

DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN EL MUNICIPIO DE MOCOYA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL-Requisitos formales

Como requisitos de forma para la declaratoria de un Estado de Emergencia, se tiene que el decreto que la contenga debe: (i) llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; (ii) incluir una motivación, que incluya una descripción pormenorizada de la ocurrencia de los hechos, así como de su gravedad e impacto en el orden económico, social y ecológico, y de la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de las medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (iii) señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias así como, según se explicó en la Sentencia C-135 de 2009, del ámbito territorial en donde se va a aplicar; y (iv) incorporar una convocatoria al Congreso de la República, si es que éste no se hallare reunido, para que dentro los diez días siguientes al vencimiento término del estado de excepción, en un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, examine el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronuncie expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. Esto último, sin perjuicio del control político que, en todo caso, también puede llevar a cabo el Congreso de la República. De otra parte, y aun cuando no sea propiamente un prerrequisito, a las exigencias formales de la declaratoria bien puede agregarse el que se encuentra previsto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, en donde, recogiendo los mandatos de los artículos 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ordena que “al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno debe enviar al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, ‘una comunicación en que dé aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella. Los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos, deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de

excepción”.

ESTADO DE EMERGENCIA-Requisitos materiales

En su artículo 215 la Carta Política es clara en indicar que, desde el punto de vista fáctico o material, el Estado de Emergencia puede declararse “[c]uando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país”, es decir, hechos distintos a los que justifican los estados de guerra exterior y conmoción interior. Por su parte, según se ha descrito en la línea jurisprudencial que se ha consolidado al respecto, la cual fue descrita especialmente en la Sentencia C-216 de 2011, al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública la Corte Constitucional debe verificar: (a). Que se trata de una calamidad pública, la cual “se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico”. Pudiendo aquella situación catastrófica tener tanto una causa natural (como son sucede con los terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis o maremotos, incendios, entre otros) o una causa técnica (como es el caso de los llamados “accidentes mayores tecnológicos”); (b). Que dicha eventualidad de carácter catastrófico no sea únicamente de carácter grave, “es decir, que tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico”, sino que también debe ser “imprevista, es decir, diferente a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo”; (c). Que la calamidad pública no debe ser generada por efectos de una guerra exterior o un estado de conmoción, que es a lo que se ha llamado “presupuesto de identidad”; y (d). Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del

sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad.

ESTADOS DE EXCEPCION-Prohibiciones

Referencia: Expediente RE-223

Asunto: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 601 del 6 de abril de 2017, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Bogotá D.C., catorce (14) de junio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de conformidad con el procedimiento establecido en los Decretos 2067 de 1991 y 121 de 2017, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional, invocando las facultades previstas en el

artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto 601 del 6 de abril del año en curso, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del citado decreto.

En cumplimiento de lo previsto en el parágrafo del artículo 215 constitucional y en el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación una copia auténtica del Decreto 601 de 2017 el día 7 de abril del presente año.

En atención a lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 241 constitucional, mediante Auto del 25 de abril de 2017 el entonces Magistrado sustanciador asumió el conocimiento de la revisión de constitucional del Decreto 601 de 2017. Al mismo tiempo, ordenó comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, así como fijarlo en lista para facilitar la intervención ciudadana y correr traslado, para que rindiera el concepto pertinente, al Procurador General de la Nación.

Finalmente, dando aplicación a lo señalado en artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, en el mismo auto se resolvió invitar a participar en el presente proceso al Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; al Defensor del Pueblo; al Fiscal General de la Nación; al Alcalde de Mocoa; al Consejo Municipal de Mocoa; a la Gobernadora del Departamento del Putumayo; a los Representantes a la Cámara de Representantes por el Departamento de Putumayo Orlando Guerra de la Rosa y Argenis Velásquez Ramírez; al Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP); al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; al Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM); al Director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía (Corpoamazonía); al Director del Servicio Geológico Colombiano, al Director del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi); al Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios; a la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA); a la Dirección de Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Colombia y, particularmente, de la Diócesis de Mocoa; al Director del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT); y al Decano de la Facultad de Medio Ambiente de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como a los Decanos de las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad del Rosario.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

DECRETO 601 DE 2017

(abril 6)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de las facultades previstas en la Ley 137 de 1994, y

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.

Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

1. Presupuesto fáctico

Que el día viernes 31 de marzo de 2017, a las 11:30 de la noche, Mocoa, capital del departamento de Putumayo, fue sorprendida por la creciente de varias quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco, avalancha que acabó con la vida de 290 personas, dejó heridas a 332 más, afectó 1.518 familias y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes, según Reporte General 001 del 4 de abril de 2017 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

Que el desastre natural (técnicamente conocido como avenida torrencial) obedeció a circunstancias ambientales imprevistas y de magnitud inusitada.

Que según el informe del 4 de abril de 2017 del Ideam, “la ciudad de Mocoa presenta un régimen monomodal (un solo pico de lluvia) con mayores volúmenes de precipitación entre mayo y julio, siendo junio “normalmente” el mes de mayores valores de lluvia en el año. La climatología representada por datos de la estación de Ideam en las instalaciones del acueducto de la ciudad, señala que los promedios multianuales más bajos y más altos en

Mocoa son respectivamente, enero con 200.6 mm y junio con 473.5 mm”.

Que de acuerdo al mismo informe, “al comparar los valores promedio mensuales con las lluvias que han caído en cada uno de los tres primeros meses del presente año, se destaca el acumulado de precipitación de 499.8 mm en el marzo de 2017 que acaba de terminar; dicha relación indica un exceso de cerca del 80% con base en dicha estación”. Así las cosas, según el Ideam “entre las 10:00 p. m. del 31 de marzo y la 1:00 a. m. del 1o abril de 2017 se registró una precipitación de 106 mm en el municipio de Mocoa, Putumayo, en solo 3 horas (entre 10 p. m. y 1 a. m.) constituyéndose en un evento extraordinario”.

Que según informa la UNGRD, revisiones efectuadas luego de la tragedia permitieron determinar que las características de los suelos (arenosos y arcillosos), la geología estructural (fallas geológicas), la topografía del terreno (pendientes entre 50% y 100%), el cambio de uso de suelo (en algunos casos) y la precipitación extrema presentada, desencadenaron movimientos en masa en la parte alta y media de las microcuencas de los ríos Sangoyaco y Mulato y las quebradas Taruca, Conejo y Almorzadero, que provocó el represamiento y colmatación de los cauces principales de las fuentes hídricas mencionadas, generando una avenida torrencial con flujo de lodos y detritos de gran volumen, y significativo aporte de material vegetal.

Que según el informe de la UNGRD, el desastre natural arrastró toneladas de agua, barro y piedras (11.357.000 metros cúbicos de lodo y escombros, aproximadamente, según Corpoamazonia) sobre 25 barrios de Mocoa, algunos de los cuales, como el San Miguel, fueron destruidos casi en su totalidad. Igual suerte corrieron 7 puentes, 10 vías públicas, una subestación de energía eléctrica, la red de telefonía fija, 3 acueductos y un alcantarillado. La zona y sectores del municipio quedaron sin servicio de agua potable y con suspensión del servicio de energía. También se reportó el colapso de la red hospitalaria.

- Acciones de las autoridades públicas y organismos de socorro

Que detectada la emergencia, las entidades del Estado con competencia en la materia iniciaron las labores de atención humanitaria y recuperación de los daños materiales. Las autoridades municipales y departamentales adelantaron acciones iniciales de respuesta con apoyo de 11 médicos, 2 ambulancias y la activación del plan de emergencia hospitalaria de Putumayo, Nariño, Cauca y Huila.

Que también se dispuso el funcionamiento inmediato de maquinaria amarilla para iniciar las labores de remoción de escombros y de piedra. La Cruz Roja por su parte inició la construcción de albergues y la entrega de ayuda humanitaria, mediante la activación de sus especialidades en Búsqueda y Rescate, Agua y Saneamiento, Apoyo Psicosocial, Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN), Equipos caninos en búsqueda y rescate (KSAR), Módulos de estabilización y clasificación (MEC), Seguridad vial, Soporte logístico y de operaciones.

Que en relación con la atención humanitaria, se admitieron 2.221 personas en 6 albergues activados en el Coliseo Instituto Tecnológico Putumayo (ITP), Coliseo las Américas, Centro de Desarrollo Infantil Jardín (CDI), las Instalaciones de la Organización Zonal Indígena del Putumayo, Asomi e Incacausa; se identificaron tres lotes para que expertos de Minvivienda y Findeter analicen la posibilidad de empezar la construcción de viviendas para los afectados. Se dispuso la asignación inicial de \$750 mil pesos como subsidio para pagar el arriendo de tres meses a cada familia, ayuda que se le desembolsará directamente al arrendador a través del Banco Agrario. Se establecieron protocolos para las donaciones públicas (<http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/20886/10/M-1603-GBI-03.pdf>), que se recibirán preliminarmente hasta el Domingo de Pascua. Desde las 10:00 a. m. del 4 de abril se reciben donaciones en especie en los puntos de Cruz Roja, Defensa Civil, ICBF y Brigadas Militares y a través del Ejército se hará la clasificación y logística de transporte.

Que en materia de acueducto, el agua potable está llegando a los sitios clave de Mocoa en un volumen que se considera el mínimo necesario y rápidamente se está contratando la construcción del nuevo acueducto. Se definieron los procedimientos para el proyecto del nuevo acueducto, que debe empezar a funcionar parcialmente en 4 o 5 meses.

Que el Gobierno estableció dos puentes que deben ser demolidos y contruidos de nuevo, y tres que deben ser reparados.

Que se construirán dos Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en Mocoa en lo que resta del año, para ofrecer cuidado integral a la primera infancia. El nuevo Hospital para Mocoa tiene dos fases, la primera ya se inició, y se espera terminarla en 14 o 15 meses. Tras esto se iniciará la segunda fase.

Que, en materia de telecomunicaciones, se establecerán tres zonas Wi Fi totalmente gratis, adicionales a las dos que ya tiene Mocoa, para que la población pueda utilizar el internet. Aunque hay 20 plantas solares que se están distribuyendo para que la gente pueda cargar sus celulares, las dificultades en la prestación de la energía eléctrica son evidentes y severas.

Que adicionalmente, la Cancillería iniciará 17 proyectos fronterizos; la Policía reforzará el plan de vigilancia que tiene en marcha para evitar saqueos en viviendas y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento para la Prosperidad Social se entrevistarán con los comerciantes que perdieron sus negocios. Se buscará el mejor sitio para trasladar la plaza de mercado, que está en zona de alto riesgo.

2. Presupuesto valorativo

Que la tragedia de la avalancha de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco es una grave calamidad pública humanitaria, económica, social y ecológica que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues se trata de hechos distintos a los que hacen referencia los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que además de la tragedia humana de la pérdida de 290 vidas, la cifra de desaparecidos presagia mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, pues la descomposición del material orgánico es fuente de brotes epidémicos, lo que pone en inminente riesgo la salud y la vida de los habitantes.

Que la gran cantidad de heridos y damnificados constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que no solo deben atender las necesidades de los directamente afectados, muchos de los cuales pertenecen a la población más vulnerable del municipio –dentro de la que se cuenta un número considerable de niños–, sino que tienen la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos para todos los habitantes del municipio, incluidos los del área rural, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos.

Que la gravedad de los daños producidos en este municipio impacta también el orden económico y social de la población porque el alud de agua, piedras y lodo causó la pérdida o la inhabilitación de las casas de cientos de colombianos, además de que destruyó sus bienes

personales y recursos económicos, sin mencionar que en muchos casos inhabilitó las fuentes de subsistencia de las familias afectadas, algunas de ellas dedicadas al trabajo informal o artesanal. En este sentido, la tragedia ocurrida entre el pasado 31 de marzo y el 1o de abril tiene la capacidad de generar un problema crítico de desempleo, con fuertes consecuencias para el mercado laboral, que deben ser atendidas con medidas extraordinarias que promuevan el empleo y la generación de empresa.

