

C-368-94

Sentencia No. C-368/94

CORPOPAECES

La Corte encuentra que el decreto 1252 de 1994 responde cabalmente a uno de los principios esenciales que informan los estados de excepción cual es el de que a través de éstos -en este caso el de emergencia-, se adopten medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. La posibilidad de vincular en forma inmediata al personal de CORPOPAECES a través de facultad otorgada mediante un decreto con fuerza de ley, como se dijo, asegura una acción inmediata en la búsqueda de soluciones a la calamidad pública ya referida. Por lo demás, en el momento en que se conforme el consejo directivo de la entidad, se podrá modificar esa planta de personal, para lo cual se requerirá de la autorización del Gobierno Nacional.

Ref.: Expediente R.E.061

Revisión constitucional del Decreto 1252 de 20 de junio de 1994 “por el cual se adiciona el Decreto 1179 de 1994”.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, por intermedio del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (E), doctor Juan Pablo Cárdenas Mejía, mediante oficio de fecha 21 de junio de 1994, hizo entrega a la Corte Constitucional de una copia auténtica del Decreto 1252 del 20 de junio de 1994, “por el cual se adiciona el Decreto 1179 de 1974”, ello con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política.

II. TEXTO DEL DECRETO

El tenor literal del Decreto, es el siguiente:

“DECRETO NUMERO 1252

“Por el cual se adiciona el Decreto 1179 de 1994

“EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

“en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1178 de 1994,

“CONSIDERANDO:

“Que por Decreto 1178 de 1994 se declaró el estado de emergencia por el término de quince días calendarios 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 en ejercicio de las facultades previstas por el artículo 215 de la Constitución Política, por Decreto 1179 de 1994 se creó la ‘Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas – CORPOPAECES’ “.

“Que es indispensable prever disposiciones de carácter transitorio que permitan asegurar el funcionamiento de la Corporación mencionada a la mayor brevedad.

“DECRETA:

“ARTICULO 1o.- Mientras se conforma el Consejo Directivo de la Corporación y adopta la planta de personal definitiva de la misma, el Gobierno Nacional mediante decreto adoptará en forma provisional la planta de personal de la Corporación.

“ARTICULO 2o.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

“PUBLIQUESE Y CUMPLASE

“Dado en Santafé de Bogotá, D.C., 20 junio de 1994.

“Fdos.: CESAR GAVIRIA TRUJILLO, Presidente de la República.-FABIO VILLEGAS RAMIREZ, Ministro de Gobierno.- NOEMI SANIN DE RUBIO, Ministra de Relaciones Exteriores.- ANDRES GONZALEZ DIAZ, Ministro de Justicia y del Derecho.- RUDOLF HOMMES RODRIGUEZ, Ministro de Hacienda y Crédito Público.- RAFAEL PARDO RUEDA, Ministro de Defensa Nacional.- JOSE ANTONIO OCAMPO GAVIRIA, Ministro de Agricultura.- JOSE ELIAS MELO ACOSTA, Ministro de Trabajo y Seguridad Social.- JUAN LUIS LONDOÑO DE LA CUESTA, Ministro de Salud.- MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA, Ministro de Desarrollo Económico.- GUIDO NULE AMIN, Ministro de Minas y Energía.- JUAN MANUEL SANTOS CALDERON, Ministro de Comercio Exterior.- MARUJA PACHON DE VILLAMIZAR, Ministra de Educación Nacional. MANUEL CIPRIANO RODRIGUEZ BECERRA, Ministro del Medio Ambiente.- WILLIAM JARAMILLO GOMEZ, Ministro de Comunicaciones.- JORGE BENDECK OLIVELLA- Ministro de Transporte.- .

III. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre el decreto que se revisa, y solicitó a esta Corporación que se declare su constitucionalidad, por considerar, en primer lugar, que el decreto que se revisa cumple con los requisitos de forma exigidos por la Constitución Política, toda vez que “lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus Ministros; fue expedido en desarrollo del Decreto 1178 de junio 9 de 1994, que declaró el Estado de Emergencia por un lapso de 15 días calendario que se contabilizaba desde la vigencia del mismo. Por haber sido expedido el Decreto Legislativo 1252 del 20 de junio de 1994, fue entonces dictado dentro del límite temporal de la declaratoria de emergencia, adecuándose por estos dos aspectos a las exigencias del artículo 215 constitucional”.

Por otra parte, afirma el jefe del Ministerio Público que “al analizar este Despacho la validez constitucional de Decreto 1179 de 1994, el cual es adicionado por el Decreto que ahora nos ocupa, halló en verdad vínculo de conexidad entre las medidas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia y sus previsiones atinentes a la creación de la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas”. Con fundamento en las mismas consideraciones aducidas, encuentra que existe conexidad entre el Decreto que se revisa y las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica.

