

C-671-15

Sentencia C-671/15

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS ADMINISTRATIVOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS POR ENTIDADES TERRITORIALES-Promulgación en desarrollo de Estado de Emergencia Social

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-No existe vulneración por el hecho de sobrepasar el ámbito de vigencia

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS ADMINISTRATIVOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS POR ENTIDADES TERRITORIALES-No tiene vocación de permanencia

DECRETOS EXPEDIDOS EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Sujeción a requisitos y limitaciones

DECRETOS LEGISLATIVOS-Juicio de constitucionalidad

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Contenido y alcance

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Control de constitucionalidad

CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS-Naturaleza jurídica/CONTRATACION DIRECTA-Excepciones a la regla/CONTRATACION DIRECTA-Modalidades de selección de contratistas mediante licitación pública/CONTRATACION DIRECTA-Modalidad aplicable a convenios y contratos interadministrativos

CONTRATOS O CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS-Regulación/CONTRATOS O CONVENIOS

INTERADMINISTRATIVOS-Calidad de los sujetos contratantes/CONVENIO INTERADMINISTRATIVO-Consagración/CONVENIO INTERADMINISTRATIVO-Negocio jurídico bilateral/ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS-Modalidades/ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS-Régimen jurídico/CONTRATO INTERADMINISTRATIVO-Excepción al principio general de selección objetiva de contratistas

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Conexidad material/ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Deportaciones, repatriaciones, retornos y expulsiones de territorio venezolano/ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Suscripción de convenios interadministrativos y contratación directa

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Necesidad de medidas excepcionales

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Proporcionalidad de medidas excepcionales/CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS-Prohibición para servidores públicos cuatro meses antes de las elecciones/DECRETO LEGISLATIVO-No puede suspender vigencia de disposición de contenido estatutario en cuanto su finalidad es garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en las competencias electorales

DERECHO FUNDAMENTAL A RECIBIR AYUDA HUMANITARIA-Contenido esencial/DERECHO FUNDAMENTAL A RECIBIR AYUDA HUMANITARIA-Manifestación del derecho a una subsistencia mínima/DERECHO FUNDAMENTAL A RECIBIR AYUDA HUMANITARIA-Expresión directa del derecho fundamental al mínimo 8 vital/DEMANDAS DE AYUDA HUMANITARIA DE POBLACION REPATRIADA, EXPULSADA, DEPORTADA Y RETORNADA DE VENEZUELA-Violación grave a los derechos humanos por expulsiones colectivas

DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS COMPETENCIAS ELECTORALES-Razones constitucionales de la prohibición de contratar antes de las elecciones

DERECHOS FUNDAMENTALES-Doble dimensión/DERECHOS FUNDAMENTALES-Dimensión subjetiva y objetiva

DERECHOS POLITICOS-Doble dimensión/DERECHOS POLITICOS-Dimensión subjetiva y objetiva/DIMENSION OBJETIVA DE LOS DERECHOS POLITICOS-Condiciones para organizar elecciones democráticas/ELECCIONES DEMOCRATICAS-Atributos conceptuales claves/ELECCIONES COMPETITIVAS-Regulaciones materializadas por abstenciones y acciones positivas estatales

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES-Ponderación/PONDERACION-Concepto y finalidad

DERECHO A RECIBIR AYUDA HUMANITARIA Y GARANTIA ELECTORAL DE PROHIBIR CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS CUATRO MESES ANTES DE LAS ELECCIONES-Ponderación/DERECHO DE POBLACION REPATRIADA, EXPULSADA, DEPORTADA Y RETORNADA DE VENEZUELA A RECIBIR AYUDA HUMANITARIA-Prevalencia

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Juicio de motivación de incompatibilidad y de no discriminación

LEY DE GARANTIAS ELECTORALES-Finalidad/LEY DE GARANTIAS ELECTORALES-Prohibición de celebrar convenios interadministrativos para ejecución de recursos públicos cuatro meses antes de las elecciones

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Supera test de no discriminación pues su fin es brindar ayuda humanitaria de emergencia de población repatriada, expulsada, deportada y retornada

DECRETO LEGISLATIVO SOBRE CELEBRACION DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS POR MUNICIPIOS PARA EJECUCION DE RECURSOS PUBLICOS Y CONJURAR CRISIS HUMANITARIA POR CIERRE DE FRONTERA CON VENEZUELA-Celebración temporal de convenios interadministrativos en época preelectoral resulta admisible en el contexto de la

emergencia humanitaria

Control automático de constitucionalidad. Decreto legislativo 1773 de 2015 “Por el cual se autoriza la celebración de convenios administrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales (art. 241.7) y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia, con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

El 7 de septiembre de 2015, el Presidente de la República, atendiendo lo previsto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto 1773 de 2015, “Por el cual se autoriza la celebración de convenios administrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales”.

En Auto del 22 de septiembre de 2015, el Despacho del Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto. Se ordenó: (i) fijar en lista el proceso; (ii) comunicar a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores y del Interior; y (iii) dar traslado al Procurador General de la Nación.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corporación a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

DECRETO 1773 DE 2015

(Septiembre 7)

Diario Oficial No. 49.628 de 7 de septiembre de 2015

MINISTERIO DEL INTERIOR

Por el cual se autoriza la celebración de convenios administrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales.

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 del Decreto número 1770 de 7 de septiembre de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto número 1770 del 7 de septiembre de 2015 y con base en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto;

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el 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 como consecuencia de la deportación masiva, repatriaciones, expulsiones y el retorno de miles de nacionales desde la República Bolivariana de Venezuela y el cierre de la frontera se ha presentado una crisis humanitaria en los municipios cobijados por la

declaración de emergencia;

Que para conjurar la crisis y poder atender a la población afectada es necesario que el Gobierno nacional trabaje conjuntamente con los municipios cobijados por la declaración de emergencia, para coordinar esfuerzos y aportar los recursos requeridos para el efecto;

Que para la coordinación de esfuerzos y aportar los recursos para atender la emergencia, es necesario que las Entidades Estatales, tanto las del Gobierno nacional central como descentralizado, y los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guanía suscriban convenios interadministrativos con los municipios cobijados por la declaración de emergencia;

Que el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 establece que “los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”;

Que la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales por medio de la Resolución número 13331 de 11 de septiembre de 2014 fijando que las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales serán el 25 de octubre de 2015;

Que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994 estableció que los decretos legislativos dictados durante la emergencia económica, social y ambiental pueden reformar o derogar la legislación preexistente, cuando la medida está dirigida a contrarrestar los fenómenos de crisis o impedir que estos se incrementen;

Que es necesario levantar las restricciones legales para permitir a los municipios cobijados por la declaración de emergencia y los departamentos fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela, suscribir convenios interadministrativos para coordinar esfuerzos, aportar y ejecutar los recursos requeridos para atender la emergencia,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. CELEBRACIÓN DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS. Autorícese a los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz; Agustín Codazzi, Becerril, La jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía, así como a los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guainía para que durante el período comprendido entre el 7 de septiembre y el 25 de octubre de 2015 celebren convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, con el objeto de adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria, e impedir la extensión de sus efectos.