Que en relación con este particular, en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), bajo la administración de la Confederación de Cámaras de Comercio, en la ciudad de Mocoa, a 1o de abril de 2017, se encontraban inscritas cinco mil ciento noventa y dos (5.192) empresas de las cuales, 2.317 hacen parte del sector comercio (44,6%), 1.191 del sector servicios (22,9%), 1.133 en el sector Construcción, Minería y Agricultura (21,8%), y 551 del sector manufacturero (10,6%), siendo identificables dentro del mismo registro, un total de 1.781.

Que como resultado de los hechos acaecidos entre el 31 de marzo y el 1o de abril de 2017, es previsible que las actividades económicas de los comerciantes y empresarios de la región sufran seria afectación, alterando severamente, además del empleo, los ingresos de los habitantes, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la generación de nuevas fuentes de empleo en dicha zona, como pueden ser, entre otras, las vinculadas al turismo.

Que en tales condiciones, resulta indispensable incrementar los esfuerzos por mantener la comunicación de Mocoa con el resto del país y conservar los canales de suministro de bienes y servicios para la población, ya que el objetivo del Estado es permitir que la vida de los habitantes siga su curso normal, a pesar de la tragedia. En este aspecto, resulta crítico fortalecer los canales de suministro para la entrega de productos de primera necesidad, elementos sanitarios, comida, medicinas y provisiones para los albergues.

Que también, a causa de los daños sufridos por los sistemas eléctricos y la red telefónica, resulta indispensable mejorar los canales sociales de telecomunicaciones de manera que la ciudadanía pueda estar interconectada y alerta ante nuevos eventos, o coordinada para el desarrollo de las labores de asistencia y recuperación.

Que la avalancha también afectó la red de conducción de energía eléctrica en el departamento del Putumayo, impidiendo el flujo de energía a diferentes municipios. Por ello,

salió de servicio la subestación Mocoa (Junín), de la cual depende el servicio eléctrico para varios municipios del Putumayo.

Que, para agravar las circunstancias, los suscriptores y/o usuarios damnificados o afectados por la avalancha de Mocoa han quedado en incapacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio público de energía eléctrica.

Que según informe del Ministerio de Educación Nacional, la avalancha también aumentó el déficit de infraestructura educativa de Mocoa, que para el momento de la tragedia ya era de 96 aulas para implementación de la jornada única.

Que según reporte del Ministerio de Justicia y del Derecho, la avalancha afectó la estructura de la Casa de Justicia del municipio de Mocoa y, además, las desafortunadas circunstancias reseñadas en este decreto alteraron las condiciones de reclusión en el Establecimiento Carcelario de Mocoa.

Que la avalancha también impactó negativamente el sector agropecuario, pues deterioró y destruyó viviendas rurales, afectando la productividad de las tierras de los campesinos en relación a la generación de ingresos y su hábitat. Así mismo, causó la pérdida de cultivos agrícolas, ganado, especies menores y piscicultura, y perjudicó severamente la economía de las familias del sector rural, con efectos negativos sobre sus finanzas y proyectos productivos. La afectación de la realidad económica y social de las zonas rurales ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la región.

Que, por otro lado, según los primeros reportes de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-Colombia y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, hombres entre 17 y los 50 años de edad, que sufrieron los efectos de la avalancha, estarían obligados a definir su situación militar o estarían próximos a tener que hacerlo, lo que dificulta su vinculación laboral, dado que la situación militar incide en i) la posibilidad de ser objeto de sanción; ii) en el pago la cuota de compensación militar; iii) en la posibilidad de celebrar contratos con entidades públicas y privadas; iv) en la posibilidad de ingresar a la carrera administrativa; v) en la posibilidad tomar posesión de cargos públicos, y vi) en la posibilidad de vincularse laboralmente y que las empresas que contraten sin el cumplimiento de ese requisito sean sancionadas. Por ello resulta necesario adoptar medidas especiales de orden legal que permitan integrarlos a la fuerza laboral de la ciudad.

3. Justificación de la declaratoria del estado de excepción

Que por las razones expuestas es necesario acudir al fortalecimiento de los mecanismos que garanticen la supervivencia de las familias que lo perdieron todo, o que sufrieron graves perjuicios con el desbordamiento de las aguas, con el fin de ofrecerles alternativas para llevar una vida digna mientras se resuelven de manera definitiva sus necesidades básicas y, a más largo plazo, de facilitarles los medios necesarios para su reincorporación a la vida en sociedad.

Que este compromiso también involucra las acciones que deben realizarse en el resto del municipio, incluida el área rural, dado que la magnitud de la tragedia impacta colateralmente a toda la sociedad de Mocoa.

Que la Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres, ofrece mecanismos jurídicos para que, hecha la declaratoria de situación de desastre, las autoridades competentes adopten decisiones específicas para hacer frente a la crisis. En el caso de la tragedia de Mocoa, la Gobernación del Putumayo declaró la situación de calamidad pública en el departamento mediante el Decreto número 068 de 2017; el alcalde la declaró en el municipio mediante Decreto número 0056 de 2017 y el Gobierno nacional, declaró la situación de desastre municipal mediante Decreto número 599 de 2017.

Que, no obstante lo anterior, entre las herramientas específicas autorizadas por la Ley 1523 de 2012 no se encuentra la adopción de medidas de rango legal indispensables para hacer frente a las consecuencias de esta calamidad y, especialmente, necesarias para fortalecer los mecanismos, recursos, herramientas y medios requeridos para superar la crisis, así como para canalizar recursos y esfuerzos institucionales que mejoren la situación de los damnificados.

Que en ese orden de ideas, se hace necesario, por la urgencia y gravedad de la crisis, y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos por la Ley 1523 de 2012, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia Económica, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave situación en Mocoa e impedir la extensión de sus efectos.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizada por el Estado de Emergencia,

busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los damnificados por el alud. No obstante, dado que la magnitud del desastre no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el Estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.

a) Modificaciones presupuestales y medidas tributarias

Que en ese orden de ideas, y de manera preliminar, el Gobierno considera necesario, para superar la crisis en Mocoa, e impedir la extensión de sus efectos, dictar medidas de rango legislativo que le permitan hacer modificaciones presupuestales, con el fin de focalizar los recursos destinados a ese propósito.

Que aunque el Gobierno nacional destinó \$40.000 millones disponibles para la vigencia 2017 del Fondo de Compensación Interministerial, asignados a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, para atender la emergencia a la que se refiere el presente decreto, resulta necesario acudir a las facultades legales que ofrece el Estado de Emergencia para adicionar nuevos recursos a dicho fondo.

Que, además, para realizar las inversiones necesarias e inaplazables encaminadas a solucionar los efectos del desastre natural, se requiere, con carácter urgente y extraordinario, asignar una provisión que sólo podría realizarse a través del respectivo trámite legislativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Que, por otro lado, en el contexto de las medidas tributarias que pueden adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y, en particular, la de otorgar beneficios tributarios a los aportantes de la Contribución Parafiscal para la Promoción del Turismo ubicados en Mocoa, con el fin de promover dicha industria en el municipio y generar fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por el deslizamiento.

b) Mercado laboral y proyectos sociales

Que con el fin de proteger el mercado laboral, alterado por los efectos sociales del desastre, se hace necesario adoptar medidas tributarias, contractuales, crediticias, de cofinanciación o de destinación de recursos parafiscales, que contrarresten el impacto de la crisis, que disminuyan los costos transaccionales de ciertos trámites, que permitan aliviar el impacto negativo sobre los sectores productivos, que estimulen la microempresa y el emprendimiento y que faciliten la atracción de la inversión nacional y extranjera directa en el municipio.

Que con la misma finalidad, dadas las consecuencias desfavorables que se derivan de no definir la situación militar de los varones afectados por la avalancha, el Gobierno nacional considera necesario adoptar medidas que permitan establecer exenciones para el pago de la cuota de compensación militar, el costo de la elaboración y duplicado del documento y la condonación de las multas impuestas a los infractores que no han cumplido su obligación de definir su situación militar, y que se encontraren radicados en el municipio de Mocoa al momento de la tragedia.

Que teniendo en cuenta que algunas de las personas sobrevivientes al desastre perdieron la totalidad de sus bienes, resulta imperioso que el Gobierno nacional adopte programas tendientes a su identificación y posterior inclusión en proyectos sociales que les permitan recuperar su entorno, así como dirigidos a facilitar la refinanciación de deudas con el sistema financiero, solución de conflictos por moratoria, entre otros mecanismos para aliviar la situación de los hogares afectados.

c) Registro mercantil

Que con el fin de incentivar la creación de empresa en la zona de desastre, el Gobierno estima que pueden utilizarse las facultades legislativas de la Emergencia para adoptar medidas que reduzcan los costos de instalación de empresa, en dicha zona.

d) Suministro de energía eléctrica y subsidios

Que con el propósito de recuperar y mantener la prestación del servicio público de energía eléctrica, afectado gravemente por el desbordamiento, se impone la necesidad de establecer medidas de rango legal que permitan garantizar el suministro del servicio a los usuarios de

bajos recursos, mediante el otorgamiento de subsidios.

Que, adicionalmente, el Gobierno nacional evaluará la adopción de medidas de rango legal que permitan destinar los recursos parafiscales de los fondos eléctricos para fines asociados con ese servicio que, sin embargo, no están previstos en la regulación inicial de cada fondo.

e) Combustibles

Que en materia de combustibles subsidiados, se hace indispensable expedir normas de rango legal que faciliten el suministro de dichos productos cuando sea necesario para la generación de energía eléctrica o la prestación de otros servicios públicos, así como para el suministro a la maquinaria necesaria para remover los escombros y recuperar las vías, así como la que se necesita para recuperar la infraestructura de las zonas afectadas.

f) Emisoras comunitarias

Que en vista de que en el municipio de Mocoa no existen emisoras comunitarias, mediante las cuales se puedan mantener informados los habitantes sobre la situación, y con el fin de reforzar, a través de la autogestión de comunidades organizadas, los mecanismos de prevención y de coordinación de las actividades de recuperación, el Gobierno nacional considera necesario adoptar medidas de rango legal que modifiquen, de manera temporal, los mecanismos de otorgamiento de licencias de concesión para la prestación del servicio comunitario de radiodifusión sonora en el municipio, de manera que se facilite la implementación ágil y eficaz de estos medios de comunicación en favor de la comunidad y sirvan de apoyo en la prevención, atención y recuperación de la situación de emergencia y desastre, en el marco del Sistema Nacional de Telecomunicaciones de Emergencia.

g) Educación

Que con el fin de mejorar la prestación del servicio educativo, afectado por la avalancha, se requiere adoptar medidas de orden legislativo que permitan adelantar la reconstrucción de la infraestructura educativa en el menor tiempo posible, lo cual puede lograrse con la utilización de los recursos del Plan Nacional de Infraestructura Educativa, a través del patrimonio autónomo que se haya constituido y pagar los proyectos de infraestructura educativa. En este sentido, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones de orden legal

que le permitan utilizar los recursos de dicho fondo para adelantar proyectos de reconstrucción de infraestructura educativa, sin el requisito de la cofinanciación.

