

Sentencia C-194/11

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Inexistencia por tratarse de textos normativos distintos

El decreto legislativo 4830 de 2010 introdujo algunas modificaciones menores al decreto legislativo 4702 de 2010 que versa en esencia sobre la estructura y el funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades, habiendo sido éste examinado y decidido mediante sentencia C-193 de 2010, sin que se presente el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por tratarse de dos textos normativos distintos

CORTE CONSTITUCIONAL-Aplicación del precedente establecido en la sentencia C-193 de 2011/PRECEDENTE CONSTITUCIONAL-Aplicación

La Corte mediante sentencia C-193 de 2011 examinó la constitucionalidad del decreto legislativo 4702 de 2010, “Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989”, y el decreto legislativo 4830 de 2010, introdujo algunas modificaciones menores al decreto legislativo 4702 de 2010, habiendo reproducido el texto inicial junto con los mencionados cambios, la Corte acogerá, en lo pertinente, el precedente sentado en la materia en sentencia C- 193 de 2011.

DECRETOS LEGISLATIVOS DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA MODIFICATORIOS DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Cambios introducidos

Con base en las facultades constitucionales y legales de que dispone el Presidente de la República durante un estado de emergencia económica, social y ecológica, y en concreto, como desarrollo del decreto 4580 de 2010, el Gobierno Nacional expidió el decreto legislativo 4702 de 2010 mediante el cual introdujo algunos cambios en la conformación de la Junta Directiva y el funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades, cambios sobre los que se pronunció la Corte mediante sentencia C-193 de 2011. Posteriormente, mediante el decreto legislativo 4830 de 2010, se introdujeron nuevos cambios que versan sobre los siguientes tópicos: (i) destinación y orden de prioridades de los recursos con que cuenta el Fondo Nacional de Calamidades, con base en las disponibilidades presupuestales con que cuente; (ii) realización de un Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal; y (iii)

transferencia de recursos del mismo Fondo a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración, que podrán ser utilizadas no sólo para actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, sino igualmente en la rehabilitación del sector agrícola, ganadero y pecuario, afectados por la ola invernal, al igual que prever que con los recursos provenientes de las transferencias, para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, se podrá contratar “en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto” y dispone que, para el control de la adecuada destinación y ejecución de los recursos, la Contraloría, la Procuraduría y el Sistema de Control Fiscal, actuarán de manera articulada.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-
Examen formal

El decreto legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se modifica el decreto 4702 de 2010” satisface las formalidades exigidas por el artículo 215 constitucional en la medida que tiene como fundamento el Decreto 4580 de 2010, fue firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho, fue expedido dentro del término de la emergencia declarada y fue publicado en el Diario Oficial

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Reiteración de líneas jurisprudenciales en materia de rasgos distintivos

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos para su declaración

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Límite a las atribuciones presidenciales para su declaratoria y desarrollo

La Corte ha insistido en la existencia de diversos límites materiales a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, tales como: (i) autoridad competente para declararlo, límite geográfico y temporal; (ii) prohibición de suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales; (iii) respeto por el principio de intangibilidad de los derechos; (iv) prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; y (v) acatamiento de otros principios rectores de los estados de excepción, tales como: necesidad, proporcionalidad,

temporalidad, legalidad, proclamación y notificación internacional.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido y alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de control

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS LEGISLATIVOS-Pasos metodológicos en juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Creación y funciones

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Administración y representación

FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Naturaleza jurídica

SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES-Organización y conformación

COMITE OPERATIVO PARA LA ATENCION DE DESASTRES-Integración y funciones

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS-Condicionada a que objeto social de entidades destinatarias tengan relación directa con actividades para atender la emergencia

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS-No exigencia de operación presupuestal no exonera del correspondiente registro contable

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS-Giro a cuentas especiales y separadas

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO

NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS-Giro a cuentas especiales y separadas

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS-Destinación de recursos

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS-Applicación en la rehabilitación económica del sector agrícola, ganadero y pecuario afectado por la ola invernal no vulnera la constitución

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES A ENTIDADES PUBLICAS-Utilización para gastos operativos condicionada a que la capacidad de los órganos del Estado resulte insuficiente para atender la situación de emergencia

La Corte considera que las transferencias que realizará el Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales se podrán invertir en gastos operativos, a condición de que la capacidad con que cuentan en tiempos de normalidad las referidas entidades públicas resulten ser insuficientes para hacerle frente a la situación de crisis. Lo anterior, en tanto que resultado de la realización del juicio acerca de la idoneidad de las medidas ordinarias disponibles.

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-Limitación de aplicación de medidas previstas en decreto legislativo en zonas y municipios afectados por la ola invernal

La Corte considera necesario condicionar la exequibilidad de la norma sobre destinación de recursos y orden de prioridades, en el entendido que deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 de 2010, por cuanto, en virtud del principio de conexidad, los recursos económicos recaudados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica no pueden emplearse para fines distintos, ni para atender prioridades diferentes, a las previstas en el decreto 4580 de 2010.

FACULTAD REGLAMENTARIA-Corresponde al Presidente de la República y a órganos expresamente facultados en la Constitución/FACULTAD REGLAMENTARIA-No puede conferirse mediante norma de excepción a entidad administrativa

JUNTA DIRECTIVA DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Carece de facultad reglamentaria

La Corte ha considerado que, salvo disposición constitucional expresa en contrario, la potestad reglamentaria está en cabeza del Presidente de la República y no puede una norma de excepción establecer una facultad reglamentaria en cabeza de una entidad administrativa, como lo es el Fondo Nacional de Calamidades, a efectos de que regule temas relacionados con la transferencia de recursos económicos hacia entidades públicas y privadas, por lo que la expresión “Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos”, del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010, resulta inexecutable.