La autorización concedida a los departamentos estará limitada para adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos en los municipios cobijados por la declaración de emergencia.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 7 de septiembre de 2015.

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.

El Ministro del Interior encargado de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

YESID REYES ALVARADO.

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.

El Ministro del Trabajo,

LUIS EDUARDO GARZÓN.

El Ministro de Minas y Energía,

TOMÁS GONZÁLEZ ESTRADA.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN.

La Ministra de Educación Nacional,

GINA MARÍA PARODY D'ECHEONA.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ.

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio,

LUIS FELIPE HENAO CARDONA.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DAVID LUNA SÁNCHEZ.

La Ministra de Transporte,

NATALIA ABELLO VIVES.

La Ministra de Cultura,

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA.

III. INTERVENCIONES

1. Presidencia de la República

La ciudadana Cristina Pardo Sclesinger, actuando en su calidad de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1773 de 2015.

Indica que los requisitos formales se cumplen a cabalidad, toda vez que el referido Decreto se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros. Cuenta con la necesaria motivación y fue expedido bajo la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Afirma la existencia de una conexidad material entre el texto normativo sometido a control automático de la Corte y el Decreto 1770 de 2015, mediante el cual se declaró en parte del territorio nacional la emergencia económica, social y ecológica. Lo anterior por cuanto: “Los convenios interadministrativos son un instrumento para que las entidades públicas puedan aunar esfuerzos de cualquier índole (técnicos-administrativos-financieros), encaminados a ejecutar actividades de manera armónica, cuando individualmente no se encuentran en capacidad de desarrollarlos por sí mismas”.

Más adelante agrega: “debido a la época del año en la que se presenta la crisis, los departamentos y municipios tienen la mayoría de su presupuesto ejecutado o comprometido y los recursos disponibles no son suficientes para la atención eficaz, oportuna y adecuada de la crisis”.

Respecto a la necesidad de la medida, sostiene que, debido a las elecciones del próximo 25 de octubre, el Gobierno Nacional, las entidades descentralizadas del orden nacional e incluso los Departamentos fronterizos, no pueden destinar recursos para realizar actividades conjuntamente con los municipios cobijados por la declaratoria de emergencia, tendientes a superar la crisis humanitaria o impedir la extensión de sus efectos.

Agrega que el artículo 38 de la Ley 996 de 2005, dadas las excepcionales circunstancias que ha generado la declaratoria de emergencia, impide la ejecución de recursos que se destinan desde la Nación hacia las entidades territoriales o entre éstas, para conjurar la crisis.

Agrega que si bien las entidades territoriales pueden hacer uso de instrumentos ordinarios previstos en la normativa que regula la gestión contractual, tales como la urgencia manifiesta u otras causales de contratación directa, estos mecanismos deben ser fortalecidos con la posibilidad de que se aúnen esfuerzos entre las entidades territoriales y la Nación, a fin de garantizar los recursos para adelantar los correspondientes procesos de contratación que se requieran para conjurar la crisis, y por supuesto, garantizar su ejecución, contando con el apoyo interinstitucional necesario, más allá de la posibilidad de la contratación con los privados.

Respecto al test de proporcionalidad, asegura la interviniente que el Decreto Legislativo 1773 de 2015 lo supera por cuanto la Ley 996 de 2005 tiene como finalidad evitar que en época preelectoral, se rompa el equilibrio entre las campañas políticas, realizando prácticas proselitistas que conlleven el aprovechamiento de recursos públicos a favor de alguna opción política. Sin embargo, las circunstancias fácticas y la grave violación a los derechos humanos, “no pone en riesgo el equilibrio del ejercicio democrático”. Además, siguen vigentes otras prohibiciones, tales como inaugurar obras públicas, dar inicio a programas de carácter social, etcétera.

2. Ministerio del Interior

El ciudadano Gabriel René Cera Cantillo, actuando en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1773 de 2015.

Luego de citar los diversos requisitos formales y materiales que debe cumplir un Decreto Legislativo, argumenta que “las disposiciones adoptadas son necesarias para conjurar la crisis, en la medida en que han regresado al país, aproximadamente 13.138 personas, según informe de la UNGRD, generando una crisis humanitaria social y económica de los municipios colombianos fronterizos con Venezuela, para lo cual dichas facultades no pueden ser atendidas con los mecanismos ordinarios previstos”.

Explica que las medidas adoptadas guardan plena armonía con el Decreto 1770 de 2015, pues al permitirse la celebración de convenios interadministrativos entre los municipios afectados con la Nación y Departamentos, se pretende conjurar la crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Diana Marcela Cárdenas Ballesteros, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso de la referencia, para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto Legislativo 1773 de 2015.

Señala que se cumplen con los requisitos formales, ya que el Decreto Legislativo se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros; en su parte motiva se explican las razones que justifican las medidas y fue expedido el 7 de septiembre de 2015, es decir, durante el término de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Respecto al cumplimiento de los requisitos materiales, explica que: “para responder de manera oportuna a esta crisis se requiere la coordinación de esfuerzos y recursos de todos los niveles de gobierno, tanto en el nivel central como descentralizado, por tanto es deseable utilizar los mecanismos previstos para el efecto en las normas generales de contratación pública, en este caso, los contratos o convenios interadministrativos (Ley 1150 de 2007)”.

Precisa que: “El convenio o contrato interadministrativo es un acuerdo de voluntades entre entidades públicas que se utiliza comúnmente dentro de la actividad contractual del Estado. El Consejo de Estado ha definido que su naturaleza jurídica es la expresión de la voluntad colegiada y su finalidad es la de cumplir en forma conjunta con las funciones a cargo de ambas entidades o prestar servicios públicos que le han sido encomendados”.

No obstante lo anterior, es necesario levantar la restricción contractual impuesta en la Ley 996 de 2005, con el fin de coordinar esfuerzos y ejecutar los recursos necesarios para atender a la población afectada.

4. Ministerio de Relaciones Exteriores (extemporánea)

La ciudadana Claudia Liliana Perdomo Estrada, actuando en su calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el Decreto Legislativo 1773 de 2015. Por ser extemporánea la intervención, esta Corporación no la tendrá en cuenta.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 5980 del 13 de octubre de 2015, el Procurador General de la Nación rinde concepto, solicitándole a la Corte declare exequible el Decreto Legislativo 1773 de 2015.

Considera que el texto normativo sometido al control de la Corte cumple con los requisitos formales, ya que: (i) se sustenta en el artículo 215 Superior y en el Decreto 1770 de 2015; (ii) fue firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros; y (iii) fue dictado el 7 de septiembre de 2015, es decir, durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Sostiene que se cumplen igualmente con los requisitos de fondo, por cuanto:

“En cuanto a la compatibilidad entre las disposiciones constitucionales y estatutarias pertinentes con el Decreto bajo examen, se debe anotar que éste se ajusta a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, los cuales, según la jurisprudencia constitucional, se aplican para las medidas legislativas de carácter extraordinario”.

