

DISPOSICIONES EN MATERIA PRESUPUESTAL PARA HACER FRENTE A LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN EL MUNICIPIO DE MOCOYA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

A través del Decreto Legislativo 733 de 2017, el Presidente de la República llevó a cabo algunas modificaciones a las apropiaciones incluidas en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero a 31 de diciembre de 2017, con el propósito de conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis, provocada por la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en Mocoa. En sustancia, reasignó la destinación de algunas rentas, mediante la realización de contracréditos y la apertura de créditos en las secciones de minas y energía, infraestructura vial primaria, comercio, industria y turismo, y en la sección de inclusión y desarrollo social. (...) Con el fin de determinar la constitucionalidad del Decreto sometido a control, la Corte (1.) reitera las subreglas jurisprudenciales sobre las exigencias formales y materiales de validez de dichos actos normativos de emergencia y (2.) respecto de la introducción de modificaciones al presupuesto general de la nación, en el marco de los estados de excepción. Luego, (3.) precisa el contenido y alcance de las normas controladas y, con base en el marco teórico expuesto, (4.) analiza la compatibilidad con la Constitución del Decreto Legislativo en estudio. La Sala concluye que el Decreto Legislativo 733 de 2017 es compatible con la Carta, por cuanto supera los presupuestos formales y materiales exigidos por los mandatos constitucionales y legales pertinentes y, en consecuencia, declarará su exequibilidad.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL-Requisitos formales

A la Corte corresponde constatar que los decretos legislativos emitidos para conjurar los efectos de una emergencia económica, social o ecológica superen los siguientes presupuestos formales: (i) que hayan sido dictados y promulgados en desarrollo del decreto que declaró el respectivo estado de excepción, (ii) que lleven la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, (iii) que hayan sido emitidos dentro del término de vigencia del estado de emergencia fijado en el decreto declaratorio, y (iv) que cuenten con unas motivaciones, las cuales sirvan de razones o causas que condujeron y

justifican su expedición.

ESTADO DE EMERGENCIA-Requisitos materiales

Los presupuestos materiales de validez de los decretos de emergencia se dividen, en dos clases, unos de carácter general, relacionados con aspectos mínimos y esenciales, de estricto rango constitucional, que deben satisfacer sustantivamente las normas sometidas a control, y otros de naturaleza específica, asociados al examen de contenido de las medidas adoptadas, orientados a examinar su razonabilidad y necesidad en el marco de la específica situación de excepción declarada.

1. Los presupuestos materiales generales suponen para la Corte examinar los decretos legislativos a la luz de los siguientes juicios:

- (i). Juicio de conexidad material. Este análisis implica determinar que las medidas previstas en el decreto legislativo estén íntimamente relacionadas con las circunstancias que dieron lugar al estado de excepción. La Corte también ha señalado que la conexidad debe ser interna y externa.
- (ii). Juicio de ausencia de arbitrariedad. Los mecanismos adoptados en el decreto de excepción no pueden afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni implicar actos arbitrarios. Al mismo tiempo, la norma presupone que, en caso de restringirse un derecho o una libertad fundamental, tales limitaciones no pueden traspasar los márgenes mínimos que impidan su ejercicio o comporten su absoluta negación.
- (iii). Juicio de intangibilidad. Las normas de excepción no puede desconocer el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- (iv). Juicio de no contradicción específica. Conforme a este examen, no pueden suponer contradicción alguna con mandatos pertenecientes al bloque de constitucionalidad y, en especial, con prohibiciones constitucionales expresas.

2. Los presupuestos materiales específicos implican llevar a cabo un examen de los decretos sometidos a revisión

automática, a partir de los siguientes juicios: (i) Juicio de finalidad. Este test comporta la necesidad de que las medidas adoptadas se encuentren destinadas con exclusividad a conjurar la emergencia económica, social o ecológica y a impedir la extensión de sus efectos. (...) (ii) Juicio de motivación suficiente. La Corte debe examinar que el Presidente de la República haya justificado las razones por las cuales se establecen limitaciones de los derechos constitucionales y, concretamente, que de la exposición de los considerandos del Decreto sea posible inferir la conexidad de las restricciones a los derechos introducidas con las causas de la crisis y los motivos por las cuales tales medidas son requeridas. (iii) Juicio de necesidad. La necesidad, como criterio de control, resulta una herramienta fundamental para el análisis de validez constitucional de los decretos dictados en el marco de un estado de emergencia, pues racionaliza y restringe de forma sustancial y a condiciones precisas y debidamente justificadas, el uso de las atribuciones legislativas del Ejecutivo. (iv) Juicio de incompatibilidad. La Corte debe constatar si el Gobierno puso de manifiesto las razones por las cuales, las normas modificadas o suspendidas mediante las medidas controladas son incompatibles con el estado de emergencia que estas buscan mitigar. (v) Juicio de proporcionalidad. (...) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la proporcionalidad exige que los rendimientos que puedan obtenerse con la aplicación de las normas excepcionales sean cualitativamente superiores a las limitaciones a mandatos constitucionales y, de otro lado, que los avances hacia el retorno de la normalidad sean sustanciales, en relación con las restricciones ocasionadas a los derechos fundamentales, a partir de la aplicación de las medidas. (vi). Juicio de no discriminación. Con arreglo a este examen, las previsiones que se incorporen en un decreto de emergencia no pueden conllevar tratos discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Modificación/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION EN ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance

La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte

ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción.

CREDITOS ADICIONALES Y TRASLADOS PRESUPUESTALES-Distinción/ESTADOS DE EXCEPCION-Permiten al gobierno efectuar los créditos adicionales y traslados presupuestales ocasionados, constituyendo la fuente del gasto el decreto que declaró el Estado de Excepción

La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con traslados de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de créditos adicionales a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una

vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República. La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos. Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen. De la misma manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Referencia: Expediente RE-229

Revisión automática del Decreto Legislativo 733 de 2017, “[p]or el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”.

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., doce (12) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política, el 8 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del Decreto Legislativo 733 del 5 de mayo de 2017, “[p]or el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”. Esto, con el fin de que la Corte adelantara el correspondiente control de constitucionalidad, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 CP.

Avocado el conocimiento por el entonces Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 15 de mayo de 2017, se ordenó oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que en el término de tres (3) días indicaran las razones que, en su criterio, justificaban la constitucionalidad del Decreto de la referencia, a la luz de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación y demás requisitos señalados en los artículos 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 46 y 47 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 215 de la Constitución Política. Así mismo, se solicitó al referido Ministerio suministrar información sobre la necesidad de adoptar las específicas medidas contenidas en el Decreto, la insuficiencia de las apropiaciones iniciales del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para alcanzar los fines pretendidos y la destinación de los recursos a los que se refieren las normas revisadas.

En el mismo Auto, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Ministro del Interior y de Justicia, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, se manifestaran sobre la constitucionalidad del Decreto sometido a control. Se dispuso, de igual manera, que una vez vencido el término probatorio concedido al Ministerio de Hacienda y calificadas las pruebas, el expediente fuera fijado en lista de la Secretaría General de la Corte por el término de 5 días, para permitir a los ciudadanos defender o impugnar las disposiciones examinadas. Se determinó, simultáneamente a la fijación en lista, invitar a participar al Departamento Nacional de Planeación, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), a la Administración Departamental de Putumayo y a la Administración Municipal de Mocoa, a fin de que emitieran concepto técnico respecto de las normas objeto de revisión, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL

El siguiente es el texto del Decreto 733 de 5 de mayo de 2017, como aparece publicado en el Diario Oficial N° 50224.