Que adicionalmente, el restablecimiento del servicio educativo de que trata el párrafo anterior puede generar la adopción de otras medidas inherentes y necesarias para garantizar su oportuna prestación.

h) Sector agropecuario

Que en atención a las afectaciones producidas en el campo, se requiere adoptar medidas en materia de vivienda de interés social rural, financiamiento, acceso a tierras, proyectos productivos y otros que resulten necesarios para la recuperación y dinamización del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, para dar solución a las dificultades que motivaron la declaratoria de la emergencia.

i) Sector defensa

Que ante la necesidad de atender requerimientos estrictamente relacionados con actividades de respuesta, rehabilitación y reconstrucción de la zona de desastre a cargo de la Fuerza Pública, se hace necesario contar con herramientas jurídicas ágiles que permitan desarrollar procesos contractuales expeditos y con recursos propios, sometidos a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 1523 de 2012.

j) Sector vivienda

Que con el fin de atender de manera efectiva la necesidad de vivienda, agua y saneamiento básico, se hace necesario contar con las facultades legales para el desarrollo de los proyectos destinados a atender a los hogares, mediante un régimen especial para la reubicación de asentamientos humanos.

k) Sector justicia

Que debido a las afectaciones estructurales evidenciadas en la Casa de Justicia y al agravamiento de las condiciones de reclusión advertidas en el Establecimiento Carcelario del municipio de Mocoa, se hace necesario adoptar las decisiones pertinentes con el objeto de

llevar a cabo las obras y demás actividades tendientes a la reconstrucción, reubicación o traslado de estas instituciones, para lo cual se requiere contar con herramientas jurídicas ágiles que permitan desarrollar procesos contractuales expeditos, sometidos a los requisitos y formalidades que exige la ley.

I) Sector salud

Que con el fin de garantizar la atención en salud en términos de calidad y oportunidad, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones de orden legal que le permitan el uso de recursos con tal finalidad, así como realizar los ajustes normativos necesarios para dar respuesta efectiva a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0601_2017.html - top

ARTÍCULO 2o. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0601_2017.html - top

ARTÍCULO 3o. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos. Así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 6 de abril de 2017.

El Ministro del Interior

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

La Viceministra de Relaciones Exteriores

PATTI LONDOÑO JARAMILLO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

El Ministro de Justicia y del Derecho

ENRIQUE GIL BOTERO

El Ministro de Defensa Nacional

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

AURELIO IRRAGORI VALENCIA

El Ministro de Salud y Protección Social

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

La Ministra del Trabajo

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

El Ministro de Minas y Energía

GERMÁN ARCE ZAPATA

La Viceministra de Turismo, Industria y Comercio

Encargada de las Funciones de la Ministra de Turismo, Industria y Comercio

SANDRA VICTORA HOWARD TAYLOR

La Ministra de Educación Nacional

YANETH GIHA TOVAR

El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

LUIS ALBERTO MURILLO URITIA

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

ELSA MARGA NOGUERA DE LA ESPRIELLA

El Ministro de Tecnologías de la Comunicación

y de las Telecomunicaciones

DAVID LUNA SÁNCHEZ

JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO

La Ministra de Cultura

MARIANA GÁRCES CÓRDOBA

III. INTERVENCIONES

En el presente proceso se recibieron las intervenciones de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República; el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM; el Servicio Geológico Colombiano-SGC; la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres; la Fiscalía General de la Nación; y la Gobernación del Putumayo; así como de

cuatro (4) entidades privadas, como son el Instituto Amazónico de Investigaciones-SINCHI, la Conferencia Episcopal de Colombia, la Federación Colombiana de Municipios y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; y de un (1) ciudadano.

A continuación se resumirán brevemente cada una de las intervenciones, comenzando por la del Gobierno Nacional, en tanto autor del Decreto Legislativo bajo examen, destacando los aportes específicos y novedosos ofrecidos por cada uno de ellos a lo ya dicho en la parte motiva del Decreto sub iduce y distinguiendo, a su vez, entre los conceptos jurídicos y los conceptos técnicos.

1. Conceptos jurídicos favorables a la declaratoria de exequibilidad del Decreto legislativo 601 de 2017

1.1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

En su calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, Claudia Isabel González Sánchez presentó su intervención el 4 de mayo de 2017, en donde solicitó declarar la exequibilidad del Decreto sub examine, en tanto consideró satisfechos tanto los requisitos de forma, como los requisitos materiales exigidos para su expedición.

Como sustento de lo anterior, adujo que el decreto fue suscrito por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, aunque puntualizando que la Ministra de Relaciones Exteriores y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo se encontraban en comisión en el exterior¹, lo que explica que el Decreto 601 de 2017 hubiese sido firmado, en su lugar, por las Viceministras de cada una de esas carteras, encargadas en ese momento de tales despachos.

En segundo lugar, afirmó que el decreto en estudio contiene la requerida exposición de motivos, en donde se valoró la gravedad de los hechos que causaron la emergencia y su impacto “en diferentes órdenes protegidos”, así como la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar la crisis, justificando la declaración del estado de excepción. Al mismo tiempo, explicó que allí también se precisó que la medida de emergencia cobijaba exclusivamente el municipio de Mocoa y se determinó que las facultades extraordinarias del Presidente a las que esté da lugar únicamente se podrían ejercer por el término de treinta (30) días.

De igual forma, explicó que lo ocurrido justificaba la declaratoria del estado de excepción de estado de emergencia, social o ecológica, pues claramente no se corresponden con aquellos que motivan la declaratoria de conmoción interior (aun cuando informa que sí hubo algunas alteraciones del orden público) y mucho menos con los de guerra exterior, pero en cambio sí “enfrentó a los habitantes del municipio a graves dificultades económicas y sociales, porque afectó gravemente su modus vivendi, su salud y sus bienes”², destacando que muchos de los habitantes de Mocoa incluso perdieron todo su patrimonio y medios de subsistencia, afectándose con ello, de manera colateral, el equilibrio social y la estabilidad económica del municipio.

Por otra parte, con fundamento en lo sentado en la Sentencia C-216 de 19993 con respecto a las características de los hechos sobrevinientes, en la intervención se afirmó categóricamente que “[e]n el caso concreto el crecimiento súbito de las aguas, a causa de las lluvias, no puede catalogarse de manera distinta al de ser un hecho sobreviniente, no previsible, y de fuerza destructiva de inusitado poder”⁴; lo que, en concepto de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, exige precisamente la adopción de medidas de excepción.

También con fundamento en la jurisprudencia constitucional⁵ en la intervención se explica que el Gobierno valoró la necesidad de declarar el estado de excepción mencionado, en atención a la gravedad e inminencia de los hechos, en tanto se hacía imprescindible la adopción de “medidas de choque, propias de un estado de excepción”⁶. En este sentido, mencionó como parte de esas medidas la necesidad de reestablecer los servicios públicos, recuperar las ya de por sí deficientes e insuficientes instalaciones educativas, o mitigar los perjuicios causados al agro, de los cuales en su momento informaron al Presidente de la República los ministros de las carteras pertinentes.

Así mismo, como argumento en favor de la necesidad del objeto del Decreto Legislativo 601 de 2017 y sin perjuicio de considerar de que en el presente proceso no corresponda el análisis concreto de las medidas adoptadas, en la intervención se explicó que sin perjuicio de que el Gobierno Nacional primero declaró la situación de desastre en el municipio de Mocoa, por medio del Decreto 599 de 2017, y de “que las autoridades nacionales y locales actuaron

de manera eficiente”, en todo caso “otras decisiones necesarias para conjurarla debían ser adoptadas mediante decretos con fuerza de ley”⁷, dado que los hechos descritos “afectaron la realidad socio económica del municipio, lo aislaron del resto del país por el colapso de las vías de suministro, impactaron los niveles de desempleo y, en general, produjeron un desequilibrio en el mercado de bienes y servicios que requirió de medidas de mayor incidencia que las que pueden ser adoptadas por vías ordinarias”⁸.

1.2. Fiscalía General de la Nación

Por medio de intervención también radicada el 4 de mayo de 2017, el Director Nacional de Estrategia en Asuntos Constitucionales de la Fiscalía General de la Nación, Javier Hernán Tovar Maldonado, solicitó en nombre de esa entidad que se declarara exequible el Decreto Legislativo 01 de 2016.

Para justificación esa posición, coincidió en afirmar que la norma bajo examen cumplió con los requisitos formales y materiales¹⁰ que se exigen en la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional¹¹, para lo cual hizo el análisis correspondiente, del cual resulta pertinente destacar lo siguiente:

En cuanto a la verificación de los requisitos de forma, el interviniente señaló que cuando se profirió el mencionado Decreto el Congreso se encontraba en sesiones ordinarias, por lo que no era necesario que el Presidente de la República los convocara a sesionar para que pudieran hacer el respectivo control político al estado de excepción que se había declarado, así como a las medidas que el Gobierno adoptara para enfrentarlo.

Y con relación a el juicio material de la norma, indicó (a) que “con la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a partir de la tragedia del 31 de marzo, no se incurre en una limitación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los ciudadanos” sino que, por el contrario, ello deberá evaluarse de cada uno “de los decretos que posteriormente sean expedidos en el margen de las facultades del ejecutivo para conjurar la crisis”; y (b) que la declaratoria tampoco tiene “ninguna implicación sobre el funcionamiento de las ramas del poder público ni implica una supresión o modificación de las funciones y órganos encargados de adelantar la acusación y el juzgamiento de conformidad con la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”¹².

1.3. Gobernación del Putumayo

El 17 de mayo de 2017 la Jefe de la Oficina Jurídica Departamental de la Gobernación del Putumayo, Ximena Paola Remolina Castellanos, manifestó que consideraba “procedente, pertinente y oportuno”¹³ el Decreto Legislativo 601 de 2017, con fundamento en las razones que allí mismo se especificaron. Como sustento de lo anterior, además de reproducir integralmente el texto de esta norma y reiterar algunos de los argumentos ofrecidos por la Secretaria Jurídica de la Presidencia, agregó que se cumplieron los presupuestos previstos no sólo en el artículo 215 superior sino también en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1523 de 2012¹⁴. Lo anterior, destacando especialmente que “las proporciones del evento catastrófico extraordinario y los niveles de daños materiales y humanos sobrepasa[n] cualquier facultad ordinaria del ejecutivo nacional y mucho más del ejecutivo territorial [...y] desborda la capacidad de respuesta ordinaria del sistema nacional para la prevención y atención de desastres”¹⁵.

1.4. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

El día 17 de mayo de 2017 el Director General de la UNGRD, Carlos Iván Márquez Pérez, se pronunció sobre el Decreto 601 de 2017 y, al igual que la mayoría de los intervinientes, solicitó declarar su exequibilidad. Con este propósito, en su escrito primero hizo una breve explicación de la naturaleza y razón de ser de los estados de excepción, y particularmente del estado de emergencia económica, social y ecológica¹⁶, para luego describir particularmente a los hechos ocurridos en el municipio de Mocoa los días 31 de marzo y 1° de abril de 2017, destacando especialmente que lo sucedido “trajo consigo la activación inmediata del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de adelantar todas las operaciones necesarias que permitieran realizar el manejo de la situación de emergencia, brindando atención inicial para garantizar la subsistencia de aquellas personas que resultaron damnificadas”¹⁷.

Posteriormente la UNGRD ofreció una explicación detallada del contenido de la Ley 1523 de 2012¹⁸, y esto con el fin de justificar que las medidas que allí se contemplan, que para este caso “se agotaron en principio con la expedición de los decretos de calamidad pública expedidos por las instancias territoriales (departamento y municipio), respectivamente, así como la declaratoria de la situación de desastre expedida por el Presidente de la República,

de ninguna manera permiten la obtención de los recursos necesarios, ni la realización de las modificaciones presupuestales pertinentes, ni acudir a medidas extraordinarias, para hacer frente al desastre que sobrevino sobre el municipio de Mocoa y sus habitantes”¹⁹.

Dicho lo anterior, en la intervención se pasó a explicar por qué motivos se dieron por satisfechos los presupuestos para la declaratoria de desastre, establecidos los numerales 5° y 8° del artículo 4° de la Ley 1523 de 2012²⁰, para luego reiterar que, en todo caso, “los medios ordinarios para atender una situación de crisis humanitaria como la que se vive en el municipio de Mocoa [...] no son suficientes para conjurar la situación crítica e impedir la extensión de sus efectos”²¹.