Explica que la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1773 de 2005, radica en levantar la restricción legal para permitir a los municipios cobijados por la declaratoria de emergencia y a los Departamentos fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela, suscribir convenios interadministrativos para aportar y ejecutar los recursos públicos requeridos para atender la emergencia, debido a la época del año en la que se presenta la crisis fronteriza y a que los recursos ordinarios son insuficientes para conjurar la crisis, y adicionalmente, debido a la realización de elecciones el 25 de octubre de 2015.

Concluye diciendo que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son proporcionales para conjurar la crisis humanitaria.

1. Competencia

La Corte es competente para revisar el Decreto Legislativo 1773 de 2015, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 215 y 241, numeral 7, de la Constitución Política.

2. Examen formal

El Decreto Legislativo 1773 de 2015 fue dictado y promulgado en desarrollo del Estado de Emergencia Social declarado mediante Decreto 1770 de 2015, razón por la cual se cumple con el primer presupuesto formal exigido por la Carta Política para su expedición.

El decreto aparece firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros. Figuran, de manera explícita, las razones orientadas a mostrar la pertinencia de las medidas en él adoptadas y la relación de conexidad que las mismas tienen con la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional.

Fue expedido el día 7 de septiembre de 2015, esto es, dentro de la vigencia del estado de emergencia social, decretado por el término de treinta (30) días calendario, “contados a partir de la vigencia de este decreto”.

A pesar de que el artículo 1º del Decreto Legislativo 1773 de 2015 autoriza a un conjunto de municipios fronterizos, ubicados en los Departamentos de La Guajira, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía para que “durante el período comprendido entre el 7 de septiembre y el 25 de octubre de 2015 celebren convenios interadministrativos para la

ejecución de recursos públicos, con el objeto de adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos”, no existe vulneración alguna de la Constitución, por el hecho de sobrepasar el ámbito de vigencia del Decreto 1770 de 2015, por doce (12) días.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en sentencia C-179 de 1994, proferida con ocasión de la revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, consideró lo siguiente:

“Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales “dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.

De hecho, el Decreto Legislativo 1773 de 2015 no tiene vocación de permanencia, como quiera que se trata de una autorización para celebrar convenios interadministrativos, a favor de determinadas entidades territoriales, durante un término preciso.

La Corte encuentra, en consecuencia, que el Decreto 1773 de 2015 cumple con los requisitos formales previstos en el artículo 215 de la Constitución.

3. Análisis material

Los decretos que se expidan al amparo del estado de emergencia económica, social o ecológica están sujetos a un conjunto de requisitos y de limitaciones derivadas de la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los tratados internacionales sobre derechos humanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, prevalecen en el orden interno.

En ese contexto, ha señalado la Corte que el juicio de constitucionalidad de los decretos legislativos debe orientarse a establecer la relación de conexidad material de las medidas

adoptadas con las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la especificidad de las mismas, valoración que comprende el análisis de la finalidad y la necesidad de las medidas. Así mismo, dicho examen, cuando sea del caso, debe constatar si existe motivación suficiente para imponer limitaciones a los derechos constitucionales; si las normas ordinarias suspendidas son incompatibles con el correspondiente estado de excepción y si las medidas expedidas son proporcionales, tanto en relación con la gravedad de la situación, como con el tipo de limitaciones que impongan al ejercicio de las libertades.

Mediante el juicio de constitucionalidad es preciso verificar que las medidas adoptadas, en su contenido mismo, no entren en contradicción específica con la Constitución o desconozcan las prohibiciones generales contenidas en el ordenamiento superior, que comprenden las de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público; suprimir o modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

El examen material de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1773 de 2015, plantea varios problemas jurídicos.

Así, una medida excepcional, mediante la cual el Gobierno Nacional autoriza temporalmente (del 7 de septiembre al 25 de octubre de 2015) a un conjunto de Municipios, ubicados en la zona fronteriza con Venezuela, para celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, con el objeto de adelantar tareas para conjurar una crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos:

- ¿Guarda conexidad material con las causas invocadas en el Decreto mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en una parte del territorio nacional (Decreto 1770 de 2015)?.
- El Gobierno Nacional, mediante un Decreto Legislativo, ¿podía suspender temporal y geográficamente la vigencia de una disposición contenida en una Ley Estatutaria referente al régimen de garantías electorales, con el fin de afrontar una crisis humanitaria?
- Las medidas adoptadas, ¿superan los juicios de motivación de incompatibilidad y no

discriminación?

Para resolver los referidos problemas jurídicos, la Corte: (i) determinará el sentido y el alcance de la normatividad objeto de control; (ii) analizará las relaciones existentes entre las causas y motivaciones invocadas en el Decreto 1770 de 2015 y el contenido del Decreto Legislativo 1773 de 2015 (conexidad material); y (iii) estudiará la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en especial, lo referente a la validez de la suspensión temporal y geográfica de la prohibición de celebrar convenios interadministrativos (parágrafo del artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005).

3.1. Contenido y alcance de la disposición objeto de revisión

3.1.1. Descripción de la normatividad sometida a control de constitucionalidad

El Decreto Legislativo 1773 de 2015 está integrado por un conjunto de motivaciones y dos artículos.

En la parte motiva se afirma que mediante el Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, y con base en el artículo 215 Superior, el Gobierno Nacional declaró, por el término de treinta (30) días, el estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes municipios fronterizos con Venezuela: La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná y Curumaní en el Departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata, en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el Departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el Departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el Departamento del Vichada, e Inírida del Departamento de Guainía.

Se explica asimismo que, debido a las deportaciones masivas, repatriaciones, expulsiones y retornos de miles de nacionales de la República Bolivariana de Venezuela y el cierre de la frontera, se ha presentado una crisis humanitaria en los municipios y Departamentos cobijados por la declaratoria de emergencia.

A efectos de conjurar la referida crisis, se argumenta la necesidad de que el Gobierno Nacional trabaje conjuntamente con los municipios y Departamentos afectados, “para coordinar esfuerzos y aportar los recursos requeridos para el efecto”.

De igual manera, se explica que la coordinación de esfuerzos precisa que las entidades estatales, de los órdenes central y descentralizado, así como los Departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guainía, “suscriban convenios interadministrativos con los municipios cobijados por la declaratoria de emergencia”.

Dado que el 25 de octubre se celebran las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales, ediles y miembros de Juntas Administradoras Locales, se explica la necesidad de “levantar las restricciones legales para permitir a los municipios cobijados por la declaración de emergencia y los departamentos fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela, suscribir convenios interadministrativos para coordinar esfuerzos, aportar y ejecutar los recursos requeridos para atender la emergencia”. Más específicamente, el artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, el cual prohíbe la celebración de convenios interadministrativos dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones.

En lo que concierne a la parte normativa del Decreto Legislativo 1773 de 2015, en su artículo primero se autoriza a un conjunto de municipios y Departamentos fronterizos con Venezuela para que “durante el período comprendido entre el 7 de septiembre y el 25 de octubre de 2015 celebren convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, con el objeto de adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria, e impedir la extensión de sus efectos”. A renglón seguido, se limita el contenido y alcance de tal habilitación: “La autorización concedida a los departamentos estará limitada para adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos en los municipios cobijados por la declaración de emergencia”.