“DECRETO LEY NÚMERO 733 DE 2017

5 de mayo

Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 601 de 2017, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 601 de 2017, se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social

y Ecológica en el municipio de Mocoa, tanto en el área urbana, como en la rural, por las razones allí expuestas, relacionadas con los daños ocasionados por el desastre natural ocurrido en dicho municipio el 31 de marzo de 2017;

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos;

Que de conformidad con lo anterior, el artículo 3° del Decreto 601 de 2017 dispuso que el Gobierno nacional también dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevar a cabo las referidas medidas;

Que mediante la Ley 1815 de 2016 se expidió el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017;

Que dado que las apropiaciones incluidas en la Ley 1815 de 2016 resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se hace indispensable establecer disposiciones especiales inmediatas para destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes;

Que asimismo se hace necesario adoptar medidas que contengan las autorizaciones de gasto que permitan la ejecución de los recursos correspondientes, siendo indispensable realizar modificaciones a la Ley 1815 de 2016;

Que el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno Nacional para atender los gastos ocasionados por los estados de excepción, efectuando los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación a que haya lugar;

Que el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno Nacional para dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, el cual se acompaña con un anexo que contiene el detalle del gasto;

DECRETA:

Artículo 1°. CONTRACRÉDITOS AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Efectúanse los siguientes contracréditos en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017, en la suma de QUINCE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$15.992.000.000), según el siguiente detalle:

CTA

PROG

SUBC

SBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCION 1401. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL

B. CONTRACRÉDITOS DE SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

14.200.000.000

14.200.000.000

TOTAL CONTRACRÉDITOS SECCIÓN

14.200.000.000

14.200.000.000

SECCIÓN 2101. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

C. CONTRACRÉDITOS DE INVERSIÓN

1.792.000.000

1.792.000.000

2199

FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR MINAS Y ENERGÍA

1.792.000.000

1.792.000.000

1900

INTERSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA

1.792.000.000

1.792.000.000

TOTAL CONTRACRÉDITOS SECCIÓN

1.792.000.000

1.792.000.000

TOTAL CONTRACRÉDITOS

15.992.000.000

Artículo 2°.CRÉDITOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN. Con base en los recursos de que trata el artículo anterior, ábranse los siguientes créditos en el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 2017, según el siguiente detalle:

CTA

PROG

SUBC

SBP

CONCEPTO

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

SECCIÓN 2101. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

C. CRÉDITOS DE INVERSIÓN

1.792.000.000

1.792.000.000

2101

ACCESO AL SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE GAS COMBUSTIBLE

270.000.000

270.000.000

1900

INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA

270.000.000

270.000.000

2102

CONSOLIDACIÓN PRODUCTIVA DEL SECTOR ENERGÍA ELÉCTRICA

1.522.000.000

1.522.000.000

1900

INTERSUBSECTORIAL MINAS Y ENERGÍA

1.522.000.000

1.522.000.000

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

1.792.000.000

1.792.000.000

SECCIÓN 2402. INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS

C. CRÉDITOS DE INVERSIÓN

3.200.000.000

3.200.000.000

2401

INFRAESTRUCTURA RED VIAL PRIMARIA

3.200.000.000

3.200.000.000

0600

INTERSUBSECTORIAL TRASNPORTE

3.200.000.000

3.200.000.000

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

3.200.000.000

3.200.000.000

SECCION 3501. MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

15.992.000.000

15.992.000.000

A. CRÉDITOS DE FUNCIONAMIENTO

5.000.000.000

5.000.000.000

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

5.000.000.000

5.000.000.000

SECCIÓN 4101. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

C. CRÉDITOS DE INVERSIÓN

6.000.000.000

6.000.000.000

4103

INCLUSIÓN SOCIAL Y PRODUCTIVA PARA LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

6.000.000.000

6.000.000.000

1500

INTERSUBSECTORIAL DESARROLLO SOCIAL

6.000.000.000

6.000.000.000

TOTAL CRÉDITOS SECCIÓN

6.000.000.000

6.000.000.000

15.992.000.000

15.992.000.000

Artículo 3°. El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto para la vigencia fiscal de 2017.

Artículo 4°. Las partidas presupuestales contenidas en el presente decreto deberán ser ejecutadas en las zonas del municipio de Mocoa afectadas por el desastre y para los estrictos propósitos que se encaminen a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El término de ejecución presupuestal de los recursos de que trata el presente Decreto, se ajustará a lo previsto en los decretos ley proferidos en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa.

Artículo 5°. Vigencia y derogatoria. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., el 5 de mayo de 2017

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Ángela Holguín Cuéllar

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

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 Iragorri Valencia

El Ministro de Salud y Protección Social,

Alejandro Gaviria Uribe

La Ministra de Trabajo,

Clara Eugenia López Obregón

El Ministro de Minas y Energía,

Germán Arce Zapata

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

María Claudia Lacouture

La Ministra de Educación Nacional,

Yaneth Giha Tovar

El Viceministro de Ambiente, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Carlos Alberto Botero López

La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Elsa Margarita Noguera de la Espriella

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

David Luna Sánchez

El Ministro de Transporte,

Jorge Eduardo Rojas Giraldo

La Ministra de Cultura,

Mariana Garcés Córdoba

III. INTERVENCIONES

3.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

3.1.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito público remitió informe a la Corte, mediante el cual dio respuesta a la solicitud de información del Despacho Sustanciador y solicitó declarar la exequibilidad del Decreto sometido a control. Señala que el acto satisface los presupuestos formales de validez, pues fue dictado y firmado por el Presidente de la República y los dieciséis Ministros, en desarrollo del Decreto 601 de 2017, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa. Así mismo, indica que su expedición tuvo lugar durante el mes de vigencia del estado excepción e incluyó un conjunto de considerandos orientados a justificar la necesidad de las medidas adoptadas.

3.1.2. Por otro lado, según el Ministerio, el Decreto cumple los requisitos materiales requeridos, en la medida en que su finalidad consiste en impedir la extensión de los efectos de la tragedia ocurrida. Destacó que busca la reconstrucción de obras públicas del municipio, como los puentes, cuya destrucción afectó gravemente las vías de acceso a la localidad, y la plaza de mercado, que desempeña un importante papel en términos de generación de empleo y centro de abastecimiento. De igual manera, subraya que las disposiciones creadas garantizan subsidios para el suministro de energía eléctrica y gas combustible a la población de bajos ingresos y pretenden reactivar la economía de la localidad, mediante el

otorgamiento de créditos blandos que incentiven el empleo. Esta última medida resultaría de vital importancia pues, de acuerdo con datos del Ministerio de Comercio, 495 comerciantes habrían sido afectados por la avalancha.

3.1.4. Desde otro punto de vista, en respuesta a la información solicitada por el Despacho, sobre la justificación de adoptar las específicas medidas contenidas en el Decreto, la insuficiencia del Presupuesto de la actual vigencia para alcanzar los fines buscados y la destinación de las apropiaciones realizadas en las normas objeto de control, se proporcionaron las siguientes explicaciones.

El Ministerio refirió que, a causa de la magnitud de la tragedia, los \$40.000.000.000 correspondientes al Fondo de Compensación Interministerial, destinados a emergencias excepcionales, resultaron insuficientes. Explicó que estos recursos fueron utilizados para labores humanitarias de emergencia, como la remoción de escombros, el rescate de personas, la construcción de albergues, la alimentación y prestación de servicios de agua y salud, así como adecuación de vías para el traslado de víveres y personas. Los créditos generados en el Decreto, en cambio, según el Ministerio, tienen la finalidad general de detener la extensión de los efectos de la crisis, a partir de la reconstrucción rápida del tejido social afectado y la reactivación económica del municipio.