Así mismo, tal y como lo hicieron varios de los demás intervinientes, el UNGRD también realizó su propia explicación de porqué consideraba cumplidos los requisitos formales y sustanciales o materiales requeridos para la expedición del Decreto Legislativo 601 de 2017, según lo dispuesto en la Ley 137 de 1994, y particularmente señaló que “la avenida torrencial que causó la destrucción de gran parte del municipio de Mocoa y de las condiciones de sus habitantes, obedecen a un hecho de la naturaleza, originado en circunstancias ambientales imprevistas y de una magnitud inusitada”²², para efectos de lo cual se apoyó en el informe rendido por el IDEAM al que aquí ya se ha hecho referencia.

Finalmente, la Unidad anexó a su intervención copia simple de los Decretos de Declaratorias de Calamidad Pública; del Acta del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de los días 5 y 6 de abril, en donde se recomendó al Presidente, por unanimidad, declarar el desastre²³; del Decreto de Declaratoria de Desastre; el informe del IDEAM; y del informe de la misma UNGRD sobre estos mismos hechos (al cual aquí se hará referencia más adelante, al resumir las intervenciones de carácter técnico).

1.5. Conferencia Episcopal de Colombia

El 8 de mayo de 2017 el señor Arzobispo de Tunja y Presidente de la CEC, Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga, manifestó que el Decreto 601 de 2017 se ajusta al ordenamiento superior, destacando que en la parte motiva de esta norma se anticipa la adopción de medidas inmediatas para conjurar la crisis, incluyendo “decretos legislativos que contemplan medidas presupuestales y tributarias, medidas laborales y de protección social, medidas relacionadas con el registro mercantil, medidas relativas al suministro de energía y subsidios,

medidas relativas a combustibles, medidas sobre emisoras comunitarias, medidas para el sector educación, medidas para el sector agropecuario, sector defensa, sector vivienda, sector justicia, sector salud, tanto para el área urbana como para el área rural”²⁴. Aunque esto último sin dejar de anotar que la exequibilidad aquellos en todo caso dependerá de que aquellos efectivamente resulten necesarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos²⁵.

1.6. Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, a través de un escrito radicado el 10 de mayo de 2017, solicitó que se declarara exequible el decreto legislativo bajo examen. Para estos efectos, transcribió algunos apartes de las Sentencias C-216 de 2011²⁶ y C-366 de 1994²⁷.

2. Conceptos técnicos relativos a los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, ecológica y social

2.1. Servicio Geológico Colombiano

El 3 de mayo de 2017 el Director General del Servicio Geológico Colombiano, Óscar Paredes Zapata, atendiendo a la invitación del entonces Magistrado Sustanciador, presentó su concepto técnico sobre los aspectos geológicos, geomorfológicos y geotécnicos relacionados con la ocurrencia del evento que tuvo lugar el 31 de marzo de 2017, a partir de “la información secundaria de la zona e información primaria obtenida mediante la visita visual de campo de los profesionales del SGC que se han desplazado al municipio con ocasión del apoyo brindado a la mesa técnica ambiental durante la fase de emergencia”.

Así, en primer lugar informó: (i) que el municipio de Mocoa está localizado sobre abanicos fluviotorrenciales, terrazas de acumulación subcreciente, terrazas de acumulación, escarpas de terrazas de acumulación y planicies de inundación²⁸, y que todos estos se encuentran “asociados a la dinámica de los ríos Sangoyaco y Mulato[,] y de las quebradas Taruca, Conejo, Almorzadero y San Antonio”²⁹; (ii) que más del 90% de sus zonas de ladera “presentan niveles medio y alto de susceptibilidad [...] lo cual significa que las condiciones naturales de estos terrenos tienen la propensión a que se generen movimientos en masa durante eventos de lluvia o sismo”³⁰; y (iii) que su caso urbano “se localiza en zonas de

amenaza alta, mientras que el 80% de la zona rural se encuentra en áreas de amenaza alta y muy alta por Movimientos en Masa, lo cual significa que la ocurrencia de lluvias como las presentadas a finales del mes de marzo sobre tales terrenos tienen el potencial para detonar estos procesos”³¹.

En segundo lugar, el SGC indicó que desde el punto de vista geomorfológico y morfométrico, los ríos y las quebradas que tienen incidencia sobre el municipio “son cuencas típicas de montaña, con fuertes pendientes, áreas moderadas, corta longitud y cambios bruscos en el perfil longitudinal de las quebradas, lo que les impone un carácter de torrencial, que corrobora el origen de los depósitos fluviotorrenciales sobre los que desarrolla el caso urbano de Mocoa”, mientras sus laderas son escarpadas o abruptas (pendientes superiores a 30°); factores que explican que, dados los materiales presentes en las cuencas de las quebradas, “se han formado suelos residuales con espesores de hasta tres metros”³², al mismo tiempo que, por razón de la meteorización de éstas rocas, se encuentran también bloques de roca remanentes.

Conforme a lo anterior, y en atención a las precipitaciones extraordinarias reportadas por el IDEAM, el interviniente explicó que sus efectos primarios sobre las partes altas y medias de las cuencas torrenciales generaron la saturación de los materiales, lo que, a su vez, suscitó “deslizamientos de suelos, deslizamientos de detritos y deslizamientos de rocas meteorizadas y fuertemente fracturadas del Monzgranito de Mocoa”; así como un “aumento súbito y notable de los caudales y por ende velocidad del flujo de los ríos y quebradas”; y, finalmente, “grandes fuerzas de arrastre que socavaron los materiales existentes de las márgenes y del fondo producto de eventos anteriores [...lo que] explica los grandes volúmenes de materiales arrastrados hasta el casco urbano de Mocoa”³³.

Adicionalmente, también como causa de las “grandes velocidades y enorme capacidad destructiva del flujo”³⁴ que afectó a la población del municipio y sus bienes, indicó que según observaciones de campo y algunos testimonios, también se presentó el estrechamiento de algunos cauces, lo que motivó el represamiento de las corrientes, por la movilización de materiales, y al sumarse a su baja capacidad hidráulica y a la dinámica de la avenida torrencial, esto generó desbordamientos.

2.2. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales

En intervención radicada en la Secretaría General de esta Corporación el día 5 de mayo de 2017, el Director General del IDEAM, Omar Franco Torres, sostuvo que, desde su punto de vista técnico, los sucesos que motivaron la declaratoria del estado de excepción pueden calificarse como un “evento extraordinario”³⁵.

Como sustento de esta conclusión, además de la información remitida por ese instituto que ya se encuentra recogida en la exposición de motivos del Decreto 601 de 2017, y mencionada por diferentes de los intervinientes ya citados, el IDEAM explicó que, de manera general, “[d]ebido a la persistencia de algunos sistemas meterológicos, tanto de superficie como en niveles altos de la atmósfera, durante el mes de marzo [de 2017] se presentaron lluvias por encima de los valores históricos del mes (serie 1981-2010) en gran parte del país, constituyéndose el mes de marzo de 2017 en el mes más lluvioso de los últimos años, después del fenómeno de la Niña”³⁶.

En segundo lugar, y de manera más específica, indicó en su escrito que, sin perjuicio de que “Mocoa ha presentado históricamente un régimen monomodal con mayores cantidades de lluvia entre mayo y julio, siendo junio el mes de mayores precipitaciones”³⁷, en el año 2017 se ha detectado para ese municipio un “exceso de cerca del 80%”³⁸, en promedio.

Sin perjuicio de lo anterior, explicó que “entre el 18 y el 29 [de marzo de 2017] las precipitaciones fueron escasas; con las lluvias del 30 de marzo el acumulado de precipitación se aproximó a los 370mm, es decir, que en ese momento el exceso para el mes era ligero a moderado”, mientras que “el volumen excepcional registrado el día 31 de marzo [...] da lugar a que el exceso tome una connotación significativamente extraordinaria con relación a la serie histórica”³⁹.

Esto último, hasta el punto de concluir que, “en relación la lluvia que cayó el día de la tragedia en Mocoa, se puede advertir que entre las 7am del día 31 de marzo y las 7am del 1 de abril, periodo que se constituye como el día pluviométrico del 31 de marzo, el volumen de precipitación fue de 129mm en total, constituyéndose en un valor e importante dentro de la serie, por ser uno de los más altos en una serie de 30 años” y que incluso “el 83% de la lluvia [...] esto es, 106mm, se presentó en solo 3 horas (entre 10pm y 1am)”⁴⁰.

2.3. Informe de la UNGRD

Del reporte General No.001 del 4 de abril de 2017 de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, anexo a la intervención de esa misma entidad antes resumida (1.4.), resulta particularmente relevante destacar que, según lo que allí se anota, lo que sucedió en Mocoa fue una “[a]venida torrencial de los ríos Sangoyaco y Mulato [...] (tipo avalancha)”⁴¹ que de hecho causó, entre otras, la afectación de “25 barrios, 7 puentes [...] el] sistema de alcantarillado [...]el] servicio de agua potable [...] la red hospitalaria [...]y] más de 1.500 familias”⁴², entre otras. Lo que hizo que se hiciera necesaria, por ejemplo, “la reparación de 18 kilómetros de fibra óptica para el restablecimiento del servicio de internet” y que para esa fecha ya hubiesen recibido “[m]ás de 200 toneladas de Asistencia [...] y 5 toneladas de alimento para animales”; al mismo tiempo que ya se había decidido hacer un nuevo hospital, en el término de 14 o 15 meses⁴³, así como el traslado de la plaza de mercado, por concluirse que “está en zona de alto riesgo”⁴⁴ y finalmente, la activación del SNGRD, lo cual significó que entraran en acción más 2.200 miembros de la fuerza pública, la Defensa Civil, los Bomberos, la Cruz Roja, la misma UNGRD, la Gobernación del Putumayo, la Alcaldía, el CTI, Medicina Legal y Corpoamazonía; además de 14 helicópteros, 10 aviones, 22 toneladas de equipos, 300 personas en los equipos de búsqueda y rescate, y 920 kilos de medicamentos⁴⁵.

2.4. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas

Atendiendo a la invitación del entonces Magistrado Sustanciador, el día 5 de mayo de 2017 la Directora General del SINCHI presentó su concepto para el proceso de la referencia, en donde concluyó, al igual que la mayoría de los demás intervinientes, que conforme a las normas constitucionales pertinentes y a la jurisprudencia de esta Corporación⁴⁶, “la premura y urgencia de la situación de Mocoa, la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se convierte en un medio loable para instaurar mecanismos concretos que puedan mejorar la situación de los damnificados, así como establecer acciones efectivas que permitan reconstruir la infraestructura vital de la zona y que garanticen la prestación de los servicios públicos básicos”⁴⁷.

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que en la misma intervención en todo caso se advirtió que dicho instituto tenía “una objeción respecto del Decreto Legislativo 601 de 2017 [...] en la medida en que en la justificación brindada no se le otorga la trascendencia que requiere el ámbito ambiental”. En este sentido, afirmó que entre las causas de la calamidad

“no pueden dejarse de lado otros motivos como la urbanización de zonas deforestadas, cuyo suelo no es apto para este tipo de uso, trayendo como consecuencia que esta práctica reiterada implique una amenaza potencial con precedentes históricos en otras zonas del país”⁴⁸.