El artículo 2º del Decreto 1773 de 2015 dispone que “El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición”, es decir, desde el 7 de septiembre de 2015.

Como puede advertirse con facilidad, ninguna disposición del Decreto Legislativo 1773 de 2015 comporta restricción alguna a los derechos fundamentales. Se trata simplemente de regular un asunto de contratación estatal, con miras a atender, con mayor celeridad, eficacia y eficiencia, una crisis humanitaria, generada por las diversas medidas adoptadas

por las autoridades venezolanas.

3.1.2. Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos

3.1.2.1. Excepciones a la regla de la contratación directa

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, por regla general la selección de los contratistas debe hacerse por licitación pública:

“ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:”

El mismo texto normativo contempla, entre el catálogo de excepciones a la selección objetiva, la celebración de contratos interadministrativos:

“4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;

b) Contratación de empréstitos;

c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. (Subrayas y negrillas fuera del texto)

La regla de contratación directa fue desarrollada por el Artículo 76[1] del Decreto 1510 de 2013 “Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.”, el cual dispone que esta modalidad de contratación es aplicable a los contratos y convenios interadministrativos:

“Artículo 76. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre entidades estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 73 del presente decreto.

Cuando la totalidad del presupuesto de una entidad estatal hace parte del presupuesto de otra con ocasión de un convenio o contrato interadministrativo, el monto del presupuesto de la primera deberá deducirse del presupuesto de la segunda para determinar la capacidad contractual de las entidades estatales.” (Subrayas fuera del texto)

3.1.2.2. La regulación de los contratos o convenios interadministrativos

Lo que hace interadministrativo a un contrato o convenio no es el procedimiento de selección aplicable, sino la calidad de los sujetos contratantes, esto es que las dos partes de la relación jurídica contractual formen parte de la administración pública.

El convenio interadministrativo fue consagrado en los Artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones:”, como un negocio jurídico bilateral en virtud del cual la administración se vincula con otra entidad pública en el marco de la función administrativa de que trata el Artículo 209 de la Constitución para que mediante instrumentos de cooperación se cumpla el interés general:

“Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de sus entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.”

(...)

“Artículo 96º.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las

actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que de origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a. Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b. Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c. La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d. La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
- e. La duración de la asociación y las causales de disolución.”

Estas disposiciones comportan una autorización general para que las entidades públicas se asocien entre sí, a través de dos modalidades diversas, a saber: (i) la celebración de

convenios administrativos de cooperación, o (ii) la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro.

En Sentencia C-671 de 1999 la Corte Constitucional se pronunció respecto a estas modalidades, al declarar la exequibilidad condicionada del Artículo 95 de la Ley 489 de 1998, bajo el entendido de que “las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género, sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias.”

Para adoptar esta decisión la Corte sostuvo lo siguiente:

“En cuanto el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, en su primer inciso, autoriza a las entidades públicas su asociación entre sí con el propósito de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se encuentren a su cargo, encuentra la Corte que la disposición acusada tiene como soporte constitucional el precepto contenido en el artículo 209, inciso segundo de la Carta, que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del Estado.”

Y en la misma providencia precisó:

“La autorización que en su inciso primero se otorga a entidades estatales para que con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución pueden celebrar convenios de asociación con personas jurídicas de derecho privado o participen en la creación de personas jurídicas de este carácter para desarrollar actividades propias de “los cometidos y funciones” que la ley asigna a las entidades estatales, no vulnera en nada la Carta Política, por cuanto se trata simplemente de un instrumento que el legislador autoriza utilizar para el beneficio colectivo, es decir, en interés general y, en todo caso, con acatamiento a los principios que rigen la actividad administrativa del Estado. Si el legislador autoriza la asociación de entidades estatales con personas jurídicas particulares con las finalidades ya mencionadas, estableció, en defensa de la transparencia del manejo de los dineros públicos, que los convenios de asociación a que se hace referencia serán celebrados

“de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política”, lo que significa que no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero “con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo”, tal cual lo ordena el citado artículo 355 de la Carta Política.”

A la luz de lo expuesto, el régimen jurídico que regula esta clase de asociaciones es de derecho público y, en consecuencia, no se rigen de manera exclusiva por el Código Civil. En efecto, en la citada Sentencia C-671 de 1999, la Corte también se pronunció sobre los límites en la aplicación del derecho privado en relación con estos tipos contractuales:

“De conformidad con el artículo 210 de la Carta se autoriza la creación de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, en virtud de una ley o por expresa autorización de ésta y, en todo caso, con acatamiento a “los principios que orientan la actividad administrativa”. Ello significa que las entidades descentralizadas indirectas, con personalidad jurídica, que puedan surgir por virtud de convenios de asociación celebrados con exclusividad, entre dos o más entidades públicas deben sujetarse a la voluntad original del legislador que, en ejercicio de la potestad conformadora de la organización -artículo 150, numeral 7 de la Constitución Política-, haya definido los objetivos generales y la estructura orgánica de cada una de las entidades públicas participantes, y los respectivos regímenes de actos, contratación, controles y responsabilidad. La disposición acusada será declarada exequible bajo la consideración de que las características de persona jurídica sin ánimo de lucro y la sujeción al derecho civil se entienden sin perjuicio de los principios y reglas especiales propios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución, que para el derecho civil y normas complementarias no resultan de aplicación estricta e imperativa.”

El contrato interadministrativo no fue objeto de regulación en la Ley 80 de 1993 y, solamente, vino a ser reglamentado como una excepción al principio general de selección objetiva de contratistas de conformidad con lo dispuesto en el literal c del numeral 4 del Artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, razón por la cual es necesario determinar el verdadero

alcance de estas modalidades contractuales.

3.2. Examen de la conexidad material entre el Decreto 1770 de 2015 y el Decreto Legislativo 1773 de 2015

El artículo 215 Superior dispone que los Decretos Legislativos, proferidos al amparo de una declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, se refieran a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.

De conformidad con el artículo 47 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional, el examen de conexidad apunta a determinar la correspondencia entre los hechos y motivaciones invocados por el Gobierno Nacional en el texto del decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, así como la fundamentación y las medidas adoptadas por el respectivo decreto legislativo, cuya finalidad debe apuntar única y exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el caso concreto, en el texto del Decreto 1770 de 2015 se expone un conjunto de hechos excepcionales, que justifican la adopción de un estado de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional. Dentro de las motivaciones se hallan, entre otras, las siguientes:

“Que mediante Decreto número 1950 del 21 de agosto de 2015, el Gobierno venezolano declaró el Estado de Excepción de los municipios de Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta del estado Táchira, limítrofes con el departamento de Norte de Santander.

Que entre las razones para declarar el Estado de Excepción el Gobierno venezolano invocó la amenaza a los derechos de los habitantes de la República por la presencia de circunstancias delictivas y violentas vinculadas con el “paramilitarismo, el narcotráfico y el contrabando de extracción, organizado a diversas escalas, entre otras conductas delictivas análogas”.

(...)

Deportaciones, repatriaciones, retornos y expulsiones

Que como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano en desarrollo del Estado de Excepción, miles de colombianos han retornado o han sido deportados, repatriados o expulsados a Colombia.