En el informe, precisó también que los traslados efectuados, equivalentes en total a \$15.992.000.000, serán utilizados en cinco propósitos principales: (i) \$270.000.000 para subsidiar el 100% del consumo del servicio de gas por red, durante 6 meses, a los usuarios afectados, pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2; (ii) \$1.522.000.000 para costear, por el mismo tiempo, en igual proporción y a las personas de los mencionados estratos, el consumo de energía eléctrica; (iii) \$3.200.000.000 serán invertidos en la construcción de los puentes de acceso al municipio; (iv) \$5.000.000.000 en la concesión de créditos blandos y capital semilla a comerciantes y empresarios; y (v) \$6.000.000.000 serán empleados para la construcción de la plaza de mercado.

3.2. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

3.2.1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino ante la Corte, para solicitar la declaratoria de exequibilidad del Decreto examinado. De modo similar al Ministerio de Hacienda, considera que están cumplidos los requisitos formales de validez,

referidos a la expedición de la norma por el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, a la firma de todos los Ministros, la motivación, la oportunidad, la ausencia de limitación de derechos, la publicación y el envío para revisión constitucional.

3.2.2. De igual forma, estima que las medidas previstas en el Decreto guardan una relación de conexidad material y finalidad con las circunstancias que se pretenden superar. Sostiene que todos los créditos abiertos se inscriben dentro de los presupuestos fácticos del estado de excepción, pues en el Decreto que lo declaró se puso de manifiesto la incapacidad de los damnificados para cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio de energía eléctrica, el colapso de uno de los puentes de ingreso vial al municipio, la destrucción de la plaza de mercado y la probable afectación a la economía de la localidad, ocasionada por el desastre natural.

3.2.3. Por último, la interviniente destaca que el Decreto supera las exigencias de necesidad y proporcionalidad, por cuanto el Gobierno carece de competencia para modificar, a través de sus facultades ordinarias, la ley anual de presupuesto y por esta razón debió acudir a sus atribuciones excepcionales.

De la misma manera, resalta que las medidas tomadas suponen un beneficio directo a los afectados por la emergencia y responden, de forma pertinente, a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

3.3. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

3.3.1. La Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres intervino ante la Corte para solicitar la declaratoria de exequibilidad del Decreto objeto de control. Con base en las mismas razones aducidas por los anteriores intervinientes, la Unidad coincide en que el Decreto supera los requisitos formales de validez.

3.3.2. En similar sentido, sostiene que las normas expedidas cumplen los presupuestos materiales requeridos. En su opinión, las medidas contempladas en el Decreto guardan conexidad y tienen la finalidad de afrontar el grave impacto que produjo la “avenida torrencial” ocurrida en el Municipio de Mocoa, reconstruir y rehabilitar los sectores productivo, industrial, comercial, consumidor y de infraestructura de los servicios públicos, en

particular, de gas natural y energía eléctrica. En torno al juicio de necesidad, señaló que los instrumentos ordinarios y, en especial, los previstos en la Ley 1523 de 2012, que estableció la política nacional en materia de gestión del riesgo de desastres, resultaron insuficientes para hacer frente a la crisis humanitaria que desató la avalancha.

3.3.3. Por último, para la Unidad, las medidas contenidas en el Decreto no desconocen la exigencia de motivación de incompatibilidad y el presupuesto de la proporcionalidad, en tanto no implican limitaciones a derechos fundamentales ni la suspensión de disposiciones legales ordinarias. Por el contrario, en su concepto, garantizan recursos para la protección de valores constitucionales, como las condiciones de vida digna, la convivencia pacífica y la justicia social a los habitantes de la localidad.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

4.1. El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, allegó a la Corte el concepto de rigor, mediante el cual solicita declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 733 de 2017.

4.3. De otra parte, según la Vista Fiscal, concurren los requisitos materiales de validez, pues existe conexidad externa entre las medidas introducidas y las afectaciones causadas por la avalancha a las fuentes de subsistencia de la población, al sector comercial y empresarial, a la infraestructura vial, los sistemas eléctricos y la red telefónica. Del mismo modo, considera que se cumplen las exigencias de conexidad interna y finalidad, dado que las decisiones presupuestales tomadas buscan facilitar la intervención estatal en materia de subsidios para servicios públicos, la construcción de puentes de la red vial, garantizar programas de desarrollo y la reconstrucción de la plaza de mercado del municipio.

4.4. El Procurador estima el Decreto supera los juicios de prohibición de arbitrariedad y discriminación, de intangibilidad y de no contradicción específica, así como el examen de motivación suficiente, en tanto de su contenido no se siguen afectaciones a los derechos fundamentales, ni a garantías intangibles o el desconocimiento de derechos sociales de los trabajadores y, además, el Gobierno explicó, mediante una justificación razonable, la necesidad de reasignar algunas rentas del presupuesto nacional. En similar sentido, en su opinión, satisface las exigencias de necesidad e incompatibilidad, debido a que el Presidente

explicó que los recursos de gasto público ordinario resultaron insuficientes para atender la población vulnerable y la mitigación de los efectos de la catástrofe.

4.5. Por último, para el Ministerio Público, el presupuesto de la proporcionalidad se encuentra verificado, habida cuenta de que el Decreto prevé una reducción de rentas que no afecta recursos públicos con destinación específica y prioritaria, como es el caso del gasto público social en los términos del artículo 350 C.P., de manera que no se obstaculiza el normal funcionamiento de las instituciones o el desarrollo de programas oficiales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

5.1. Competencia

Conforme a lo dispuesto por el párrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 733 de 2017.

5.2. Cuestión Preliminar. La exequibilidad del Decreto 601 de 2017, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa

Mediante Sentencia C-386 de 2017¹, la Corte consideró que el Decreto Legislativo 601 de 2017, “por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa” se hallaba ajustado a la Constitución y declaró su exequibilidad. La Sala señaló que el Decreto superaba los presupuestos formales y sustantivos de validez constitucional y, en particular, concluyó que dada la gravedad de los daños e impactos económicos, sociales y a la infraestructura, causados por la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en Mocoa (Putumayo), resultó adecuado y pertinente que el Gobierno Nacional declarara la emergencia económica, social y ecológica y precisó que estaba acreditada la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ordinarios para atender las necesidades de la población.

La decisión anterior es de especial relevancia, pues otorgó validez a las consideraciones planteadas por el Gobierno Nacional para justificar la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, razones que en gran parte son retomadas al sustentar las medidas contempladas en el Decreto objeto de control en este asunto. Además, en tanto

este último fue expedido al amparo del Decreto Legislativo que declaró la emergencia, la Corte se encuentra habilitada para adelantar de fondo el estudio de constitucionalidad correspondiente.

5.3. Materia objeto de análisis y estructura de la decisión

A través del Decreto Legislativo 733 de 2017, el Presidente de la República llevó a cabo algunas modificaciones a las apropiaciones incluidas en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero a 31 de diciembre de 2017, con el propósito de conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis, provocada por la avenida torrencial ocurrida el 31 de marzo de 2017 en Mocoa. En sustancia, reasignó la destinación de algunas rentas, mediante la realización de contracréditos y la apertura de créditos en las secciones de minas y energía, infraestructura vial primaria, comercio, industria y turismo, y en la sección de inclusión y desarrollo social.