Así, en SINCHI sostuvo que, sin perjuicio de las demás medidas anunciadas o ya en desarrollo, es necesario “se concreten acciones dirigidas a enfrentar la grave crisis ambiental mediante mediciones que denoten la magnitud de los daños, además de un programa de gobernabilidad en que se establezcan mecanismos productivos con enfoque sostenible para los pobladores, un ordenamiento ambiental adecuado y estrategias para la prevención de riesgos futuros”⁴⁹. Y en el mismo sentido, consideró indispensable “que se estudien a profundidad las causas del fenómeno desde el ámbito ambiental, para de esta manera tomar decisiones que hagan frente al contenido en el corto, mediano y largo plazo [...] con la destinación de recursos públicos y el apoyo del Estado en sus diferentes niveles, con el propósito de brindar herramientas efectivas que se dirijan a ayudar a la población de Mocoa, y a la restauración de las zonas afectadas, que en últimas denota la necesidad de fortalecer la protección de la Amazonía de Colombia”⁵⁰.

2.5. Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Atendiendo la invitación que le fue hecha por medio del auto en donde se asumió el conocimiento de la presente causa, el 16 de mayo de 2017 la Decana de la Facultad de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Niria Pastora Bonza Pérez, remitió el concepto preparado por la Coordinadora de la Maestría en Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental de esa Universidad, Yolanda Hernández Peña, en donde se concluyó que, en términos generales, se consideraba justificada la expedición del Decreto 601 de 2017, así como pertinente para atender las necesidades de reconstrucción y recuperación de Mocoa, como efectos de la emergencia.

Sin embargo, en esta intervención en todo caso se llamó la atención sobre los dos aspectos puntuales:

En primer lugar, que la afirmación contenida de la parte motiva del decreto según la cual el desastre natural obedeció a circunstancias ambientales imprevistas, debía considerarse “de manera crítica”, en tanto que “se ha evidenciado en los instrumentos de planificación local y

en la información técnica de las entidades encargadas del tema, había un conocimiento previo sobre la posibilidad de ocurrencia del mismo, dada la ubicación del municipio en esta zona con características geomorfológicas especiales y de cómo factores de orden antrópico habían generado procesos de deforestación que coadyuvaban a la presencia de este evento”⁵¹. De conformidad con lo cual indicó que incluso “[e]s de conocimiento general la necesidad de establecer medidas de orden local y regional que le permitan a las poblaciones y sus territorios atender a los cambios en el compartimiento climático, aspecto olvidado a la hora de planificar el devenir de los territorios y por tanto este tema debe ser incorporado en las estrategias e instrumentos de planificación local, de manera coherente y decidida”.

Y en segundo lugar, “que las causas del evento están ligadas, además de la ubicación del municipio, a procesos de degradación ecológica en la zona, que se agravan con los cambios climáticos que afectan el mundo”. Circunstancia a partir de la cual sugirió que “la dimensión ecológica-ambiental debe ser un aspecto primordial en la implementación de acciones orientadas a que el territorio tenga un proceso de recuperación y manejo sustentable”. Al mismo tiempo que advirtió que

“se evidencia esta ausencia en el listado de sectores contemplados y las consecuentes acciones a adelantar comunicadas en el Decreto en cuestión [...aun cuando] son estas condiciones, ecológicas-ambientales, las que permitirían que las otras estrategias tendientes a la recuperación de la vocación económica, y en generalidad de la normalidad de la dinámica social-municipal, tengan éxito dada su estrecha relación con unas adecuadas condiciones del entorno físico-territorial”⁵².

3. Intervención ciudadana

Finalmente, por vía de correo electrónico el 4 de mayo de 2017 la ciudadana Gloria Madeleine presentó un escrito mediante el cual, si bien no solicitó expresamente la inexecutable del Decreto 601 de 2017, con fundamento en lo señalado en las Sentencia C-122 de 1997 respecto de la necesidad de que los hechos que motiven un estado de excepción sean imprevisibles, en todo caso sí solicitó a la Corte recaudar todas las pruebas referidas por los medios de comunicación⁵³ para corroborar si, en efecto, lo ocurrido en el municipio de Mocoa el 31 de marzo de 2017] fue la “crónica de una tragedia anunciada”. Solicitud que justificó explicando que

“desafortunadamente y pese a la gravedad de los hechos, este tipo de acontecimientos son utilizados principalmente en beneficio de intereses particulares que ven en ello una oportunidad de esquivar responsabilidades y hacer negocios, desconociendo que NUESTRO APARATO ESTATAL ES LO SUFICIENTEMENTE ACAUDALADO, GRANDE Y VIGOROSO, COMO PARA PREVENIR Y ATENDER ESTE TIPO DE EVENTOS CON NORMALIDAD, pero es la omisión, irresponsabilidad y deshonestidad de unos pocos la que impide cumplir debidamente tal función pública y es por ello que, en lugar del estado de emergencia, lo que se impone es la utilización de la capacidad de respuesta ordinaria del Estado para no crear otro FOREC ni otro Fondo de Adaptación que en realidad difuminan la responsabilidad de los verdaderos culpables y distribuyen los costos de sus actos entre la población general cuando para prevenirlos y atenderlos es suficiente con lo que normalmente aportamos los contribuyentes”.

IV. Concepto del Procurador General de la Nación

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 243, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, el 19 de mayo de 2017 el Procurador General de la Nación rindió el Concepto 6315 del mismo año, por medio del cual solicitó declarar exequible el Decreto Legislativo 601 de 2017. Con el propósito de sustentar su posición, el jefe del ministerio público realizó tanto una revisión formal⁵⁴, como una revisión material⁵⁵ en donde, particularmente, analizó el cumplimiento de los presupuestos fácticos, valorativos de la norma en comento, tal y como se demuestra a continuación.

En primer lugar el jefe del ministerio público, de la misma forma en lo hicieron otros de los intervinientes, dio por satisfechos los requisitos de suscripción, motivación expresa, temporalidad, definición del ámbito territorial de aplicación, notificación a la ONU y a la OEA y remisión del decreto a la Corte Constitucional en el término de un (1) día, además de reiterar que dado que el Congreso se encontraba sesionando ordinariamente, no era necesario convocarlo.

En segundo lugar, la vista fiscal precisó que la declaratoria de un estado excepción como el que allí se declaró debe sustentarse, como presupuesto fáctico, en hechos “sobrevinientes y extraordinarios que alteren el orden económico, social o ecológico y sean distintos a los que constituirían estados de guerra exterior o conmoción interior”⁵⁶, y a renglón seguido

manifestó que “está acreditado que la avalancha objetivamente ocurrió, porque se trata de un hecho notorio, de público conocimiento, que fue ampliamente registrado por los medios de comunicación, y que supone un despliegue de ayuda por parte de la comunidad nacional e internacional”⁵⁷, lo que en su criterio demuestra que el decreto “supera el juicio de realidad de los hechos”⁵⁸.

Así mismo, dio por acreditado también el juicio de identidad de los hechos, en tanto reiteró que lo sucedido no se corresponde con aquellas circunstancias soportan cualquiera de los otros dos estados de excepción. Y, finalmente, explicó que el ordenamiento superior exige que las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción que en este caso fue declarada sean “sobrevinientes, esto es, que sucedan de manera improvisada y que no ocurran ordinariamente”⁵⁹, lo que también dio por cumplido a partir del informe del IDEAM, en donde se dio cuenta de que las lluvias de la fecha en que se dieron los hechos superaron el récord histórico.

En tercer lugar, el Procurador General sostuvo que, de conformidad con lo precisado en la Sentencia C-670 de 2015⁶⁰, “los hechos que sirvieron de fundamento a la declaratoria de emergencia son graves porque el desastre natural tiene una fuerte incidencia en el goce efectivo de varios de los derechos previstos en la Constitución y, en consecuencia, los motivos que adujo el Gobierno Nacional en el Decreto 601 de 2017 son razonables y están plenamente fundados”⁶¹, para lo cual hizo mención al informe de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, aquí ya antes referido, reseñando lo relativo al número de víctimas humanas (particularmente niños), damnificados, desaparecidos y daños físicos tanto al patrimonio privado como a la infraestructura general del municipio.

Al mismo tiempo, destacó que el daño causado a las instalaciones educativas, con la consecuente afectación del derecho a la educación; advirtió que el hospital “no contaba con la infraestructura y personal necesarios para atender a los heridos”⁶² y confirmó que los daños sufridos por la Casa de Justicia, la cárcel, el campo y el propio casco urbano, lesionaron y pusieron en riesgo los derechos fundamentales de acceso a la administración justicia, reclusión en condiciones dignas (dignidad humana) y trabajo.

De otra parte, el ministerio público sostuvo que “existen medios ordinarios para enfrentar las

circunstancias de desastre o calamidad pública en el ordenamiento jurídico”⁶³ y para estos efectos hizo un recuento detallado del contenido de la Ley 1523 de 2011, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Lo anterior, llamando la atención especialmente sobre el hecho de que allí se faculta tanto al Presidente de la República, como a los gobernadores y alcaldes para declarar la situación de desastre hasta por el término de doce (12) meses (artículos 55 a 60), con lo que se les conceden las competencias para adoptar medidas de distinto orden en materia de contratación, empréstitos, control fiscal, ocupación, adquisición, y expropiación de bienes inmuebles (artículos 65 a 89); alternativa jurídicas de la que informó que efectivamente se hizo uso en este caso, específicamente con el Decreto 599 de 2017 del Presidente de la República, el Decreto 068 de 2017 de la Gobernadora del Putumayo y el Decreto 0056 de 2017 del Alcalde de Mocoa.

Sin embargo, al mismo sostuvo que “estos medios son insuficientes porque no incluyen medidas de orden legislativo” y, más específicamente, que “el catálogo de medidas dispuestas en la Ley 1523 de 2012 son insuficientes para conjurar la emergencia del municipio de Mocoa, pues se trata de mecanismos de orden administrativo que resultan insuficientes para enfrentar una crisis de las dimensiones presentadas en el municipio de Mocoa”⁶⁴. Lo anterior, pues a pesar de que entre ellas se incluyan reglas especiales para la contratación de obras y servicios (artículo 66), explicó que aquellas:

A partir de lo cual, por lo tanto, concluyó que “el Gobierno acreditó la insuficiencia de los medios ordinarios para enfrentar la crisis”⁶⁶.

Por último, y “[c]on independencia del análisis concreto sobre la constitucionalidad del Decreto 601 de 2018”⁶⁷, el Procurador General de la Nación consideró pertinente hacer un llamado de atención⁶⁸ “sobre la necesidad que se impone por el fenómeno del calentamiento global y la alternación que ello implica para los ecosistemas, de trabajar en un diseño de políticas públicas que puedan afrontar, desde la normalidad regulatoria, situaciones que van a presentarse cada vez más frecuentemente y con mayor gravedad [...] para evitar que la sociedad viva en situaciones de excepción permanente, con la afectación que ello supone para el equilibrio de poderes y las libertades públicas”⁶⁹.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el numeral 6° del artículo 214 de la Constitución Política, el Gobierno de la República debe remitir a esta Corporación, al día siguiente de su expedición, todos los decretos legislativos que profiera en ejercicio de las facultades que le confiere la declaratoria de cualquiera de los estados de excepción. Por su parte, en el parágrafo del artículo 215 superior, establece este mismo deber para el caso específico de la declaratoria del Estado de Emergencia. En el mismo sentido, en el numeral 7° del artículo 241 se incluye dentro de las competencias estrictas y precisas con las que la Corte Constitucional debe garantizar la integridad y supremacía la Carta Política, la de decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 constitucionales.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994, “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, el control jurisdiccional de los mencionados decretos debe llevarse a cabo de manera automática, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 superior y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen, y a su vez este decreto, en artículo 36, reitera lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 214 superior antes mencionado.

De esta manera, es evidente que la Corte Constitucional es competente para ejercer un control constitucional automático sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que el Presidente de la República profiera con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, y como ya sea decantado y precisado en la jurisprudencia constitucional, este control claramente incluye el decreto con el que se declara el estado de excepción en sí mismo, en tanto “los estados de excepción no excepcionan la Constitución y no son, ni pueden ser un Estado de facto”⁷⁰.