Que aunque es un hecho notorio que la migración forzada de connacionales ha generado una crisis inminente de tipo humanitario, económico y social, pues así lo han reportado gráfica y profusamente los medios de comunicación y ha sido denunciado por autoridades nacionales, internacionales y formadores de opinión, las autoridades públicas competentes han descrito con detalle la magnitud de los hechos.

Que según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015, es decir en los últimos 17 días, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas que ingresaron al país por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443, de las cuales el 19% de estas personas corresponden a menores de edad. Esta cifra contrasta con las 3.211 personas que ingresaron de la misma manera, durante el período comprendido entre el 1o de enero de 2015 al 20 de agosto de este año (7 meses y 20 días), y con las 1.590 personas que fueron sujeto de las mismas medidas durante todo el año 2014 (Dinámica migratoria en la frontera con Venezuela - Informe Estadístico de seguimiento número 158 del 3 de septiembre de 2015, Informe Estadístico Ejecutivo Coyuntura al 06 de septiembre, 7 de septiembre de 2015)."

Con base en este supuesto fáctico, el Gobierno Nacional anuncia en el texto del Decreto 1770 de 2015, la adopción de un conjunto de medidas referidas a los siguientes temas: (i) reintegración familiar; (ii) atención social; (iii) mercado laboral; (iv) definición de situación militar; (v) comercio e industria; (vi) transporte de carbón; (vii) convenios interadministrativos y contratación directa; y (viii) industrias y empresas ubicadas en territorio venezolano.

En lo que concierne a la suscripción de convenios administrativos y el recurso a la contratación directa, el Decreto 1770 de 2015 prevé:

"Convenios interadministrativos y contratación directa

Que con el fin de atender la crisis humanitaria, social y económica generada en la frontera, se hace indispensable brindar a los colombianos afectados atención especial para satisfacer

sus necesidades básicas y apoyar su reubicación en territorio nacional, para lo cual la nación y los municipios y Departamentos afectados deben trabajar conjuntamente, a fin de coordinar esfuerzos y ejecutar los recursos requeridos para el efecto.

Que para la debida colaboración y coordinación de esfuerzos y la ejecución de los recursos para atender la emergencia, resulta necesario que las entidades estatales, tanto las del Gobierno nacional central como descentralizado, y los departamentos fronterizos con Venezuela, suscriban convenios interadministrativos con los municipios afectados, de manera que sea posible encausar y agilizar la ejecución de recursos del orden nacional y territorial en las obras, proyectos, programas, actividades y demás acciones que estén orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, para lo cual se hace indispensable levantar restricciones legales vigentes en la materia.

Que, con el mismo fin, resulta necesario habilitar a las entidades estatales financieras o de naturaleza financiera para que asignen, a través de mecanismos de contratación directa, recursos no reembolsables que permitan estructurar proyectos prioritarios de manera eficaz, ágil y eficiente.”

3.3.3. Examen de la necesidad de las medidas excepcionales

El examen de necesidad de las medidas excepcionales apunta a determinar si resultan indispensables para conjurar las causas y efectos de la situación de anormalidad. Aquello implica que el Gobierno Nacional cumpla con una carga argumentativa fuerte en la materia, tanto más y en cuanto se suspenda la vigencia de determinadas leyes.

En el caso concreto, el Decreto Legislativo 1773 de 2015 comporta una autorización a determinados municipios y Departamentos fronterizos con Venezuela, para que durante un tiempo determinado (del 7 de septiembre al 25 de octubre de 2015), celebren convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, “con el objeto de adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria e impedir la extensión de sus efectos.” La anterior habilitación viene acompañada de una suspensión temporal de la aplicación del párrafo artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005.

Encuentra la Corte que una suspensión temporal, y circunscrita a un ámbito geográfico específico, de un párrafo de la Ley Estatutaria de Garantías Electorales, contenido de la

prohibición de celebrar convenios interadministrativos dentro los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, es una medida necesaria.

Sin duda, la aplicación de la referida prohibición conduciría a imposibilitar la canalización de importantes recursos económicos de la Nación y los Departamentos hacia los municipios afectados. Además, el objeto de los convenios interadministrativos se encuentra perfectamente delimitado: conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Téngase además presente que el legislador extraordinario no suspendió la aplicación de toda la Ley de Garantías en los territorios afectados por la crisis humanitaria; tampoco se trata de una medida de carácter permanente, toda vez que su vigencia se limita a un lapso de poco más de un mes.

3.3.4. Análisis de la proporcionalidad de las medidas excepcionales

Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1773 de 2005 son proporcionales a la gravedad de la amenaza que se cierne sobre una determinada población.

En términos generales, la proporcionalidad es una relación entre medios y fines. En materia de estados de excepción, consiste en analizar la gravedad de los hechos invocados, los fines perseguidos por las medidas adoptadas y las eventuales limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales. Debe existir, en consecuencia, un equilibrio entre la entidad de la amenaza que se pretende conjurar y la respuesta gubernamental, materializada en el texto de un decreto legislativo.

En el caso concreto, encuentra la Corte que la situación descrita en el Decreto 1770 de 2015 resulta ser particularmente grave:

“Que según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre de 2015, es decir en los últimos 17 días, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas que ingresaron al país por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela fue de 1.443, de las cuales el 19% de estas personas corresponden a menores de edad. Esta cifra contrasta con las 3.211 personas que ingresaron de la misma manera, durante el período comprendido entre el 1o de enero de 2015 al 20 de agosto de este año (7 meses y 20 días), y con las 1.590 personas que fueron sujeto de las

mismas medidas durante todo el año 2014 (Dinámica migratoria en la frontera con Venezuela - Informe Estadístico de seguimiento número 158 del 3 de septiembre de 2015, Informe Estadístico Ejecutivo Coyuntura al 06 de septiembre, 7 de septiembre de 2015).

Que además la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, para el 7 de septiembre de 2015, registra 10.780 personas provenientes del territorio venezolano que han retornado al país desde que se desató la crisis. En efecto, tal como lo manifestó el señor Presidente de la República en el Consejo de Ministros del 2 de septiembre de 2015 en Cúcuta, una parte considerable de la migración se ha dado por miedo a las medidas represivas (destrucción de casas, deportaciones) que las autoridades venezolanas han tomado en contra de los colombianos. Esta información ha sido confirmada por inspectores internacionales como el Coordinador Residente y Humanitario de Las Naciones Unidas, Fabrizio Hochschild, en entrevista que dio el 31 de agosto de 2015 a la emisora de Radio la W.

Que en el mismo informe de la UNGRD se tienen datos totales de que a la fecha serían al menos 13.138 personas perjudicadas con la emergencia en la frontera.

Que, por su parte, según el Informe de Situación número 2 del 1o de septiembre de 2015 de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en “el marco del Estado de Excepción Constitucional declarado por el Gobierno de Venezuela desde el 21 de agosto en diez municipios del estado Táchira, 1.097 ciudadanos colombianos han sido deportados/repatriados hacia Norte de Santander, incluyendo 220 menores de edad (al 30 de agosto, 07:00hs), según reporte del PMU. Si bien los últimos casos de deportación se produjeron el 26 de agosto, la cifra de personas que retornan a Colombia por vías informales se ha mantenido constante, ascendiendo a 9.826, según cálculos del PMU al 30 de agosto”.