Todos los intervinientes coinciden en que el Decreto Legislativo 733 de 2017 cumple las condiciones formales y materiales requeridas y, por lo tanto, es compatible con la Carta. En particular, consideran que las decisiones adoptas guardan conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y buscan procurar las condiciones presupuestales para la superación de los efectos sociales y económicos ocasionados por la calamidad. De igual manera, convienen en que existía necesidad de hacer uso de las medidas legislativas de excepción, de carácter presupuestal, dada la urgencia de la situación y la imposibilidad de introducir modificaciones a las partidas presupuestales, a través de una vía distinta e igualmente eficaz.

En este orden de ideas, con el fin de determinar la constitucionalidad del Decreto sometido a control, la Corte (5.4.1.) reiterará las subreglas jurisprudenciales sobre las exigencias formales y materiales de validez de dichos actos normativos de emergencia y (5.4.2.) respecto de la introducción de modificaciones al presupuesto general de la nación, en el marco de los estados de excepción. Luego, (5.4.3.) precisará el contenido y alcance de las normas controladas y, con base en el marco teórico expuesto, (5.4.4.) analizará la compatibilidad con la Constitución del Decreto Legislativo 733 de 2017.

5.4. Fundamentos

5.4.1 Requisitos formales y materiales de validez de los decretos de emergencia

1. Como lo ha subrayado la jurisprudencia constitucional, pese a sus diferencias, no solo en el contexto de los estados de guerra exterior y de conmoción interior, sino también en el escenario de las emergencias de naturaleza económica, social y ecológica, las potestades legislativas del Presidente de la República se encuentran sometidas a un conjunto de límites constitucionales. En razón de la excepcionalidad de las causas que originan la declaratoria de ese estado excepcional y el carácter extraordinario de las atribuciones conferidas al Ejecutivo, la Carta impone un conjunto de restricciones que demarcan la habilitación de las competencias presidenciales y, correlativamente, su legítima utilización durante la vigencia del periodo de excepción².

2. La Corte ha sostenido de manera reiterada que las fuentes de las restricciones a las potestades legislativas del Presidente consisten básicamente en las normas constitucionales que regulan la declaratoria y desarrollo de los estados de excepción, la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, particularmente, aquellos que prevalecen en el orden interno, en virtud del artículo 93 de la Constitución³. A partir de las reglas derivadas de estos cuerpos normativos, la Sala ha diseñado una metodología para determinar la validez de los decretos dictados bajo el amparo de un estado de excepción. En este sentido, ha sostenido que existen presupuestos formales y materiales de validez, frente a los que deben ser examinadas las medidas legislativas de excepción⁴. A continuación se sintetizan las reglas básicas de tales presupuestos.

5.4.1.1. Requisitos formales de validez de los decretos de emergencia

3. A la Corte corresponde constatar que los decretos legislativos emitidos para conjurar los efectos de una emergencia económica, social o ecológica superen los siguientes presupuestos formales: (i) que hayan sido dictados y promulgados en desarrollo del decreto que declaró el respectivo estado de excepción, (ii) que lleven la firma del Presidente de la República y de todos los Ministros del Despacho, (iii) que hayan sido emitidos dentro del término de vigencia del estado de emergencia fijado en el decreto declaratorio, y (iv) que cuenten con unas motivaciones, las cuales sirvan de razones o causas que condujeron y justifican su expedición⁵.

5.4.1.2. Requisitos materiales de validez de los decretos de emergencia

4. Los presupuestos materiales de validez de los decretos de emergencia se dividen, a su vez, en dos clases, unos de carácter general, relacionados con aspectos mínimos y esenciales, de estricto rango constitucional, que deben satisfacer sustantivamente las normas sometidas a control⁶, y otros de naturaleza específica, asociados al examen de contenido de las medidas adoptadas, orientados a examinar su razonabilidad y necesidad en el marco de la específica situación de excepción declarada⁷.

5.4.1.2.1. Requisitos materiales generales

5. Los presupuestos materiales generales suponen para la Corte examinar los decretos legislativos a la luz de los siguientes juicios:

5.1. Juicio de conexidad material. Este análisis implica determinar que las medidas previstas en el decreto legislativo estén íntimamente relacionadas con las circunstancias que dieron lugar al estado de excepción⁸. Esa relación entre las reglas incorporadas en el Decreto y el estado de excepción, a la luz de una interpretación textual del artículo 47 de la Ley 137 de 1994⁹, debe ser exclusiva, directa y específica, en el sentido de que aquellas únicamente pueden cobrar sentido a la luz de las circunstancias en que consiste la crisis y sus efectos, no de otros hechos o ámbitos más generales, distintos o inconexos de regulación¹⁰.

La Corte también ha señalado que la conexidad debe ser interna y externa. Es interna cuando las normas del Decreto guardan una estrecha vinculación con los motivos aducidos como justificación de la producción del acto. Por su parte, es externa si hay una conexión temática entre las causas que dieron lugar a la declaración del estado de excepción y las reglas previstas en el decreto de desarrollo¹¹.

5.2. Juicio de ausencia de arbitrariedad. Con arreglo al artículo 7 de la Ley 137 de 1994, los mecanismos adoptados en el decreto de excepción no pueden afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales ni implicar actos arbitrarios. Al mismo tiempo, la norma presupone que, en caso de restringirse un derecho o una libertad fundamental, tales limitaciones no pueden traspasar los márgenes mínimos que impidan su ejercicio o comporten su absoluta negación.

5.3. Juicio de intangibilidad. Según el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las normas de excepción no puede desconocer el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

5.4. Juicio de no contradicción específica. Conforme a este examen, los decretos expedidos con ocasión del estado de emergencia y para conjurar sus consecuencias no pueden suponer contradicción alguna con mandatos pertenecientes al bloque de constitucionalidad y, en especial, con prohibiciones constitucionales expresas. En este sentido, por ejemplo, los artículos 50 de la Ley 137 de 1994 y 215 (último inciso) de la Constitución Política señalan que no es posible incorporar medidas que tiendan a desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

5.4.1.2.2. Requisitos materiales específicos

6. Los presupuestos materiales específicos implican llevar a cabo un examen de los decretos sometidos a revisión automática, a partir de los siguientes juicios:

6.1 Juicio de finalidad. Este test comporta la necesidad de que las medidas adoptadas se encuentren destinadas con exclusividad a conjurar la emergencia económica, social o ecológica y a impedir la extensión de sus efectos. Debe ser clara la existencia de una conexidad de carácter teleológico entre el contenido material de las acciones, planes, estrategias obras o proyectos previstos en el decreto y su aptitud para detener la expansión de las consecuencias nocivas de la crisis o para reestablecer la situación social de normalidad¹².

6.2 Juicio de motivación suficiente. Conforme a este análisis, la Corte debe examinar que el Presidente de la República haya justificado las razones por las cuales se establecen limitaciones de los derechos constitucionales y, concretamente, que de la exposición de los considerandos del Decreto sea posible inferir la conexidad de las restricciones a los derechos introducidas con las causas de la crisis y los motivos por las cuales tales medidas son requeridas¹³.

6.3. Juicio de necesidad. La necesidad, como criterio de control, resulta una herramienta fundamental para el análisis de validez constitucional de los decretos dictados en el marco de un estado de emergencia, pues racionaliza y restringe de forma sustancial y a condiciones precisas y debidamente justificadas, el uso de las atribuciones legislativas del Ejecutivo¹⁴.