De igual forma, por cuanto la declaratoria de un estado de excepción “si bien es un acto político, sujeto a consideraciones de necesidad, oportunidad y conveniencia, también es un acto jurídico atado a reglas y requisitos formales y materiales dirigidas a garantizar su legitimidad y a evitar su uso arbitrario”⁷¹, por lo que también exige un control constitucional que, además, exige un escrutinio estricto e integral⁷².

Por lo tanto, se reitera que esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad, tanto formal como material, del Decreto Legislativo 601 del 6 de abril de 2017, “Por el cual se declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”, tal y como se hará a continuación.

2. Control de constitucionalidad del Decreto (Legislativo) 601 de 2017

2.1. Control formal

Como requisitos de forma para la declaratoria de un Estado de Emergencia, se tiene que el decreto que la contenga debe: (i) llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; (ii) incluir una motivación, que incluya una descripción pormenorizada de la ocurrencia de los hechos, así como de su gravedad e impacto en el orden económico, social y ecológico, y de la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de las medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (iii) señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias así como, según se explicó en la Sentencia C-135 de 200973, del ámbito territorial en donde se va a aplicar; y (iv) incorporar una convocatoria al Congreso de la República, si es que éste no se hallare reunido, para que dentro los diez días siguientes al vencimiento término del estado de excepción, en un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, examine el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronuncie expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. Esto último, sin perjuicio del control político que, en todo caso, también puede llevar a cabo el Congreso de la República.

De otra parte, y aun cuando no sea propiamente un prerrequisito, a las exigencias formales de la declaratoria bien puede agregarse el que se encuentra previsto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, en donde, recogiendo los mandatos de los artículos 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ordena que “al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno debe enviar al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, ‘una comunicación en que dé aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella. Los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos, deberán ser

puestos en conocimiento de dichas autoridades. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de excepción”.

Por razón de lo anterior, para este caso puntual la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que, desde el punto de vista constitucional, el Decreto 601 de 2017 es formalmente válido toda vez que, como puede corroborarse a partir de su contenido y como bien lo demostraron también los diferentes intervinientes, éste efectivamente:

(i) Lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros, exceptuando dos que fueron debidamente representados por las Viceministras de las respectivas carteras, en su condición de encargadas (Ministerio de Relaciones y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁷⁴)⁷⁵;

(ii) Incluye, sin que éste sea aún el momento pertinente para juzgarla, una motivación amplia y suficiente sobre los hechos ocurridos la noche del viernes 31 de marzo de 2017 en el municipio de Mocoa, Putumayo (presupuesto fáctico)⁷⁶, así como así como de su gravedad e impacto en su orden económico, social y ecológico (presupuesto valorativo)⁷⁷, y de la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de las medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos⁷⁸ (requisito de subsidiariedad), las cuales igualmente se describen con relativo detalle⁷⁹; y

(iii) Precisa de un término de vigencia, 30 días, así como de un ámbito territorial específico en donde va a regir, como es el área urbana y el área rural del citado municipio⁸⁰.

Lo anterior, al mismo tiempo que en este decreto no se convocó al Congreso de la República, en tanto, como bien lo explicaron en sus intervenciones la Fiscalía y la Procuraduría General de la Nación, ello no era necesario, por cuanto esté se encontraba sesionando ordinariamente.

Por otra parte, la Sala Plena confirma que, como lo informó la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República en su intervención, el 7 de abril de 2017 el señor Presidente de la República informó por escrito a los Secretarios Generales de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de la expedición del decreto sub iudice, dando así cumplimiento a lo ordenado en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, y con ello también

a lo previsto en los artículos 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁸¹ y 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸² (aprobadas e incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano a través de las leyes 16 de 1972 y 74 de 1968, respectivamente). Lo anterior, sin perjuicio de que se advierte que en el citado decreto no se ordenó en forma alguna la suspensión de derechos fundamentales.

Además, se reitera que el Gobierno Nacional efectivamente informó a la esta Corporación de la expedición del Decreto 601 de 2017 al día siguiente de su expedición, esto es, el 7 de abril de 2017.

Por lo tanto, con el Decreto 601 de 2017 se dio cumplimiento a todos los requisitos formales exigidos en el ordenamiento superior.

2.2. Control material

En su artículo 215 la Carta Política es clara en indicar que, desde el punto de vista fáctico o material, el Estado de Emergencia puede declararse “[c]uando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país”, es decir, hechos distintos a los que justifican los estados de guerra exterior y conmoción interior.

Por su parte, según se ha descrito en la línea jurisprudencial que se ha consolidado al respecto, la cual fue descrita especialmente en la Sentencia C-216 de 2011⁸³, al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública la Corte Constitucional debe verificar:

(a). Que se trata de una calamidad pública, la cual “se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico”⁸⁴. Pudiendo aquella situación catastrófica tener tanto una causa natural (como son sucede con los terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis o maremotos, incendios, entre otros) o una causa técnica (como es el caso de los llamados “accidentes

mayores tecnológicos”⁸⁵);

(b). Que dicha eventualidad de carácter catastrófico no sea únicamente de carácter grave, “es decir, que tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico”, sino que también debe ser “imprevista, es decir, diferente a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-216-11.htm> - _ftn160, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo”⁸⁶;

(c). Que la calamidad pública no debe ser generada por efectos de una guerra exterior o un estado de conmoción, que es a lo que se ha llamado “presupuesto de identidad”⁸⁷; y

(d). Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad⁸⁸.

En atención a lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el Decreto 601 de 2017 también se ajusta al ordenamiento jurídico superior desde el punto de vista material o sustantivo, y así lo declarara en la parte resolutive, en tanto advierte que en el presente caso se cumplieron o respetaron debidamente los presupuestos fácticos y valorativos pertinentes, por las razones que pasan a explicarse enseguida.

2.2.1 Presupuestos fácticos

2.2.1.1 En primer lugar, y como juicio de realidad de los hechos invocados, baste con señalar que los sucesos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa son de conocimiento público y que, en el mismo sentido, como se indicó en el numeral 2º de la presente sentencia, tanto la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM, y el Servicio Geológico Colombiano-SGC, dieron cuenta de la existencia de una “avenida torrencial” que destruyó gran parte del municipio, afectando a sus habitantes y a sus bienes, con motivo de “un hecho de la naturaleza, originado en circunstancias ambientales imprevistas y de una magnitud inusitada”⁸⁹, como fue una cantidad de lluvia “extraordinaria con relación a la serie histórica”⁹⁰. Situación que, a su vez, confirmaron el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en sus respectivas intervenciones.

2.2.1.2 En segundo lugar, y a manera de juicio de identidad de los hechos, para esta Corporación también resulta evidente que en tanto suceso de orden natural y extraordinario, con trascendentales repercusiones sobre la vida y forma de vida de los habitantes en las zona rural y urbana del municipio de Mocoa, las medidas que se podrían tomar para conjurar la crisis provocada y mitigar sus efectos de ninguna manera se corresponden o podrían corresponder con aquellas pertinentes para los estados de conmoción interior y, mucho menos, de guerra exterior, a la que se refieren los artículos 212 y 213 superiores.

2.2.1.3 Un análisis y explicación más detallada merece, en cambio, el juicio relativo al carácter sobreviniente de los hechos invocados, en tercer lugar, pues aunque éste en principio “también es de índole objetivo”⁹¹, en tanto “supone verificar si éstos tienen un carácter anormal y excepcional”⁹², en todo caso no deja de ser cierto que, como lo sostuvo la única ciudadana intervinientes, con motivo de la catástrofe ocurrida en el municipio de Mocoa el 31 de marzo de 2017, “varios medios de comunicación informaron que existen informes técnicos, informes de autoridades y versiones de expertos, que acreditan que lo acontecido fue un riesgo advertido, desobedecido y no mitigado”⁹³. Como también lo es que el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas indicó que entre las causas de lo sucedido también debía tenerse en cuenta “la urbanización de zonas deforestadas, cuyo suelo no es apto para este tipo de uso” ⁹⁴, lo cual explicó que supone una amenaza potencial que ya se ha materializado en el pasado en otras partes del territorio nacional⁹⁵.

Mientras que, de manera más enfática, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas señaló que “había un conocimiento previo sobre la posibilidad de ocurrencia del mismo, dada la ubicación del municipio en esta zona con características geomorfológicas especiales y de cómo factores de orden antrópico habían generado procesos de deforestación que coadyuvaron a la presencia de este evento”⁹⁶, lo que en cierta forma se podría concluir que coincide con las explicaciones ofrecidas en el concepto técnico ofrecido por el Servicio Geológico Colombiano con relación a los aspectos geológicos, geomorfológicos y geotécnicos⁹⁷, en el sentido de que “las causas del evento están ligadas, además de la ubicación del municipio, a procesos de degradación ecológica en la zona, que se agravan con los cambios climáticos que afectan el mundo”⁹⁸.

Ahora, aunque no puede ignorarse que algunos de los intervinientes cuestionan si los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia sub examine efectivamente fueron sobrevivientes, debe señalarse que luego de invitar a participar e intervenir en este proceso a algunas de las instituciones y entidades precisamente citadas por la prensa en las noticias a las que hizo referencia la ciudadana interviniente, así como a las autoridades locales pertinentes, la Sala Plena encuentra que todas ellas, como en general la mayoría de los intervinientes en el presente proceso, coinciden en señalar:

(i) Que los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa constituyeron un “evento extraordinario”⁹⁹; y

(ii) Que “las proporciones del evento catastrófico extraordinario y los niveles de daños materiales y humanos sobrepasa[ron] cualquier facultad ordinaria del ejecutivo nacional y mucho más del ejecutivo territorial [...] desborda[ron] la capacidad de respuesta ordinaria del sistema nacional para la prevención y atención de desastres”¹⁰⁰.

Por lo tanto, se hace pertinente recordar y precisar, en primer lugar, que en el artículo 215 constitucional lo que se exige específicamente para la declaratoria del estado de emergencia es que se “sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”.

Mientras que por su parte la Ley 137 de 1994, además de reproducir esa norma constitucional, agrega que “[e]n el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la

duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días” 101, para luego reiterar que “[d]e conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario”102 y, por último, precisar que “[e]n 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”103.

Finalmente, en la jurisprudencia constitucional se ha señalado que con el juicio de sobrevinencia se agota “con la comprobación del carácter sobreviniente de los hechos, que también es de índole objetivo”104, es decir, únicamente implica constatar tanto la ocurrencia de los hechos como su carácter excepcional105. Y, en esa misma línea, se ha precisado que “no se trata entonces de un análisis de valoración de la alteración del orden social, económico y ecológico o de la circunstancia sobreviniente de los mismos, sino [de] una verificación objetiva de la existencia de la amenaza o de la perturbación”106

De una forma más específica, el carácter sobreviniente de los hechos es un concepto que el juez constitucional ha dotado de contenido, de tal manera que allí se ha precisado que “el requisito de sobrevinencia exige que los hechos invocados tengan un carácter repentino, inesperado, imprevisto, anormal o extraordinario [...y que, por el contrario, no se trate de] situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia normal y previsible en la vida de la sociedad”107 y, adicionalmente, que “los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”108.

Sin embargo, cabe resaltar que se ha considerado que pesar del carácter imprevisto y extraordinario de los sucesos, puede que se trate de un fenómeno que existe previamente, pero cuya agravación repentina e imprevisto justifica la declaración de un estado de emergencia. Así, en la Sentencia C-135 de 2009109 se explicó que “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y

extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”.