En virtud de lo expuesto, manifiesta que “fue un hecho notorio y por demás evidente que el sismo acaecido el 6 de junio de 1994 y las avalanchas y desbordamientos de ríos que se produjeron como consecuencia del mismo, en los departamentos del Cauca y el Huila, con resultados de pérdidas humanas y materiales, constituye una grave calamidad pública que afecta necesariamente el desarrollo de la actividad económica y social en dichas zonas, lo que pudiera tomarse desde el punto de vista de la conexidad como causa mediata para la declaratoria del estado de emergencia, circunstancia a la que suma el ejecutivo las siguientes como causas inmediata a conjurarse por lo regulado en el Decreto 1179:

‘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’.

“Así las cosas, tanto la creación de la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas – CORPOPAECES, de que trata el artículo 1o. del Decreto 1179 de 1994, el señalamiento de sus especiales funciones (Art. 2o.) y estructura (artículos 3 a 6), así como lo normado por el artículo 1o. del Decreto 1252 de 1994 se avienen no sólo por el aspecto de la conexidad sino por las demás exigencias previstas por el artículo 215 constitucional, a los mandatos de la Carta”.

En cuanto al análisis material del decreto, la vista fiscal sostiene que la creación de la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la cuenca del río Páez y zonas aledañas se hizo dentro del marco señalado por los Decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968 para el funcionamiento del sector descentralizado, ya que “se halla dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, con el propósito de adelantar proyectos y programas para la atención de las necesidades primarias de los habitantes de los municipios y la reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada por la calamidad pública de que da cuenta el Decreto 1178 de 1994; atributos que le confieren la dinámica debida para atender los propósitos que les prescribió el Ejecutivo en el Decreto 1179”.

Así, dice que el decreto objeto de revisión faculta al Gobierno Nacional para que, de manera provisional, mientras no se haya conformado el Consejo Directivo de la Corporación, adopte su planta de personal. Por tanto, el Decreto 1252 de 1994 concede una autorización

transitoria, que no invade la competencia del Consejo Directivo de la corporación autónoma para adaptar su planta de personal, y asegurar el funcionamiento inmediato de la misma, en forma tal que pueda cumplir con los objetivos que le fueron señalados por el Decreto 1179 de 1994.

Finalmente afirma que el artículo 1o. del decreto revisado es “una norma de tipo instrumental llamada a facilitar el desenvolvimiento de las funciones de CORPOPAECES y que por ello en nada contravienen los mandatos constitucionales.”

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por tratarse de la revisión de un decreto legislativo dictado por el Gobierno durante un estado de excepción, como lo es el Estado de Emergencia, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre su constitucionalidad, de acuerdo con lo ordenado en el párrafo del artículo 215 y en el numeral 7o. del artículo 241 de la Carta Política.

2.- Examen de constitucionalidad del Decreto 1252 del 20 de junio de 1994, desde el punto de vista formal.

El Decreto que se revisa fue expedido por el Gobierno en uso de las facultades excepcionales que le confiere el artículo 215 de la Carta y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1178 de 1992 – del nueve (9) de junio de 1994-, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia por un lapso de quince (15) días calendario, con el fin de conjurar la crisis derivada de la calamidad pública que se presentó en los departamentos de Huila y Cauca.

Considera la Corte que el decreto 1252 de 1994 es exequible en cuanto a sus aspectos formales, toda vez que fue promulgado dentro del término de quince días estipulado en el decreto declaratorio del Estado de Emergencia y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del despacho.

3.- Conexidad del Decreto Legislativo 1252 del 20 de junio 1994 con la situación que determinó la declaratoria del Estado de Emergencia.

La declaración del Estado de Emergencia por parte del presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 215 superior, significa que el jefe del órgano ejecutivo se inviste temporalmente de una serie de atribuciones cuyo marco de referencia lo establece la misma Carta Política. Sobre el particular, la referida norma constitucional prevé que los decretos que se dicten deben estar “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos”. Y a renglón seguido señala: “Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia (...)”. De igual forma, se consagra la responsabilidad del presidente y de sus ministros, por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante el desarrollo de ese estado de excepción.