Esta Corporación ha considerado que la evaluación de la necesidad del decreto implica dos análisis diferenciados, de necesidad fáctica y de subsidiariedad¹⁵. Respecto del primero, se debe determinar si el Presidente incurrió en error manifiesto de apreciación al diseñar la medida o proporcionarle determinado contenido, a la luz del propósito de superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. En este sentido, las acciones o estrategias creadas en el decreto deben ser razonablemente idóneas o aptas para lograr los fines de restablecimiento de la normalidad y neutralización de la situación. En relación con el segundo, se requiere establecer si el Ejecutivo no tenía a disposición o no le era posible acudir, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, a mecanismos jurídicos igualmente idóneos para detener la crisis o contrarrestar sus consecuencias.

6.5. Juicio de proporcionalidad. Este análisis está orientado a prevenir la introducción de normas que generen restricciones excesivas para la superación de la emergencia, en comparación con los beneficios que tienen la potencialidad de asegurar. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la proporcionalidad exige que los rendimientos que puedan obtenerse con la aplicación de las normas excepcionales sean cualitativamente superiores a las limitaciones a mandatos constitucionales y, de otro lado, que los avances hacia el retorno de la normalidad sean sustanciales, en relación con las restricciones ocasionadas a los derechos fundamentales, a partir de la aplicación de las medidas¹⁷.

6.6. Juicio de no discriminación. Con arreglo a este examen, las previsiones que se incorporen en un decreto de emergencia no pueden conllevar tratos discriminatorios por razones de

raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica¹⁸.

5.4.2 Las modificaciones al presupuesto general de la Nación en los estados de excepción

7. La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. De este modo, la Corte ha considerado que rige el principio de legalidad del presupuesto o la reserva de ley para su expedición, modificación o adición, en virtud de la trascendencia del principio democrático en la adopción de las decisiones sobre el uso y destinación de los recursos públicos¹⁹.

8. Al consagrar los anteriores mandatos, sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.

9. En concordancia con lo anterior, el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación señala que los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale y que la fuente de gasto público será el decreto declaratorio del respectivo estado de excepción. De manera complementaria, el artículo 84 del mismo Estatuto indica que, conforme a lo establecido en la Constitución, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al presupuesto general de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización.

10. En este orden de ideas, al Ejecutivo le asiste la competencia, de un lado, para generar créditos adicionales a los contemplados en la ley de presupuesto aprobada por el legislador

y, del otro, para llevar a cabo traslados al interior del mismo presupuesto general, con el objeto de solventar y financiar las medidas tendientes a controlar los efectos de la crisis a la que se refiere el respectivo estado de excepción. La jurisprudencia constitucional ha clarificado, a este respecto, la distinción entre las operaciones presupuestales relacionadas con traslados de partidas y aquellas modificaciones que suponen una creación de créditos adicionales a los inicialmente previstos, como formas diversas de injerencia excepcional en la organización de los gastos públicos durante una vigencia fiscal, por parte del Presidente de la República²⁰.

La generación de créditos adicionales a los inicialmente incorporados en el presupuesto implica nuevas apropiaciones, que se abren en el curso de la correspondiente vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto. Tales adiciones dan lugar a nuevas rentas que, a su vez y en la misma proporción, se contabilizan en el presupuesto, como las derivadas de la emisión de bonos o de nuevos tributos²¹. Por el contrario, los traslados ocurren en todos aquellos eventos en los cuales, sin modificar de ninguna manera la sumatoria total de las rentas, se decide en el mismo marco del presupuesto, cambios, tanto cuantitativos, como de destinación de dos o más partidas presupuestales. En estas hipótesis, se efectúa un crédito a través del cual se incorpora o adiciona un gasto y, correlativamente, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto²².

11. Esta Corporación ha precisado que en los eventos en los cuales el Presidente de la República incluye créditos adicionales en el presupuesto, la fuente de los recursos ha de encontrarse previamente determinada y, de haber sido un decreto legislativo, este será objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte. Por su parte, en la medida en que los traslados presupuestales pretenden cambiar la destinación de partidas específicas, con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el control de constitucionalidad recae en la revisión automática del decreto legislativo que los introduzca, a partir de la conexidad entre los citados traslados y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción, así como la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Este último análisis implica el estudio, tanto de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la forma en que se afectan las partidas que se disminuyen²³. De la misma

manera, incluye la constatación de que los traslados presupuestales que se disponen no supongan la transgresión de límites constitucionales a la modificación del presupuesto, como ocurre con el gasto público social que, según el artículo 349 de la Constitución Política, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación²⁴.

5.4.3. Contenido y alcance del Decreto Legislativo 733 de 2017

13. En el artículo 1º, el Decreto efectuó contracréditos en las partidas de Servicio de la Deuda Pública Nacional e Inversión del Ministerio de Minas y Energía, en el primer caso por \$14.200.000.000 y, en el segundo, en una suma equivalente a \$1.792.000.000, para un total de \$15.992.000.000.

14. Con los recursos liberados, en el artículo 2º, el Decreto previó la apertura de varios créditos, en las siguientes cuentas: (i) Acceso al Servicio Público Domiciliario de Gas, en cuantía de \$270.000.000, (ii) Consolidación Productiva del Sector Energía Eléctrica, por \$1.522.000.000, (iii) Infraestructura Red Vial Primaria, en una suma de \$3.200.000.000, (iii) Créditos de Funcionamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un monto igual a \$5.000.000.000, e (iv) Inclusión Social y Productiva para la Población en Situación de Vulnerabilidad, por \$.6000.000.000. Los créditos ascienden en total a \$15.992.000.000, valor que corresponde exactamente a los recursos contracreditados. Las dos operaciones presupuestales pueden ser ilustradas de la siguiente manera:

Cuentas contracreditadas

Valor en pesos

Créditos abiertos

Valor en pesos

Servicio de la Deuda Pública Nacional

Inversión del Ministerio de Minas y Energía

14.200.000.000

1.792.000.000

Acceso al Servicio Público Domiciliario de Gas

Consolidación Productiva del Sector Energía Eléctrica

Infraestructura Red Vial Primaria

Créditos de Funcionamiento del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Inclusión Social y Productiva para la Población en Situación de Vulnerabilidad

270.000.000

1.522.000.000

3.200.000.000

5.000.000.000

6.000.000.000

15.992.000.000

Total

15.992.000.000

15. En el artículo 3º, el Decreto Legislativo 733 de 2017 establece que las normas anteriores se acompañan de un anexo, que contiene el detalle del gasto para la vigencia fiscal 2017.

16. En el artículo 4º, se precisa que las partidas presupuestales contenidas en el Decreto deberán ser ejecutadas en las zonas del municipio de Mocoa afectadas por el desastre y para los estrictos propósitos que se encaminen a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Adicionalmente, se indica que el término de ejecución presupuestal de los recursos de que trata el Decreto se ajustará a lo contemplado en los decretos ley proferidos en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica del municipio de Mocoa.

17. Por último, en el artículo 5º establece la regla usual de vigencia, según la cual, el Decreto en mención rige a partir de la fecha de su publicación.

18. Las anteriores son, entonces, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 733 de 2017, expedido por el Presidente de la República, en virtud de la previa declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. En esencia, los artículos 1º a 3º contienen la operación presupuestal del traslado de partidas para atender el estado de excepción declarado en Mocoa, en el artículo 4º se establecen algunas previsiones para la adecuada ejecución de los recursos en orden a garantizar dicho fin y en el artículo 5º se incorpora la norma de vigencia de las anteriores disposiciones.