Que según dicha publicación, a “31 de agosto, 3.109 personas se encuentran albergadas en Cúcuta y Villa del Rosario, de las cuales 2.339 están en nueve albergues habilitados y formalizados, 332 personas se encuentran en albergues espontáneos en proceso de formalización o evacuación y 438 han sido albergadas en hoteles”

Que de acuerdo con dicho documento entre “los deportados y retornados a Norte de Santander, se han identificado al menos 102 casos de personas sujeto de protección

internacional”.

Cabe asimismo señalar que las medidas excepcionales, adoptadas en el Decreto Legislativo 1773 de 2015, no restringen el ejercicio de derecho fundamental alguno; por el contrario, su ámbito de regulación se limita a un asunto de contratación estatal.

El examen de proporcionalidad que realiza la Corte Constitucional inicia por establecer algunas relaciones entre el Decreto Legislativo 1773 de 2015 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005 o “Ley de Garantías Electorales”, cuyo tenor es el siguiente:

“ARTÍCULO 38. PROHIBICIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS. A los empleados del Estado les está prohibido:

(...)

PARÁGRAFO. Los gobernadores, alcaldes municipales y/o distritales, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista (negrillas agregadas).

La Corte Constitucional, en sentencia C-1153 de 2005, declaró exequible el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, con base en las siguientes consideraciones:

“Artículo 38. Prohibiciones para los servidores públicos

El artículo 38 establece algunas prohibiciones para los servidores públicos autorizados por la Constitución para el ejercicio de actividad política. Dentro de las prohibiciones se encuentran el presionar a sus subalternos para que apoyen determinada causa política, el difundir propaganda electoral en medios de comunicación oficiales, el favorecer laboralmente a quienes dentro de su entidad participen en igual causa política –a menos que tal favorecimiento provenga de la participación dentro de un concurso público de méritos-, el ofrecer beneficios a los ciudadanos para influir en su intención de voto y el

despedir funcionarios de carrera por razones de buen servicio.

Además, establece en su párrafo unas prohibiciones dirigidas a los gobernadores, alcaldes, secretarios, gerentes y directores de entidades descentralizadas, durante los cuatro meses previos a las elecciones. Tales prohibiciones consisten en:

- No celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.
- No destinar recursos públicos de las entidades a su cargo o de aquellas entidades en las que participen como miembros de sus juntas directivas para reuniones proselitistas en las que participen los candidatos a cargos de elección popular o voceros de los candidatos.
- No inaugurar obras públicas o dar inicio a programas sociales en reuniones en las que participen candidatos a cargos públicos de elección popular o sus voceros.
- No modificar la nómina del ente territorial durante los cuatro meses previos a las elecciones, salvo provisión de cargos por faltas definitivas o aplicación de normas de carrera administrativa.

La Sala observa que todas las limitaciones previstas en el artículo 38 están claramente encaminadas a garantizar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución, en particular la moralidad, la imparcialidad y la eficacia en el cumplimiento de las funciones. En esa medida, en términos generales, el artículo 38 no contraría disposición alguna de la Carta, sino que la desarrolla. (Negrillas agregadas).

La prohibición temporal de celebrar convenios interadministrativos (cuatro meses antes de las elecciones del próximo 25 de octubre), coincide plenamente con la declaratoria y vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional (del 7 de septiembre al 7 de octubre de 2015), al igual que con el ámbito de aplicación temporal del Decreto Legislativo 1773 de 2015 (del 7 de septiembre al 25 de octubre de 2015).

En este orden de ideas, surge la pregunta: ¿el legislador extraordinario puede suspender temporal y geográficamente la aplicación de un enunciado contenido en una Ley Estatutaria sobre Garantías Electorales?

Una primera interpretación conduciría a negar dicha posibilidad. Una revisión del sistema de fuentes creado por la Constitución de 1991 evidencia que fue la voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente que la facultad con que cuenta el Gobierno Nacional para decretar un estado de excepción, así como los decretos legislativos proferidos al amparo del mismo, se encuentran formal y materialmente limitados por la Constitución y lo previsto en una Ley Estatutaria. De allí la adopción de la Ley Estatutaria número 134 de 1994 sobre estados de excepción, cuyo control de constitucionalidad fue surtido por la Corte en sentencia C-179 de 1994.

Resultaría un contrasentido que un decreto legislativo pudiese suspender la vigencia de una disposición de contenido estatutario; tanto menos y en cuanto, su finalidad apunta a garantizar la transparencia y el derecho a la igualdad de oportunidades en las competencias electorales.

Una segunda interpretación, que será la acogida por la Corte, consiste en ponderar, por un lado, las imperiosas razones humanitarias de protección de los derechos fundamentales de una población particularmente vulnerable (i.e. repatriados, expulsados, deportados y retornados), derivadas de comportamientos considerados como violaciones graves a los derechos humanos (expulsiones colectivas); y por el otro, la existencia de una garantía electoral (prohibición de celebrar convenios interadministrativos cuatro meses antes de las elecciones), destinada a garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades en las competencias electorales.

3.3.4.1. Contenido esencial del derecho a recibir una ayuda humanitaria

El contenido del derecho fundamental a recibir ayuda humanitaria fue analizado por la Corte en sentencia C- 255 de 2003:

“El derecho a recibir asistencia humanitaria no sólo es acorde con el actual Derecho Internacional en relación con los derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos fundamentales como la vida, la salud, la alimentación, la vivienda, entre otros; por lo que se impone la responsabilidad básica de cada Estado de no obstruir el ingreso y entrega de la asistencia humanitaria proveniente del exterior encaminada a atender a los afectados (obligación de no hacer) y asimismo, la carga de remover todos los obstáculos, incluidos los arancelarios, para que esa ayuda ingrese al país

sin dificultades (obligación positiva)”

Existen asimismo numerosos fallos de amparo sobre el derecho fundamental a recibir una ayuda humanitaria por parte de las autoridades, en tanto que manifestación del “derecho a una subsistencia mínima”[2] que, a su vez, es expresión directa del derecho fundamental al mínimo vital.

La Corte en sentencia C- 438 de 2013 profundizó en el contenido del derecho fundamental a la asistencia humanitaria, en los siguientes términos:

“El derecho a la asistencia humanitaria, y en concreto, la gestión de las ayudas humanitarias, está llamada a realizarse conforme tres principios humanitarios desarrollados por la doctrina (JEAN PICTET) y recogidos en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de Naciones Unidas: Los principios de humanidad, imparcialidad y neutralidad. Con base en el principio de humanidad, se establece que la asistencia debe ser prestada en respeto de la dignidad humana a través de la protección de la vida y el alivio del sufrimiento. El principio de imparcialidad, por su parte, se refiere a la obligación de asistir a las víctimas en función de sus necesidades exclusivamente, no en atención a criterios de raza, religión, color, sexo. Es decir, exige que la ayuda se preste de forma no discriminatoria y que sea proporcional a las necesidades de la población en el tiempo y en el espacio, brindando una mayor protección a los más vulnerables. Y por último, el principio de neutralidad consiste en que la labor de asistencia humanitaria debe evitar favorecer a alguna de las partes que se encuentren en conflicto, lo que significa que debe tener un carácter estrictamente humanitario.”