Por lo tanto, leídas en su conjunto las normas citadas, esto es, armónica e integralmente, así como las precisiones jurisprudenciales que al respecto ha hecho esta Corporación, puede concluirse que el mero hecho de que algunas de las causas materiales o físicas que explican un desastre natural o sus efectos puedan estar relacionadas con conductas u omisiones humanas y, por tanto, no solamente puedan explicarse sino, incluso, predecirse o advertirse —lo que además resulta cada vez más posible por razón de los avances de la ciencia y, con ella, de la experticia técnica—, no necesariamente quiere decir que no pueda declararse el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social cuando ocurra un desastre de esa naturaleza, aun cuando se esté frente a sucesos extraordinarios, es decir, nuevos o poco comunes¹¹⁰ y cuyos efectos efectivamente resulta imposible atender debidamente, o mitigar, por las vías o con el uso de los medios y recursos ordinarios. Por el contrario, esto último es suficiente para justificar la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Simultáneamente, debe decirse que esta Corporación de ninguna forma tiene los elementos para concluir que los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia no fuesen sobrevinientes ni, mucho menos, que obedecieran exclusiva o principalmente a conductas u omisiones humanas o a causas específicas previamente identificadas y anunciadas. Y esto último sin perjuicio de que lo ocurrida pueda explicarse parcialmente y, al mismo tiempo, sus consecuencias agravarse en atención a situaciones de riesgo a las que está expuesto ese municipio, al igual que otros muchos municipios del país, como el calentamiento global o la deforestación, o incluso a la eventual negligencia o falta de planeación de algunas autoridades.

Muy por el contrario, la Sala ha sido debidamente ilustrada sobre el carácter extraordinario de las lluvias que se presentaron en el municipio en donde finalmente se declaró el estado de excepción, causa suficiente de la tragedia sufrida por sus habitantes y hecho que no ha sido objetado por ninguno de los intervinientes.

En este mismo sentido se destaca, además, que aquellos intervinientes que han sugerido que han cuestionado o que se han aproximado críticamente al carácter sobreviniente y, más

exactamente, “impredecible” de lo sucedido en el municipio de Mocoa, de ninguna forma han negado la pertinencia de declarar allí el estado de emergencia, en tanto medio necesario y eficaz para responder a lo ocurrido, sino que más bien han hecho una serie de advertencias, entiende la Sala, con miras a evitar que con las medidas inmediatas y de corto plazo que adopte el Gobierno Nacional no se ignoren estas causas últimas o más profundas de la tragedia o de la gravedad de sus consecuencias, ni mucho menos se agudicen, de una parte. Al mismo tiempo que pretenden que no se diluya o pretenda eliminar la responsabilidad que corresponda a las autoridades o instituciones (pública so privadas) de orden local¹¹¹, ni que tampoco se permita que éstas continúen haciendo o dejando de hacer aquello que podría facilitar que lo sucedido ese trágico 31 de marzo pasado, vuelva a repetirse.

En efecto, con relación a esto último se tiene que el mismo Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas sostuvo que resulta indispensable que se concreten “acciones dirigidas a enfrentar la grave crisis ambiental mediante mediciones que denoten la magnitud de los daños, además de un programa de gobernabilidad en que se establezcan mecanismos productivos con enfoque sostenible para los pobladores, un ordenamiento ambiental adecuado y estrategias para la prevención de riesgos futuros” y, así mismo, “que se estudien a profundidad las causas del fenómeno desde el ámbito ambiental, para de esta manera tomar decisiones que hagan frente al contenido en el corto, mediano y largo plazo” ¹¹².

Mientras que la Universidad Distrital de Santander adujo que era necesario “establecer medidas de orden local y regional que le permitieran a las poblaciones y sus territorios atender a los cambios en el compartimiento climático, aspecto olvidado a la hora de planificar el devenir de los territorios y por tanto este tema debe ser incorporado en las estrategias e instrumentos de planificación local, de manera coherente y decidida”¹¹³.

Finalmente, el Ministerio Público, por su parte, también hizo alusión a las posibles causas globales de lo ocurrido, refiriéndose específicamente al cambio climático, para efectos de señalar que en general debe trabajarse en el diseño de políticas públicas que permitan enfrentar “desde la normalidad regulatoria, situaciones que van a presentarse cada vez más frecuentemente y con mayor gravedad [...] para evitar que la sociedad viva en situaciones de excepción permanente, con la afectación que ello supone para el equilibrio de poderes y las libertades públicas”¹¹⁴.

Sin embargo, aunque todos los anteriores criterios u opiniones resultan a todas luces importantes y pertinentes, e incluso algunos de ellos podrían resultar determinantes a la hora de juzgar las medidas específicas que se profieran con motivo de la declaratoria del estado de excepción en el municipio de Mocoa, para esta Corporación es claro que ninguno de ellos conduce a concluir que el Gobierno Nacional no pudiera o no debiera declarar allí el estado de emergencia, pues de forma alguna niegan que “el crecimiento súbito de las aguas, a causa de las lluvias, no puede catalogarse de manera distinta al de ser un hecho sobreviniente, no previsible, y de fuerza destructiva de inusitado poder”¹¹⁵, como lo describió la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Al mismo tiempo que las intervenciones mencionadas tampoco indican que sea obligación exclusiva o principal del Gobierno Nacional suplir de manera definitiva y total todas estas necesidades de orden político y resolver todas estas exigencias de orden estructural por vía y con ocasión de la declaratoria de un este estado de excepción, estado que, precisamente, desde el punto de vista constitucional y legal está delimitado, tanto desde una perspectiva competencial, como desde el punto de vista territorial y temporal.

Por el contrario, que así se pretendiera o exigiera en cambio sí resultaría gravemente contrario a la descentralización, a la autonomía de las entidades territoriales y, en últimas, a la división de poderes y a la democracia participativa, entre otros, pues como tal y como lo precisó esta Sala recientemente:

“La base del nuevo derecho constitucional de excepción es la consolidación de límites claros, precisos y específicos a las facultades extraordinarias, en materia de la temporalidad para su ejercicio y del establecimiento de fronteras materiales al contenido de los decretos legislativos, en tanto éstos deben conectarse, temática, teleológica y no artificiosamente, a los motivos que habilitan al Presidente a legislar excepcionalmente y adicionalmente, a contenerse de hacerlo frente a aspectos específicos que le están vedados.

Entonces, las medidas que adopta el Ejecutivo deben responder y enfocarse a superar las condiciones que originaron la declaratoria del estado de excepción, sin que puedan válidamente regularse materias ajenas a las mismas o indirectamente relacionadas con ellas”¹¹⁶.

En conclusión, con fundamento en las razones aquí señaladas la Sala Plena de la Corte

Constitucional da por verificados los presupuestos fácticos con los que se justificó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa.

2.2.2. Presupuestos valorativos

2.2.2.1. Juicio de gravedad de la afectación

(i) “[L]a pérdida o la inhabilitación de las casas de cientos de colombianos, además de [...] sus bienes personales y recursos económicos [...] así como sus] fuentes de subsistencia”, lo que el Gobierno explicó que podría provocar “un problema crítico de desempleo, con fuertes consecuencias para el mercado laboral, que deben ser atendidas con medidas extraordinarias que promuevan el empleo y la generación de empresa[, además de alterar] los ingresos de los habitante”;

(ii) Los daños causadas a una parte importante “de la infraestructura del municipio, pues [se] destruyó el acueducto que suministraba agua a la zona afectada, averió varios puentes y, por tanto, bloqueó algunas de las vías por las que Mocoa se comunica con el resto del país” y los perjuicios provocados a “los sistemas eléctricos y la red telefónica”;

(iii) El “aumentó [del] déficit de infraestructura educativa”;

(iv) La afectación de “la estructura de la Casa de Justicia del municipio de Mocoa” y la alteración de “las condiciones de reclusión en el Establecimiento Carcelario de Mocoa”; y

(v) “[La] pérdida de cultivos agrícolas, ganado, especies menores y piscicultura”.

Por lo tanto, considerando que el juicio de gravedad que debe adelantar la Corte se refiere a los “efectos, impactos y consecuencias en la sociedad colombiana en términos económicos, sociales o ecológicos” 117 de los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia; y que en forma todavía más específica en la jurisprudencia constitucional se han “identificado los derechos constitucionales, en su catálogo completo, como criterio para medir la gravedad de determinada afectación o perturbación –actual o potencial- del orden económico, social o ecológico”118 —aunque al mismo tiempo ha advertido que “el examen que realiza la Corte

Constitucional no se encamina a suplantar, alterar o suprimir la valoración que de la gravedad de la situación realiza el Presidente de la República, por ser de su exclusiva competencia, sino que se contrae a verificar desde el punto de vista positivo, si la valoración, en su dimensión objetiva, ha sido arbitraria o afectada por un error manifiesto que la vicie”¹¹⁹—, se concluye que en este caso efectivamente resultaba adecuado y pertinente que el Gobierno Nacional declarara la emergencia, sin que aquí corresponda juzgar cada una de las medidas anunciadas y, mucho menos, las que con fundamento en la declaratoria efectivamente se adopten o se hubiesen adoptado con posterioridad.

Lo anterior, en tanto que, dadas las circunstancias, claramente se vieron afectados y/o amenazados los derechos fundamentales a la vida y a la vida digna, a la salud, al trabajo, al acceso a los servicios públicos, entre otros, de los habitantes del municipio de Mocoa.

2.2.2.2. Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias

También conocido como test de subsidiariedad, este particular test de necesidad consiste en evaluar si las facultades ordinarias conferidas a las autoridades estatales resultan insuficientes para enfrentar la situación imprevisible y extraordinaria, pues, como se ha explicado en la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, sólo ante hechos “cuyos efectos perturbadores o amenazantes del orden económico, social o ecológico, sean graves e inminentes, y que no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado, se pueda acudir al método excepcional de gobierno monocrático de la economía que se conoce con el nombre de estado de emergencia”¹²⁰. Lo que al mismo tiempo quiere decir que, como también lo ha precisado la Corte, aunque “[u]n hecho puede parecer a una sociedad extraordinario y sorprenderla sin conocimientos o instrumentos adecuados para evitar, corregir o morigerar sus efectos perniciosos [...si] su riqueza institucional le brinda mecanismos para captar y adaptarse a la novedad, ésta difícilmente podrá considerarse en sí misma extraordinaria”¹²¹.

Por razón de lo anterior, el desarrollo del presente test tiene tres estadios o etapas específicas que en un sentido resultan comunes a todas las declaratorias de estados de excepción, como son “(i) verificar la existencia de medidas ordinarias; (ii) establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; (iii) determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.”¹²², los cuales la Sala Plena también encuentre debidamente

cumplidos con anterioridad a la expedición del Decreto 601 de 2017.

Sin embargo, como bien lo explicaron en sus intervenciones la Gobernación del Putumayo¹²³ y Unidad Nacional para la Gestión de Desastres¹²⁴, “los medios ordinarios para atender una situación de crisis humanitaria como la que se vive en el municipio de Mocoa, contemplados en el capítulo VII [de la Ley 1523 de 2011...] no son suficientes para conjurar la situación crítica e impedir la extensión de sus efectos”¹²⁵, que es precisamente el objeto y propósito de la declaratoria de emergencia (artículo primero) y de las demás disposiciones (artículos 2° y 3°) del Decreto 602 de 2017, en tanto, según indicó el Gobierno Nacional y lo confirmaron las autoridades locales, de forma inmediata la sola cantidad de víctimas desborda las capacidades ordinarias del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, mientras que a corto y mediano plazo lo ocurrido causará tanto problemas de salubridad como un fuerte impacto en las condiciones socioeconómicas de los habitantes de la zona rural y urbana del municipio.