5.4.4. Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 733 de 2017

5.4.4.1. Los requisitos formales de validez del Decreto Legislativo 733 de 2017

19. La Sala encuentra que el Decreto Legislativo 733 de 2017 satisface los presupuestos formales de las normas jurídicas de excepción, dictadas al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En efecto, el Decreto (i) fue emitido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994. Así mismo, (ii) se expidió en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 601 del 6 de abril de 2017, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de

Mocoa; y (iii) se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos los ministros de despacho, con excepción del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien en el momento de la emisión del acto normativo se hallaba en comisión de servicios en el exterior, debidamente concedida mediante la Resolución 690 del 2017²⁵. Sus funciones eran ejercidas en ese instante por el Viceministro de Ambiente, quien entonces signó el Decreto y, para los efectos pertinentes, concurre a satisfacer la regla de la firma por parte del gabinete ministerial, derivada de los artículos 215 de la Constitución Política y 46 de la Ley 137 de 1994, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional²⁶.

De igual manera, el Decreto (iv) fue dictado el 5 de mayo de 2017, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del estado de excepción, declarado el 6 de abril de 2017, e (iv) incluye un conjunto de consideraciones orientadas a justificar las atribuciones presidenciales, a través de operaciones presupuestales, para conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis desatada en el citado municipio, a mostrar la insuficiencia de las apropiaciones contenidas en el presupuesto nacional de la presente vigencia en orden a lograr ese fin y a sustentar, en consecuencia, la necesidad de reasignar algunas rentas. Por lo anterior, el Decreto Legislativo 733 de 2017 cumple los requisitos formales de validez constitucionalmente exigidos.

5.4.4.2. Los requisitos materiales de validez del Decreto Legislativo 733 de 2017

20. Una vez analizado el contenido del Decreto y apreciadas las pruebas allegadas a la actuación, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 733 de 2017 satisface, de igual manera, los presupuestos materiales que determinan su validez constitucional, como norma expedida bajo el amparo del estado de excepción declarado en el municipio de Mocoa, el 6 de abril de 2017.

22. En efecto, conforme al Decreto Legislativo 601 de 2017, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el Municipio de Mocoa, el viernes 31 de mayo de 2017, a las 11:30 de la noche, la localidad fue sorprendida por la creciente de varias quebradas de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco, la cual produjo una avenida torrencial que acabó con la vida de 290 personas, dejó heridas a 332 más, afectó 1518 familias y produjo la desaparición de, aproximadamente, 200 habitantes, según el Reporte General 001 del 4 de abril de 2017, de la Unidad para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Como consecuencias relevantes para el presente asunto, según el Decreto, la tragedia inhabilitó las fuentes de subsistencia de las familias afectadas, algunas de ellas dedicadas al trabajo informal o artesanal y, por sus dimensiones y características, se indicó que podía generar problemas críticos de desempleo, con fuertes consecuencias para el mercado laboral. Así mismo, conforme a sus consideraciones, el desastre natural 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, además de riesgos para la seguridad alimentaria y el desarrollo económico de la región. En otro sentido, en el Decreto se subrayó que los usuarios damnificados o afectados por la avalancha quedaron en incapacidad de cumplir con las obligaciones derivadas de la prestación del servicio de energía eléctrica y que dos puentes de la infraestructura vial debían ser demolidos y contruídos de nuevo, mientras que otras tres de esas obras tenían que ser reparadas.

De similar manera, en el informe allegado al proceso por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se puso de manifiesto que la plaza de mercado y varios puentes de acceso fueron destruidos por la tragedia y se reiteró que la población de bajos recursos quedó en imposibilidad de sufragar el costo de servicios públicos domiciliarios, como la energía eléctrica y el gas domiciliario. Adicionalmente, en el escrito presentado por la Presidencia de la República, se señaló que el puente sobre el Río Mulato, que comunica la despensa agrícola del Departamento de Putumayo con los Departamentos de Nariño y Huila, resultó seriamente afectado y los expertos de INVIAS determinaron la necesidad de su demolición, ante la inminencia del colapso.

23. Por su lado, las partidas generadas en el Presupuesto General de la Nación por el artículo 3º del Decreto objeto de control, según se precisó en el citado informe del Ministerio de Hacienda, serán empleadas específicamente para (i) conceder créditos blandos, a fin de reactivar la economía de la localidad; (ii) subsidiar a los afectados, económicamente más desfavorecidos, el pago de algunos servicios públicos domiciliarios durante algunos meses; (iii) y construir obras públicas en el municipio, como puentes de acceso y la plaza de mercado. El artículo 4º del Decreto examinado puntualiza que las citadas partidas serán ejecutadas en las zonas del municipio de Mocoa afectadas por el desastre y con el estricto propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El término de ejecución de tales recursos, se prevé también, deberá ajustarse a lo contemplado en los decretos

proferidos bajo el amparo del estado de excepción declarado.

A juicio de la Corte, las anteriores medidas, inscritas en el marco de las referidas cautelas para su aplicación, no solo no tienen por objeto fines difusos o abstractos, solo mediata o indirectamente relacionados con las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, sino que se encuentran en una relación de conexidad externa, de naturaleza concreta, inmediata y exclusiva con los efectos ocasionados por la avenida torrencial.

Cada uno de los gastos previstos en el Decreto se halla estratégicamente diseñado para atender ámbitos de incidencia y relevancia impactados por la calamidad, de los cuales se dejó constancia en el Decreto que declaró la emergencia. Las apropiaciones se identifican con tres clases de afectaciones sensibles y más comunes en fenómenos como los ocurridos en el municipio de Mocoa: (i) los posibles problemas de comunicación de la ciudad, derivados de la multiplicidad de daños sufridos por la red vial; (ii) las probables consecuencias de la tragedia para los habitantes y la generación de empleo; y (iii) los efectos devastadores que la crisis podía tener, en especial, para los socioeconómicamente más débiles. Por esta razón, el Gobierno Nacional focalizó aquellas áreas como prioritarias, para ser atendidas mediante los traslados de recursos de que da cuenta el Decreto bajo revisión.

24. Adicionalmente, las medidas juzgadas mantienen también una relación de conexidad interna con los considerandos expuestos en el Decreto Ley 733 de 2017. En estos, el Presidente de la República expuso que el artículo 3° del Decreto 601 de 2017, declaratorio del estado de excepción, ya contenía la previsión de que se llevarían cabo las operaciones presupuestales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Así mismo, en la motivación del Decreto sometido a revisión, el Ejecutivo sustentó que las apropiaciones incluidas en la Ley 1815 de 2016, sobre el Presupuesto de Rentas y Apropiaciones, vigencia 2017, resultaron insuficientes para dicho propósito, de manera que se hacía indispensable disponer la destinación transitoria de algunas rentas y la reasignación de otras existentes. El Gobierno puso de presente, además, la competencia que le otorga el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto para atender los gastos ocasionados por los estados de excepción, mediante créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación.

En este orden de ideas, las partidas incluidas dentro del Decreto 733 de 2017, en el marco del estado de emergencia declarado, encierran plena conexidad y justificación en las consideraciones que antecedieron su creación. Como consecuencia, la Sala constata que el acto jurídico objeto de control satisface la exigencia de la conexidad y, por lo tanto, los presupuestos materiales generales.