Las demandas de ayuda humanitaria, por parte de la población repatriada, expulsada, deportada y retornada de Venezuela, tienen su origen en un comportamiento que configura una violación grave a los derechos humanos (expulsiones colectivas), en los términos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sobre el particular, en sentencia del 28 de agosto de 2014, en el asunto de las personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, el Tribunal Internacional consideró:

“La prohibición de las expulsiones colectivas

Por otra parte, de lo expuesto respecto al debido proceso en procedimientos migratorios

(supra párrs. 356 a 358), surge la improcedencia de las expulsiones colectivas, lo que está establecido en el artículo 22.9 de la Convención, que expresamente las prohíbe. Este Tribunal ha considerado que el criterio fundamental para determinar el carácter “colectivo” de una expulsión no es el número de extranjeros objeto de la decisión de expulsión, sino que la misma no se base en un análisis objetivo de las circunstancias individuales de cada extranjero⁴¹⁰. La Corte, retomando lo señalado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha determinado que una expulsión colectiva de extranjeros es “[c]ualquier [decisión] tomada por autoridad competente que obligue a los extranjeros como grupo a abandonar el país, excepto cuando tal medida sea tomada luego de o con base en un examen razonable y objetivo de los casos particulares de cada extranjero del grupo”.

En conclusión, el Estado colombiano tiene el deber constitucional de brindar ayuda humanitaria al inmenso número de ciudadanos, en especial menores de edad y adultos mayores, que por diversas razones y circunstancias, debieron regresar al país, provenientes de Venezuela.

3.3.4.2. El derecho a la igualdad de oportunidades en las competencias electorales. Razones constitucionales de la prohibición de contratar antes de las elecciones

Los derechos fundamentales presentan una doble dimensión: subjetiva y objetiva. En el ámbito subjetivo, aquéllos determinan el estatuto jurídico de los ciudadanos, lo mismo en sus relaciones con el Estado que entre aquéllos^[3]; en tanto que en la dimensión objetiva, su contenido “debe funcionalizarse para la consecución de los fines y valores constitucionalmente declarados”^[4], labor que queda a cargo del legislador y la administración pública.

Los derechos políticos ofrecen igualmente ambas dimensiones. En la dimensión subjetiva, hasta la primera mitad del S.XX, el debate en materia electoral se centró en la titularidad del derecho al sufragio y en la capacidad para ser elegido, en el sentido de eliminar discriminaciones basadas en el sexo, la riqueza y la educación, y acordarle asimismo el mismo peso o valor a todos los sufragios, eliminando los votos por clases o censitario, para finalmente llegar a la máxima “un hombre, un voto”, fórmula consagrada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 23), posteriormente, en el Protocolo I al Convenio Europeo de Derechos Humanos (art.3), luego en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos (art.25) y finalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), e igualmente reproducida en numerosos textos constitucionales actuales.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, el debate se ha centrado en la dimensión objetiva de los derechos políticos[5], en el sentido de que exista una organización electoral robusta que pueda organizar unas elecciones que puedan ser calificadas, en su conjunto, como democráticas, es decir, que cumplan al menos con las siguientes condiciones[6]:

- a) Inclusivas: todos los ciudadanos deben estar efectivamente capacitados para ejercer su derecho al voto en el proceso electoral.
- b) Limpias: las preferencias de los votantes deben respetarse y registrarse fidedignamente.
- c) Competitivas: se debe brindar al electorado opciones imparciales entre las alternativas.
- d) Periódicas: los principales cargos públicos deben obtenerse mediante elecciones periódicas, y los resultados expresados por los ciudadanos mediante el sufragio deben ser irreversibles[7].

La existencia de elecciones competitivas depende de la vigencia de unas garantías, que apunten a la libre formación de la voluntad del electorado. Se trata del establecimiento de unas regulaciones, materializadas por un conjunto de abstenciones y acciones positivas estatales, sobre los siguientes aspectos fundamentales: (i) financiación de las campañas y partidos políticos; (ii) acceso a medios de comunicación; y (iii) neutralidad de los poderes públicos en la campaña electoral.

En este contexto se inscribe la prohibición de celebrar convenios interadministrativos cuatro (4) meses antes de las elecciones. La finalidad de la prohibición apunta a evitar que dineros públicos puedan ser desviados a la financiación de campañas electorales, recurriendo a personas jurídicas sin ánimo de lucro (art. 95 de la Ley 489 de 1998).

3.3.4.3. La ponderación entre principios constitucionales

La ponderación es una técnica que permite resolver tensiones que se presenten entre

diversos principios constitucionales. En esencia, se trata de establecer una jerarquía axiológica entre dos o más principios constitucionales, a efectos de determinar cuál de ellos ofrece un mayor valor o “peso”, tomando en consideración las particularidades del caso concreto.

El asunto específico que debe resolver la Corte versa sobre la existencia de una grave crisis humanitaria, generada por un flujo de repatriados, expulsados, deportados y retornados de Venezuela, con ocasión de la aplicación de unas medidas de excepción, adoptadas con base en la declaratoria de estado de excepción en los municipios de Bolívar, Pedro María Ureña, Junín, Capacho Nuevo, Capacho Viejo y Rafael Urdaneta, del Estado Táchira, limítrofes con el Departamento de Norte de Santander.

Según datos de Migración Colombia, entre el 21 de agosto de 2015 y el 7 de septiembre del mismo año, el número de personas deportadas, expulsadas y repatriadas, que ingresaron por los Puestos de Control Migratorio en la frontera con Venezuela, ascendieron a 1.443, de las cuales el 19% son menores de edad.[8] Adicionalmente, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, para el 7 de septiembre de 2015, registró 10.780 personas provenientes del territorio venezolano, que han retornado al país desde que empezó la crisis.

En este contexto, la Corte considera que, luego de un ejercicio de ponderación entre el derecho que le asiste a cientos de familias de recibir prontamente una ayuda humanitaria y la garantía electoral de prohibir la celebración de convenios interadministrativos cuatro (4) meses antes de las elecciones, prevalece el primero. Téngase presente que no se trata realmente de derogar o modificar el contenido de una Ley Estatutaria mediante un decreto legislativo - lo cual vulneraría abiertamente la Constitución-, sino de inaplicar de manera temporal y en un ámbito geográfico específico, una prohibición estatutaria específica, con miras a garantizar la pronta y efectiva entrega de ayuda humanitaria a las referidas poblaciones.

Adicionalmente, es preciso tomar en cuenta que los convenios interadministrativos, de que trata el Decreto Legislativo 1773 de 2015, son celebrados, exclusivamente, entre determinados municipios fronterizos, con entidades del orden nacional y los Departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guanía. El propósito de los

convenios se limita a “la ejecución de recursos públicos, con el objeto de adelantar tareas para conjurar la crisis humanitaria, e impedir la extensión de sus efectos.” En tal sentido, pareciera no existir un riesgo real de desvío de recursos públicos hacia las campañas electorales, finalidad que persiguió el legislador estatutario al establecer la prohibición del parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005.

