de lo dispuesto en el artículo 241-7 de la CP.

Revisión de los requisitos de forma

2. El decreto examinado se ajusta a los requisitos de forma previstos en el artículo 215 de la CP. En efecto, el decreto en mención fue expedido en desarrollo del decreto 1178 del 9 de Junio de 1994, por medio del cual se declaró el estado de emergencia por razón de una grave calamidad pública (i); aparece firmado por el Presidente y todos sus Ministros (ii); se encuentra debidamente motivado (iii); finalmente, fue dictado dentro del límite temporal de la declaratoria de emergencia, que era de quince días calendario contados a partir del 9 de Junio del presente año (iv).

Examen de los aspectos de fondo

3. El decreto se ocupa de las siguientes materias:

– Creación de la "Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas aledañas – CORPOPAECES -", la que tendrá por objeto adelantar proyectos y programas para la atención de las necesidades básicas de los habitantes de los municipios de la zona afectada por la calamidad pública a que se refiere el decreto 1178 de 1994, así como para proceder a la reconstrucción y rehabilitación de éstos últimos. La Corporación, según el decreto, funcionará como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Gobierno, tendrá personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y su domicilio será la ciudad de Santa Fe de Bogotá.

– Determinación de las funciones de la Corporación, tales como, la financiación de las actividades de reconstrucción y rehabilitación social y económica; ejecución de proyectos; adquisición de inmuebles, mediante negociación directa o expropiación por vía judicial o administrativa; coordinación de actividades públicas en la zona del desastre; recepción de donaciones que se efectúen para conjurar la calamidad pública; las demás tareas que sean

necesarias para cumplir sus objetivos.

– Fijación de la estructura orgánica interna de la Corporación y señalamiento de sus atribuciones específicas. A este respecto se contempla la existencia de un consejo directivo y de un director ejecutivo, que tendrá el carácter de agente del Presidente de la República y será de su libre nombramiento y remoción.

– Regulación de las donaciones que se entreguen a la Corporación con destino a la comunidad, las cuales no estarán sujetas a insinuación judicial y podrán ser administradas a través de negocios fiduciarios. Queda entendido que las donaciones con este fin, no formarán parte del patrimonio de la Corporación ni del presupuesto nacional.

– Composición del patrimonio de la Corporación (partidas del presupuesto, recursos de crédito, bienes propios y los demás activos que adquiera).

– Calificación de urgencia para los contratos que celebre la Corporación.

– Supresión de la Corporación, por parte del Gobierno Nacional, cuando la misma haya cumplido su objeto, en cuyo caso, sus derechos y obligaciones pendientes se transferirán a la entidad nacional que determine el Gobierno Nacional.

4. La norma examinada está destinada exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y, por ende, se refiere a materias que tienen relación directa y específica con el estado de emergencia. La relación de conexidad que guarda este decreto con la causa que motivó la declaratoria de la emergencia es evidente. Los daños humanos y materiales, producidos por los desbordamientos de varios ríos y las avalanchas que generaron, precisan ser enfrentados mediante una tarea de coordinación de todos los esfuerzos enderezados a reconstruir las zonas afectadas y rehabilitar social, económica y materialmente a la población, víctima del infortunio. Para tal efecto, se crea justamente la Corporación, a la que se la dota de recursos y facultades suficientes. Si se quiere abundar más en la conexidad, exigida constitucionalmente, baste señalar que en el mismo decreto que declaró la emergencia, se puso de presente que la magnitud de la calamidad superaba la capacidad para conjurar la crisis que podría haberse articulado a través del sistema nacional de atención y prevención de desastres y que, por tanto, era necesario crear un organismo idóneo con ése fin.

5. El decreto analizado crea un establecimiento público, señala sus objetivos y estructura. Si bien esas funciones sólo son del resorte del Legislador (CP art. 150-7), excepcionalmente, pueden adoptarse por el Legislador extraordinario que, en el estado de emergencia, es el Presidente. De otra parte, salvo el objeto particular y específico de la Corporación que se establece, su organización y funcionamiento, corresponde al esquema genérico de las entidades públicas de su clase.

6. La regulación de las donaciones que se concedan a la comunidad, no viola la Constitución. De ninguna manera su finalidad se modifica (CP art. 62). La no inclusión de estos bienes dentro del patrimonio de la Corporación, asegura que su destino sea respetado y no se desvirtúe la voluntad de los donantes.

7. La facultad que se concede a la Corporación para adquirir inmuebles, es necesaria para el adecuado cumplimiento de su objeto. La eventual adquisición de los mismos a través del mecanismo de la expropiación, supone la previa tramitación del respectivo proceso judicial, en los términos de la ley. Se prevé, adicionalmente, la posibilidad de expropiación por la vía administrativa y, para el efecto, se señalan los casos en que ella procedería. A este respecto, cabe señalar que la expropiación podrá adelantarse en sede administrativa en los casos en que determine el Legislador (CP art. 58), posición que excepcionalmente puede ocupar el Presidente en el estado de emergencia, cabalmente para conjurar la crisis que la ocasiona.

8. Si bien la Corporación que se crea necesariamente significa que los efectos de una medida adoptada por el Gobierno, al amparo del artículo 215 de la CP, superan en el tiempo el período del Estado de Emergencia, debe anotarse que, salvo las normas tributarias que en su desarrollo se expidan, las restantes pueden tener vocación de permanencia. De lo contrario, no se explica que la Constitución se refiera a la posibilidad de que el Congreso, dentro del año siguiente a su declaratoria, o en todo tiempo, según sea del caso, pueda derogarlas, modificarlas o adicionarlas. Es evidente que ésto último sólo puede hacerse sobre la base de su vigencia con posterioridad a la extinción del respectivo Estado Excepcional.

9. La previsión acerca de la supresión de la Corporación, una vez cumpla su objeto, es indicativa de su transitoriedad y de su propia razón de ser, ligada a la superación de las dificultades y problemas dejados por un evento catastrófico. La facultad que en esta materia tiene el Presidente (CP art. 189-15), se ejerce de conformidad con la ley. No riñe contra la

Constitución que en el mismo acto creador del ente, que posee fuerza legislativa, se contemple expresamente su extinción, luego de concluida su misión, y se autorice al ejecutivo para que, en ese caso, proceda a su necesaria supresión.

Por lo expuesto, esta Corte encuentra que el decreto examinado no vulnera norma alguna de la Constitución Política.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General