25. A juicio de la Corte, el Decreto Legislativo 733 de 2017 supera, de igual modo, los presupuestos materiales específicos de validez. Por un lado, debido a que las normas revisadas no incorporan intervención alguna en los derechos constitucionales fundamentales y, en cambio, propenden por garantizar los medios mínimos de subsistencia en medio de un escenario de crisis y procurar estabilizar la economía y el empleo en la zona afectada, no contravienen la prohibición de discriminación y les es inaplicable la exigencia de justificación suficiente, solo requerida para sustentar limitaciones a tales prerrogativas superiores. Por otro lado, a partir del panorama presentado en los fundamentos precedentes, resulta claro que el Decreto satisface los juicios de finalidad, necesidad, incompatibilidad y proporcionalidad.

26. Las normas controladas cumplen el juicio de finalidad, en la medida en que las apropiaciones presupuestales dispuestas en el Decreto Legislativo 733 de 2017, como se indicó, están estrechamente vinculadas con las tres citadas áreas estratégicas y de priorización seleccionadas por el Gobierno, para llevar a cabo un plan de mitigación de los efectos de la emergencia. Precisamente, existe una conexidad entre las disposiciones presupuestales diseñadas en el Decreto objeto de análisis y las circunstancias que originaron la calamidad, porque aquellas tienen el propósito de neutralizar sus consecuencias más trascendentales para la población. Específicamente, los créditos abiertos en el presupuesto buscan reconstruir en lo esencial la red vial, reactivar el tejido empresarial y la economía de la localidad, además de proporcionar atención humanitaria a las familias económicamente más vulnerables, frente a los estragos causados por el fenómeno natural.

27. En el mismo sentido, la Sala encuentra que el Decreto Legislativo 733 de 2017 supera el juicio de necesidad y de incompatibilidad, por cuanto la inyección de recursos del presupuesto, en las cuantías indicadas en el fundamento 14, para reestablecer la normalidad en la mayor medida posible, atender a los más débiles ante la situación de crisis, reactivar la economía y reconstruir la red vial, resulta ser, en efecto, el mecanismo más idóneo y eficaz

en orden a lograr los resultados esperados, al menos en un grado importante. La Sala observa, en este sentido, que el Gobierno ha considerado como un ingrediente fundamental para la aceleración del proceso de recuperación del municipio, la activación rápida de la actividad empresarial, pues, de acuerdo con el informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la construcción de la plaza de mercado y a la concesión de créditos para comerciantes se han destinado más de las tres cuartas partes del total de los recursos apropiados.

Sin embargo, antes que detectarse un error manifiesto de apreciación en el medio elegido por el Gobierno Nacional, a juicio de la Corte, la selección de frentes estratégicos de acción y la diferenciada destinación de recursos, obedece a un criterio técnico, que se mantiene dentro del margen razonable de apreciación acerca de la selección de los medios con capacidad para superar la situación de emergencia. Por lo tanto, es claro que las medidas incorporadas por el Decreto superan el test de necesidad fáctica. De otra parte, es evidente que el Presidente de la República no tenía a disposición, dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales ordinarias, mecanismos igualmente idóneos y ágiles para perseguir los mismos resultados.

En particular, como se indicó en la Sentencia C-386 de 2017, que encontró ajustado a la Carta el Decreto declaratorio del estado de excepción, el régimen previsto en el Capítulo VII, artículos 65 a 89, de la Ley 1523 de 2011, con el fin de atender las situaciones de desastre y calamidad pública, si bien incluye alternativas de naturaleza principalmente administrativa, no habilita al Ejecutivo para disponer de recursos adicionales a los del Fondo de Compensación Interministerial que, destinados presupuestalmente a urgencias excepcionales, ya habían sido agotados en este caso.

En el citado Capítulo de la Ley 1523 de 2011 solo se faculta al Gobierno Nacional, en lo relevante, para la contratación de empréstitos (art. 67), la adquisición de inmuebles o derechos reales que sean indispensables, a través de cualquier de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, Entidades Territoriales o Descentralizadas (art. 73); para disponer directamente, o a través de convenios interinstitucionales con terceras entidades, el uso de los bienes, respecto de los cuales pesen medidas de decomiso preventivo o que se encuentren en proceso de extinción de dominio o se hallen extinguidos (art. 79) y para 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 que garanticen la habilitación de suelo, en orden a la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos (art. 81).

No obstante, ni la Ley 1523 de 2011, ni otras normas legales ordinarias habilitan al Ejecutivo para la obtención de recursos destinados a hacer frente a las situaciones de emergencia y menos aún para llevar a cabo operaciones de índole presupuestal con los mismos propósitos. En consecuencia, en el contexto de urgencia que planteaba la situación, la Corte encuentra demostrado el criterio de subsidiariedad con el que se acudió a las potestades legislativas de excepción.

28. El Presidente de la República expresó también en las motivaciones del Decreto 733 de 2017, por qué las normas ordinarias suspendidas eran incompatibles con el correspondiente estado de excepción. A este respecto, afirmó que las apropiaciones incluidas en la Ley 1815 de 2016 eran insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. En razón de la magnitud de la calamidad y la carencia de recursos disponibles, estimó que se hacían indispensables reglas especiales inmediatas, en orden a destinar transitoriamente algunas rentas y reasignar otras existentes. Adicionalmente, puntualizó la necesidad de adoptar previsiones que contuvieran las autorizaciones de gasto y permitieran la ejecución de los recursos correspondientes, de modo que se hacía imperioso efectuar modificaciones a la Ley 1815 de 2016. En este sentido, el Ejecutivo cumplió la obligación de sustentar, en forma detallada, la incompatibilidad de las normas sobre el presupuesto de la actual vigencia con el estado de emergencia que se busca mitigar.

29. Por último, el Decreto que se analiza satisface el juicio de proporcionalidad, pues no solo no establece restricciones para los derechos fundamentales, sino que diseña medios específicos para su protección, a través de la atención humanitaria a las personas afectadas por la avalancha y económicamente más desfavorecidas, además de la promoción del empleo y la reactivación rápida de la economía en la ciudad. La disminución de los recursos en algunas cuentas del Presupuesto se muestra también proporcional y razonable, en comparación con los créditos generados, habida cuenta de los fines que se pretenden alcanzar.

En los contracréditos previstos se reduce una parte del monto correspondiente al Servicio de la Deuda Pública Nacional y, dentro de la sección de Minas y Energía, se reasigna la destinación de algunas cantidades, en procura de conjurar la situación de emergencia. Estas operaciones presupuestales, en criterio de la Corte, son proporcionales, en la medida en que se aminora la cuantía que se utilizará para el cumplimiento de las obligaciones relativas a la deuda pública y la realización de algunos proyectos estatales, pero ello se ve suficientemente compensado y ampliamente justificado con la garantía de derechos constitucionales fundamentales, como el mínimo existencial y la satisfacción de necesidades básicas y, en general, el gasto público social en que convergen los créditos apropiados.