En efecto, la Sala Plena advierte que el régimen especial o para las situaciones de desastre y calamidad pública previsto en los artículos 65 a 89 de la Ley 1523 de 2011 incluye habilidades y alternativas de orden principalmente administrativo, pero no faculta al Gobierno más que para la contratación de empréstitos (artículo 67); adquirir total o parcialmente, a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas, los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables (artículo 73); disponer en forma directa o por vía de convenios interinstitucionales con terceras entidades, del uso de los bienes respecto de los cuales pese una medida de decomiso preventivo o en proceso de extinción de dominio, o se encuentren extinguidos (artículo 79); o “promover, ejecutar y financiar proyectos de desarrollo urbano en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la declaratoria de situación de desastre” (artículo 81), entre otros.

Mientras que, por el contrario, como bien concluyó el Procurador General de la Nación en su concepto, en el decreto sub examine se juzgó como necesaria la adopción de “medidas legislativas para la modificación de la destinación de recursos presupuestales, con el fin de adicionar nuevos recursos al fondo de compensación interministerial, [...] la asignación de una provisión para efectos de atender la tragedia [...] beneficios tributarios, y el cambio de la destinación de recursos parafiscales [...el establecimiento de] subsidios [para] personas de escasos recursos en materia de energía y combustibles, y la utilización de los fondos eléctricos”¹²⁶, entre otras, de tal manera que ni si quiera la declaración de calamidad permitía al Gobierno Nacional contar con las facultades necesarias para actuar en los diez ámbitos o sectores¹²⁷ que, con motivo de los hechos, juzgó que era indispensable hacerlo.

En este sentido, la Corte toma en consideración especialmente que, tal y como se indica en la parte motiva del Decreto sub examine, el Gobierno Nacional primero destinó cuarenta mil millones de pesos para atender la emergencia del municipio de Mocoa, pero aun así encontró que era necesario adicionar todavía más recursos a ese propósito.

Al mismo tiempo que encuentra que es justificado y razonable que el Gobierno Nacional considerara que le era imprescindible contar con competencias legislativas para efectos de realizar las nuevas inversiones que estimo urgentes e indispensables hacer, así como para conceder beneficios tributarios, utilizar recursos parafiscales, garantizar el suministro del servicio de energía eléctrica o asumir directamente el suministro de gasolina, entre otros.

Ahora bien, esta Corporación en todo caso observa que en la parte motiva del Decreto sub iudice el Gobierno sostuvo que, con motivo de “la magnitud del desastre no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian [...] no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el Estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”. Y que, en coherencia con ello, en su artículo 2° se dispuso que habrán de ejercer todas las funciones “que requiera para conjurar la crisis”, mientras en el artículo 3° se advirtió que, además de las medidas allí ya anunciadas, también se adoptarán “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos”,

disponiendo para ello incluso de “las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Afirmaciones y disposiciones, todas las anteriores, que claramente no justifican ni demuestren per se o automáticamente la necesidad estricta de todas las medidas que se hubiesen adoptado, y que en su momento habrán de juzgarse, como tampoco específicamente el cumplimiento del requisito de subsidiariedad que aquí particularmente se analiza, pero que en todo caso pueden explicarse y, al mismo tiempo, delimitarse debidamente, ateniendo al tenor literal e inequívoco del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de conformidad con el cual es “[e]n 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”.

Por lo tanto, la Sala concluye que el Gobierno Nacional demostró la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ordinarios para atender las necesidades de la población del municipio de Mocoa con motivo de los hechos ocurridos el pasado 31 de marzo, incluyendo aquellas previstas en la Ley 1523 de 2011, justificando así la declaratoria del estado de emergencia. Pero que, en todo caso debe tenerse en cuenta que con motivo de la misma claramente no se puede dictar decretos con fuerza de ley que no tengan que ver directamente con la superación de la calamidad e impedir que sus consecuencias se hagan más gravosas, o que no respeten integralmente los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y, cuando suspendan leyes ordinarias, la exigencia de motivar la incompatibilidad¹²⁸.

2.2.2.3. Cumplimiento de otras prohibiciones constitucionales

Finalmente, es del caso recordar que durante los estados de excepción declarados existen tres prohibiciones generales, como es que el Presidente de la República no puede (a) suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (b) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, y (c) suprimir o modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, como claramente se desprende de lo dispuesto tanto en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994, pero también del numeral 2° del artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos y del numeral 2° del artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Sin embargo, la Sala Plena considera que, como en su momento lo sostuvo en su

intervención la Fiscalía General de la Nación¹²⁹ e indirectamente lo confirmaron el resto de los intervinientes, la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, en los términos del Decreto 602 de 2017, no supone ningún tipo de restricciones de los derechos humanos o de las libertades fundamentales de sus habitantes, sino que, muy por el contrario, pretende su protección y garantía. Como tampoco afecta el funcionamiento de las ramas del poder público y, particularmente, de la administración de justicia, sino que antes pretende su fortalecimiento y debido funcionamiento, y esto particularmente a través de las medidas anunciadas en el literal k) de su parte motiva, relativas a la contratación expedita que resulte necesaria para lograr la reconstrucción, reubicación o traslado de la Casa de la Justicia y del establecimiento carcelario del municipio.

3. Conclusión

Por las razones anteriormente expuestas, se concluye que con la expedición del Decreto 601 del 6 de abril de 2017 dio cumplimiento a los distintos requisitos de índole sustantiva y material que la Constitución y la ley imponen a los decretos declaratorios de estados de emergencia.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 601 del 6 de abril de 2017, “Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Magistrada

IVAN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

1 Como fundamento de ello se anexaron al escrito de intervención a los Decretos 595 del 5 de abril de 2017 y 663 del 30 de marzo de 2017, respectivamente.

2 Folio 99.

3 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Folio 100.

5 Específicamente se cita la sentencia C-135 de 2009 (M.P. Humberto A. Sierra Porto).

7 Folio 103.

8 Ibídem.

9 Para estos efectos anexó las comunicaciones pertinentes, remitidas por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Anexos 4 y 5, folios 112 y 13.

10 Cfr. Folio 74.

11 Específicamente en la intervención se citan las sentencias C-004 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-156 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-216 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez); C-135 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-254 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); C-252 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); C-670 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa). Folios 74 a 91.

12 Folio 90. Se hace mención allí específicamente al artículo 15 de la Ley 137 de 1994.

13 Folio 233.

14 Folio 237.

15 Ibídem.

16 Páginas 1 y 2. Se aclara que el escrito aquí resumido no se agregó al expediente por haber sido remitido con posterioridad a la fecha en que venció el término de fijación en lista de proceso y luego de que incluso este hubiese sido repartido al despacho del Magistrado

Ponente.

17 Página 2.

18 Cfr. páginas 2 a 8.

19 Cfr. páginas 7 y 9.

20 Cfr. páginas 8 a 10.

21 Página 10.

22 Página 15.

23 Anexo 2, página 4.

24 Folios 226 a 227.

25 Folio 227.

26 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

27 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

28 Como sustento de esto en el concepto se utiliza e incluye una imagen del Mapa Nacional Movimientos de Masas, para el municipio de Mocoa, elaborado por el SGC y la Universidad Nacional en el año 2003.

29 Folio 44.

30 Folio 45.

31 Ibídem.

32 Ibídem.

33 Folio 45, reverso.

34 Folio 46.

35 Folio 221.

36 Ibídem.

37 Ibídem.

38 Folio 222.

39 Folio 222.

40 Ibídem.

41 Página 1.

42 Páginas 1 y 2.

43 Cfr. Página 5.

44 Página 5.

45 Cfr. Página 6.

46 La interviniente cita específicamente la Sentencia C-566 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

47 Folio 225.

48 Folio 223.

50 Ibídem.

51 Folios 231 y 232.

52 Folio 231.

53 Para estos efectos la misma ciudadana aportó copia simple de las algunas noticias y columnas publicadas de RCN Radio; Noticias Caracol; Diario del Huila; Noticias RCN; la FM; eltiempo.com; Publimetro; y www.lapiragua.co. Folios 51 a 72.

54 Folios 251 a 253.

55 Folios 253 a 261.

56 Para estos efectos el Procurador General de la Nación citó allí expresamente la Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

57 Folio 15. Como sustento de lo anterior la vista fiscal remite también al informe técnico que sobre este episodio presentó el IDEAM y al que aquí ya se ha hecho referencia.

58 Folio 254.

59 Folio 254.

60 M.P. María Victoria Calle Correa.

61 Folio 255.

62 Folio 256.

63 Folio 257 (negrillas en el texto originl).

64 Folio 258.

65 Folio 259.

66 Folio 259 (negrillas en el texto original).

67 Ibídem.

68 El ministerio público fundamentó esta advertencia particularmente en lo señalado en la Sentencia C-122 de 1997 (Magistrados Ponentes, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz)

69 Folio 261.

70 Sentencias C-152 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

71 Sentencia C-156 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

72 Sentencia C-670 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

73 M.P. Humberto A. Sierra Porto.

74 Cfr. Folios 10 y 12 del expediente.

75 Cfr, Folios 10 al 14.

76 Cfr. Folios 1 al 3.

77 Cfr. Folios 3 al 5.

78 Cfr. Folio 6.

79 Cfr. Folios 6 a 9.

80 Cfr. Artículo 1º del Decreto 601 de 2017.

81 “Artículo 27. Suspensión de Garantías.

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

82 “Artículo 4.

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.

3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

83 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

84 Sentencia C-216 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

85 Sentencia C-366 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

86 Sentencia C-216 de 2011, M.P. Antonio Barrera Carbonell (negrillas en el texto original).

87 Sentencia C-366 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

88 Sentencia C-216 de 2011, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

89 Intervención de la UNGRD, folio 15 del expediente.

90 Intervención del IDEAM, folio 222.

91 Sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

92 Sentencias C-466 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-802 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

93 Folio 48.

94 Folio 223.

95 Ibídem.

96 Folios 231 y 232.

98 Folio 232.

99 Intervención del IDEAM, folio 221.

100 Intervención de la Gobernación del Putumayo, ibídem.

101 Ley 137 de 1994, “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, artículo 46.

102 Ibídem.

103 Óp. cit., artículo 47.

104 Sentencia C-252 de 2010.

105 Sentencias C-466 de 1995, Sentencia C-802 de 2002.

106 Sentencia C-156 de 2011.

107 Sentencia C-670 de 2015.

108 Sentencia C-216 de 1999

109 M.P. Humberto A. Sierra Porto.

110 Cfr. Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

111 Cfr. resumen de la intervención ciudadana, numeral 3° de la presente sentencia.

112 Folio 224.

113 Folio 231.

114 Folio 261.

115 Folio 100.

116 Sentencia C-237 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

117 Sentencia C-670 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

118 Ibídem.

119 Ibídem.

121 Ibídem.

122 Sentencia C-156 de 2011.

123 Cfr. numeral 1.3. de la presente sentencia.

124 Cfr. numeral 1.4.

125 Página 10.

126 Folio 258 y 259.

127 Según se lista en la parte motiva del Decreto 602 de 2017, entre aquellas se incluyen desde modificaciones presupuestales y el otorgamiento de beneficios tributarios o decisiones contractuales, crediticias, de cofinanciación o de destinación de recursos parafiscales

dirigidas a impactar positivamente el mercado laboral, o exenciones o condonaciones a cargas tributarias y parafiscales con fines sociales; hasta modificaciones en el registro mercantil con el fin de promover la empresa privada, o medios para reinstalar y garantizar el suministro de energía eléctrica y la disponibilidad de combustibles tanto para los habitantes y la maquinaria requerida para la reconstrucción; así como decisiones con respecto a la creación de emisoras comunitarias para asegurar el derecho a la información de los ciudadanos, o la construcción y reconstrucción de la infraestructura educativa, la construcción de viviendas de interés social a nivel rural y el mejoramiento general del sector agropecuario; e intervenciones específicas en los sectores de defensa, vivienda, justicia y salud.

128 Cfr. artículos 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley 137 de 1994.

129 Cfr. Numeral 1.2. de la presente sentencia.