Sentados los anteriores presupuestos, esta Corte considera que el decreto bajo examen satisface los requisitos de conexidad contemplados en la Carta Política. En efecto, la decisión del ejecutivo de otorgar transitoriamente una planta de personal para la “Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas -CORPOPAECES” (entidad creada mediante Decreto 1179 de 1994), responde a la necesidad de tomar medidas ágiles, inmediatas y eficaces para conjurar la preocupante situación derivada de las avalanchas y de los desbordamientos de los ríos en los departamentos del Cauca y del Huila, que ocasionó incalculables pérdidas humanas y materiales. Tan grave calamidad pública, valga señalarlo, llevó al Gobierno Nacional a declarar dicho estado de crisis a través del decreto 1178 de 1994, el cual fue encontrado exequible por esta Corporación¹. En otras palabras, el decreto 1252 que en esta oportunidad se revisa, se refiere en forma específica y directa a las materias de que trata el decreto declarativo del Estado de Emergencia y, en particular, a los siguientes considerandos expuestos en su oportunidad por el Gobierno Nacional:

“Decreto 1178 de 1994

“(junio 9)

“por el cual se decreta el Estado de Emergencia por razón de grave calamidad pública

“El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, y

“CONSIDERANDO

“(…)

“Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos;

“Que igualmente el Gobierno carece de facultades ordinarias que le permitan conjurar eficazmente la crisis;

“Que es necesario establecer un organismo que disponga de facultades adecuadas para adelantar las tareas necesarias para hacer frente a la crisis y que pueda coordinar los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido; (…)”.

4.- Examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1252 del 20 de junio de 1994, desde el punto de vista material.

El artículo 1o. del decreto bajo examen, faculta al Gobierno Nacional para adoptar, en forma provisional, la planta de personal de la “Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas -CORPOPAECES-”, ello mientras se integra el consejo directivo de la entidad. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4o. del Decreto Legislativo 1179 de 1994, el consejo directivo de la citada corporación estaría integrado por el ministro de gobierno o por su delegado -quien la presidirá- y por seis representantes nombrados por el señor presidente de la República.

Dentro de la tradición constitucional y legal del ordenamiento jurídico colombiano, se ha establecido una diferenciación en cuanto a la competencia necesaria dentro de la rama ejecutiva del poder público para conformar las plantas de personal del sector central y descentralizado. En cuanto al primer aspecto, la responsabilidad recae en cabeza del presidente de la República quien, en virtud de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 189 superior (anteriormente numeral 21 del artículo 120 de la Constitución de 1886), puede “crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos”.

Respecto de la creación de empleos en los entes descentralizados, y en particular -para efectos del asunto que se revisa- en los establecimientos públicos, la ley ha señalado que esa

es una atribución de la cual se ocupa el respectivo estatuto orgánico de cada entidad, aunque, conviene aclararlo, por lo general la misma ley le confiere esa responsabilidad a la dirección colegiada del organismo, con posterior aprobación por parte del Gobierno Nacional. Así, por ejemplo, el inciso segundo del artículo 74 del Decreto 1042 de 1978 prevé lo siguiente:

“La creación, supresión, modificación y fusión de empleos en los establecimientos públicos y en las unidades administrativas especiales del orden nacional, se hará mediante acuerdo o resolución de su respectiva junta o consejo directivo, que deberá ser aprobado por decreto del gobierno”

En cuanto al asunto que ocupa la atención de esta Corte, valga señalar que el decreto 1179 de 1994, que creó la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y zonas aledañas -CORPOPAECES-, dispuso lo siguiente en su artículo 5o.:

“Son funciones del Consejo Directivo:

“

“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 la aprobación del Gobierno Nacional”

Como puede apreciarse, la creación de la planta de personal de la corporación “CORPOPAECES” le corresponde a la dirección colegiada de esa entidad, es decir, a su consejo directivo. Sin embargo, en aras de lograr el inmediato funcionamiento de ese organismo con el fin de procurar, en el menor término posible, una solución satisfactoria a la preocupante situación que se vive en las zonas afectadas de los departamentos del Cauca y del Huila, el decreto 1252 de 1994 -bajo examen- facultó al Gobierno Nacional para adoptar esa planta de personal, mientras se conforma el consejo directivo al que se ha hecho alusión. Se trata, entonces, de una atribución transitoria que en nada riñe con postulado alguno de la Carta Política y que, por el contrario, preserva el principio de la autonomía administrativa de los entes descentralizados, cuya consagración constitucional y legal ha sido objeto de una ya larga tradición jurídica en el país.

Por las razones expuestas, esta Corte declarará la exequibilidad del decreto 1252 de 1994.

DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1252 de 1994 (junio 20), “por el cual se adiciona el decreto 1179 de 1994”.

Cópiese, comuníquese al Gobierno Nacional, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, notifíquese y cúmplase.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-366/94 del 18 de agosto de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

2Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-367/94 del 18 de agosto de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.