En efecto, las disposiciones contenidas en el Decreto introducen un conjunto de estrategias y acciones para contrarrestar las consecuencias socioeconómicas que trajo la avenida torrencial sobre el Municipio de Mocoa, pero no implican el desamparo de un valor constitucional, ni comportan el desconocimiento de un especial mandato superior. Solamente priorizan temporalmente el uso de algunos recursos públicos para la ayuda humanitaria y la reconstrucción de la zona golpeada por la emergencia, frente a proyectos como la implementación del sistema de gestión de documentos electrónicos de archivo en el Ministerio de Minas y Energía y el mantenimiento y ampliación de la infraestructura de las sedes de esa entidad²⁷, y en relación con la cuantía que en el presente año se destinará al pago de la deuda pública. Estos asuntos, si bien son relevantes en el marco de la gestión y el funcionamiento del Estado, a juicio de la Corte, no implican urgencias inaplazables, por cuanto su cumplimiento podría disponerse en siguientes vigencias presupuestales. Por lo tanto, las normas de excepción que disponen la transitoria restricción de tales rubros se muestran proporcionales y razonables.

Adicionalmente a lo anterior, los créditos generados no implican el desconocimiento de restricciones constitucionales a la modificación del Presupuesto, como aquella relativa a la prioridad del gasto público social consagrada en el artículo 349 C.P., en la medida en que, antes bien, algunos están orientados a la inclusión social y productiva de las personas en situación de vulnerabilidad (cfr. supra 14) y todos, en general, buscan promover beneficios a la población damnificada con la emergencia.

5.4.4.3. Conclusión

30. En este orden de ideas, la Sala concluye que el Decreto Legislativo 733 de 2017 es compatible con la Carta, por cuanto supera los presupuestos formales y materiales exigidos por los mandatos constitucionales y legales pertinentes y, en consecuencia, declarará su exequibilidad.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 733 de 2017, “[p]or el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación”.

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

LUIS GULLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

1 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

2 Cfr. Sentencias C-802 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. S.V. Jaime Araújo Rentería, Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández. A.V. Jaime Córdoba Triviño; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; C-672 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime; C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-156 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. A.V. María Victoria Calle y Jorge Iván Palacio; C-670 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. A.V. Jorge Iván Palacio Palacio; y C-940 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. S.P.V. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araújo Rentería. S.V. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Ver, entre otras, las Sentencias C-751 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. Unánime; C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; C-985 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. S.V. Jaime Araújo Rentería. A.V. Nilson Pinilla Pinilla; C-703 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Unánime; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime.

4 Para una ilustración de la metodología, ver las Sentencias C-225 de 2009. M.P. (e) Clara Elena Reales Gutiérrez. S.V. Cristina Pardo Schlesinger y Mauricio González Cuervo. A.V. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

5 Cfr., al menos, las Sentencias C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; C-216 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Unánime; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime; C-218 de 2011. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime;

C-876 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. S.V. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández y Álvaro Araújo Rentería. A. V. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño; y C-940 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. S.P.V. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Rodrigo Escobar Gil y Jaime Araújo Rentería. S.V. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 La Corte ha señalado que estos requisitos versan, en otros términos, sobre violaciones “groseras” o “abiertas” a la Constitución. Ver, a este respecto, las Sentencias C-274 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa. Unánime; C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; y C-224 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

7 Los requisitos generales relacionados se derivan directamente de las exigencias previstas en los artículos 8 a 14 de la Ley 137 de 1994.

8 Constitución Política. Art. 215: “(...) Estos decretos (de desarrollo) deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

10 Sentencias C-225 de 2009. M.P. (e) Clara Elena Reales Gutiérrez. Unánime; C-274 de 2011. M. P. María Victoria Calle Correa. Unánime.

11 Sentencias C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; y C-703 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Unánime.

12 Ley 137 de 1994. Artículo 10: “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

13 Ley 137 de 1994. Artículo 8: “Justificación expresa de la limitación del derecho. Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la

relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias”.

14 Ley 137 de 1994. Artículo 11: “Necesidad. Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”.

15 En la Sentencia C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se señaló: “[a]sí, el juicio de necesidad apunta a que determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos. Para ello, debe la Corte apreciar dos aspectos definidos: El primero, relativo a si el Presidente incurrió en error manifiesto en la apreciación de la necesidad de la medida, de modo que esta carecía de toda vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron. El segundo, relacionado con la evaluación acerca de la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad”. Cfr. así mismo, las Sentencias C-916 de 2002. M.P. (e) Clara Elena Reales. Unánime; C-225 de 2009. M.P. (e) Clara Elena Reales Gutiérrez. S.V. Cristina Pardo Schlesinger y Mauricio Gonzalez Cuervo. A.V. Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Juan Carlos Henao Pérez.

16 Ley 137 de 1994. Artículo 12: “Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”.

17 La división analítica de este juicio en dos reglas se deriva del artículo 13 de la Ley 134 de 1994, según el cual, “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. // La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

18 Ley 137 de 1994. Artículo 14: “No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no

obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. // La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velara por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomara medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa”.

19 Cfr. Sentencias C-625 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Unánime; C-006 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa. A.P.V. Mauricio González Cuervo; Sentencia C-192 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero. S.V. José Gregorio Hernández Galindo; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime; C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

20 En la Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Unánime, la Corte subrayó: “11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones “simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”. En el mismo sentido, ver la Sentencia C-483 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime.

21 Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V.

Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

22 En la Sentencia C-206 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell. S.V. Jorge Arango Mejía, reiterada en la Sentencia C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte refirió: “[e]n el traslado presupuestal, como se dijo, simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones. // Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos”.

23 Cfr. Sentencias C-947 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería. S.P.V.

Clara Inés Vargas Hernández; y C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. S.V. Alfredo Beltrán Sierra y Álvaro Araújo Rentería. S.P.V. Clara Inés Vargas Hernández.

24 Sentencia C-146 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime.

25 Al expediente fue allegada copia auténtica de la Resolución, firmada por el Presidente de la República. Folios 37 a 38 del expediente.

26 La Corte ha considerado que, en estos eventos, los Viceministros encargados tienen la dignidad y desempeñan atribuciones propias de Ministros. Además, ha subrayado que asumen la responsabilidad política de aquellos. En la Sentencia C-488 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz, que analizó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 700 de 1992, “por cual se adoptaron medidas en materia de contratación, endeudamiento, presupuesto y reestructuración de las entidades del sector eléctrico”, con el fin de conjurar la crisis en el servicio público de energía eléctrica, la Corte indicó: “[l]os viceministros de Desarrollo Económico y Educación Nacional, quienes aparecen suscribiendo el Decreto, lo hicieron, como allí mismo se expresa, en su calidad de encargados de los correspondientes despachos, es decir que ostentaban el rango de ministros y tenían las facultades propias de los titulares”. En similar sentido, en la Sentencia C-1065 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Sala analizó si la circunstancia de que algunos Ministros encargados de Ministerios diferentes al suyo y Viceministros encargados de Ministerios hubieran firmado el Decreto Legislativo 2180 de 2002, que introdujo algunos tipos penales en el marco del estado de

conmoción, incidía en la validez formal del acto. En respuesta al problema, señaló: “el hecho de que algunos ministerios estén encargados a los ministros de otras carteras, en nada afecta la constitucionalidad formal del decreto, pues el requisito está dirigido a que el gobierno, en el sentido indicado en el artículo 115 de la Constitución, participe de la decisión de declarar el estado de conmoción interior. Así, se trata de una decisión colegiada, reservada a aquellas personas que tienen funciones políticas: los ministros, sea que sean directores de una sola entidad o varias. Así mismo, en concepto de la Corte no existe irregularidad por el hecho de que en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo, pues éste habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214 de la Carta”.

Ver, en igual sentido, las Sentencias C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime. C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime; C-296 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa. Unánime; y C-243 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. Unánime.

27 Ver, a este respecto, anexo del Decreto. Folio 9 del expediente.