3.3.5. Los juicios de motivación de incompatibilidad y no discriminación

Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1773 de 2015 superan los juicios de incompatibilidad y no discriminación, por las razones que pasan a explicarse.

La aplicación de la Ley Estatutaria 996 de 2005, conocida como “Ley de Garantías Electorales”, tiene como finalidad evitar que en época pre-electoral se rompa el equilibrio entre las campañas electorales, realizando prácticas proselitistas que conlleven el indebido aprovechamiento de los recursos públicos. De allí que, dentro del conjunto de prohibiciones previstas se encuentra aquella de celebrar, dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones, convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

En el texto del Decreto Legislativo 1773 de 2015 se explica con la necesaria suficiencia la existencia de una incompatibilidad entre la prohibición prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 y la urgencia de contar con recursos económicos para atender la crisis humanitaria desatada en la frontera con Venezuela:

“Que para la coordinación de esfuerzos y aportar los recursos para atender la emergencia, es necesario que las Entidades Estatales, tanto las del Gobierno nacional central como descentralizado, y los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca y Guainía suscriban convenios interadministrativos con los municipios cobijados por la declaración de emergencia;

Que el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 establece que “los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas

directivas, en o para reuniones de carácter proselitista”;

Que la Registraduría Nacional del Estado Civil estableció el calendario electoral para las elecciones de autoridades locales por medio de la Resolución número 13331 de 11 de septiembre de 2014 fijando que las elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles o miembros de las juntas administradoras locales serán el 25 de octubre de 2015”.

En el mismo sentido, el Decreto Legislativo supera el test de no discriminación por cuanto si bien a determinadas entidades territoriales se les acuerda un tratamiento diferente, en el sentido de encontrarse temporalmente autorizadas para celebrar convenios interadministrativos, la medida persigue un fin constitucionalmente válido cual es brindarle ayuda humanitaria de emergencia a un grupo importante de personas afectadas por las deportaciones y expulsiones realizadas desde Venezuela.

4. Síntesis

1. En ejercicio de las facultades constitucionales (art. 215) y estatutarias (Ley 137 de 1994), y en desarrollo del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en parte del territorio nacional”, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 1773 del 7 de septiembre de 2015, “Por el cual se autoriza la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos por parte de algunas entidades territoriales”.

3. El Decreto Legislativo 1773 de 2015 cumple con los requisitos formales - constitucionales y estatutarios-, por cuanto: (i) fue firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros; (ii) se encuentra debidamente motivado; y (iii) fue expedido durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica (7 de septiembre de 2015).

4. Existe una conexidad entre los hechos y las motivaciones expuestas en el Decreto 1770 de 2015 y las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1773 de 2015. En efecto, mientras que en el primero se describe la existencia de una crisis humanitaria, generada por el cierre de la frontera con Venezuela y la realización de deportaciones, repatriaciones, expulsiones y retornos masivos de connacionales, y se anuncian unas medidas para

conjurarla; en el segundo, se autoriza a las entidades territoriales afectadas con aquélla, a celebrar transitoriamente convenios interadministrativos con las entidades del orden nacional y determinados Departamentos, con miras a canalizar recursos y garantizar la atención humanitaria de quienes regresaron al país.

5. Las medidas adoptadas en el texto del Decreto Legislativo 1773 de 2015 son necesarias, en cuanto a que la suspensión temporal (entre el 7 de septiembre y el 25 de octubre de 2015) y delimitada geográficamente (ciertos municipios y Departamentos fronterizos con Venezuela) de la prohibición de celebrar convenios interadministrativos, contenida en el párrafo del artículo 38 de la Ley Estatutaria 996 de 2005, es indispensable para que ciertos recursos públicos puedan llegar prontamente a las víctimas de la emergencia humanitaria.

6. Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 1773 de 2015 superan los juicios de motivación de incompatibilidad y no discriminación, en cuanto la aplicación de la prohibición contenida en el párrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005, si bien busca un fin constitucionalmente válido, en el caso concreto impide que determinados recursos públicos sean empleados, mediante la figura de los convenios interadministrativos, con miras a canalizar recursos públicos hacia la atención humanitaria de las poblaciones afectadas con las deportaciones y expulsiones de Venezuela.

7. La suspensión temporal y geográfica de la aplicación de la Ley Estatutaria 996 de 2005 (prohibición de celebrar convenios interadministrativos cuatro meses antes de las elecciones), es una medida proporcional. Si bien en el sistema de fuentes colombiano los decretos legislativos no pueden prima facie derogar o suspender normas de contenido estatutario, por cuanto éstos son adoptados con fundamento en aquéllas (art. 152, literal e), la aplicación de un test de proporcionalidad arroja, para el caso concreto, que la medida no vulnera la Constitución. Lo anterior por cuanto la tensión que se presenta entre una garantía electoral, encaminada a proteger el derecho fundamental de acceder en igualdad de condiciones a una competencia electoral, y el derecho fundamental que le asiste a una población a recibir prontamente una ayuda humanitaria, se resuelve a favor de esa última.

8. La Corte insiste en señalar que las medidas de excepción, adoptadas en el texto del

Decreto Legislativo 1773 de 2015, en el sentido de autorizar a determinadas entidades territoriales para celebrar temporalmente convenios interadministrativos en época pre-electoral, sólo resulta admisible tomando en cuenta el contexto de emergencia humanitaria vivido en aquéllas y que los recursos públicos deben ser empleados únicamente para conjurar las causas y la extensión de la crisis.

VI. DECISION

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 Legislativo 1773 de 2015.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

MIRYAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (e)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El Decreto 1510 de 2013 derogó el Decreto 734 de 2012 que sobre esta materia disponía: “Artículo 3.4.2.1.1. Contratos interadministrativos. Las entidades señaladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 celebrarán directamente contratos entre ellas, siempre que las obligaciones del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora. Cuando fuere del caso y de conformidad con lo dispuesto por las normas orgánicas de presupuesto serán objeto del correspondiente registro presupuestal.

De conformidad con el inciso 1° del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, las instituciones públicas de educación superior, o las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales podrán ejecutar contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación de conformidad respecto de las normas o reglamentos técnicos, encargo fiduciario y fiducia pública siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada, y acrediten la capacidad requerida para el efecto.

La ejecución de dichos contratos estará sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el presente decreto así la entidad ejecutora tenga régimen de contratación especial, salvo lo previsto en el inciso 2° del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 modificado por el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011.

Parágrafo. Los contratos de seguro de las entidades estatales estarán exceptuados de celebrarse por contrato interadministrativo.”

[2] Sentencia T-025/04

[3] Pérez Luño, Antonio, Los derechos fundamentales, Madrid, Edit. Tecnos, 1995, p. 22.

[4] *Ibídem.*

[5] Sánchez Muñoz Óscar, La igualdad de oportunidades en las competencias electorales, Madrid, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

[6] Organización de Estados Americanos, Manual para las misiones de observación electoral de la OEA, Washinton, 2008.

[7] *Ibídem.*

[8] Estas cifras figuran en el texto del Decreto 1770 de 2015.