REGIMEN DE CONTRATACION EN ESTADO DE EMERGENCIA CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Limitación en aplicación temporal de excepcionalidad tiene justificación en juicios de necesidad y suficiencia/REGIMEN DE CONTRATACION EN ESTADO DE EMERGENCIA CON RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES-Vigencia de excepcionalidad sólo por un año a partir de la comunicación de la sentencia se justifica en fase de atención humanitaria

La Corte considera que, como resultado de los juicios de necesidad y de suficiencia de las medidas ordinarias, el régimen contractual a que se refiere la norma revisada, regirá por sólo un (1) año, contado a partir de la fecha de comunicación de la presente sentencia, pues los recursos económicos derivados de las transferencias realizadas por el Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración están destinados a atender dos de las tres fases que conforman el plan diseñado por el Gobierno Nacional para la emergencia económica, social y ecológica, a saber: la atención humanitaria y la rehabilitación, y si bien constituye un régimen contractual más flexible que el ordinario, sometiéndose únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, la flexibilización que introduce la medida se justifica únicamente por el término de un (1) año, si las actividades realizadas durante la fase de atención humanitaria se dirigen efectivamente hacia la atención urgente de los damnificados.

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA-

Procedencia/**SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD
CONDICIONADA**-Limitación de aplicación temporal de régimen
contractual con recursos del Fondo Nacional de Calamidades

**REGISTRO UNICO DE DAMNIFICADOS POR
EMERGENCIA INVERNAL**-Constituye una precisión
terminológica del censo de damnificados/**REGISTRO UNICO DE
DAMNIFICADOS POR EMERGENCIA INVERNAL**-Finalidad

Referencia: expediente RE- 190

Revisión de constitucionalidad del
Decreto Legislativo 4830 del 29 de
diciembre de 2010, “Por el cual se
modifica el decreto 4702 de 2010”.

Magistrado Ponente:
HUMBERTO ANTONIO SIERRA
PORTO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus
atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en
el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES.

El señor Secretario General de la Presidencia de la República, mediante
oficio recibido en la Secretaría de la Corte el 11 de enero de 2011, remitió
a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 4830 del 29
de diciembre de 2010, “Por el cual se modifica el decreto 4702 de 2010”,
expedido por el Gobierno Nacional, invocando las facultades previstas
por el artículo 215 de la Constitución y en desarrollo de lo dispuesto por
el decreto 4580 de 2010, por medio del cual se declaró el estado de
emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad
pública.

En los términos del párrafo del artículo 215 de la Carta Política, la
Corte Constitucional es competente para revisar y decidir sobre la
constitucionalidad del referido decreto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales del caso se procede entonces a decidir acerca del asunto de la referencia.

II. TEXTO DEL DECRETO.

Se transcribe a continuación el texto del Decreto Legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se modifica el decreto 4702 de 2010”, tal y como aparece publicado en el Diario Oficial núm. 47.937 del 29 de Diciembre de 2010, página 209:

DECRETO NÚMERO 4830 DE 2010 (diciembre 29)

Por el cual se modifica el Decreto 4702 de 2010.

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

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 mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país.

Que la situación originada por el fenómeno de La Niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero sus

recursos y medios de acción no son suficientes.

Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas.

Que mediante el Decreto-ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto-Ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la sociedad Fiduciaria La Previsora S. A.

Que según los artículos 6° y 7° del Decreto 1547 de 1984, la Fiduciaria Previsora S. A. cuenta con una Junta Consultora que se encarga de señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos del Fondo y de velar por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento, así como indicar la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso, entre otras funciones.

Que es necesario agilizar los mecanismos de giro de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia.

Que es necesario fortalecer al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres a fin de que en su función de realización de censos de damnificados pueda contar con el apoyo de otras entidades y mantenerse actualizado a fin de orientar las ayudas humanitarias a quienes realmente las requieren y para atender las necesidades que efectivamente las apremian.

Que a fin de garantizar los derechos fundamentales de la población

afectada, se hace necesario establecer responsabilidades en cabeza de las autoridades competentes en el nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.

Que dada la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, así como la magnitud de la calamidad pública que la determinó, se hace necesario modificar la conformación de la citada Junta Consultora para involucrar a las autoridades de planeación hoy existentes y a representantes del Presidente de la República, para facilitar la coordinación de las actividades del Gobierno Central con las autoridades territoriales, así como con la colaboración del sector privado y adecuar las denominaciones de los miembros a la actual estructura de la Rama Ejecutiva.

DECRETA:

Artículo 1º. Modifícase el artículo 4º del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 14. *Transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración.* El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal.

Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia.

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, así como en la rehabilitación económica del sector agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal.

Las transferencias de recursos para ayuda humanitaria de emergencia se podrán hacer de manera inmediata, sin esperar la legalización de gastos anteriores hechos con cargo a las transferencias de que trata el presente artículo.

Con los recursos provenientes de las transferencias a que alude la presente disposición, para las fases de atención humanitaria y rehabilitación se podrá contratar en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto.

Parágrafo 1º. El Fondo Nacional de Calamidades también podrá transferir recursos a entidades privadas, las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación que debe darse a los recursos.

Parágrafo 2º. Las cuentas en las que se reciban los recursos a que hace referencia la presente disposición estarán exentas de cualquier gravamen.

Parágrafo 3º. Para el control de la adecuada destinación y ejecución de los recursos a que alude la presente disposición, así como en general de aquellos del Fondo Nacional de Calamidades, mientras se supera la situación que dio lugar a la declaración de emergencia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Sistema de Control Fiscal actuarán de manera articulada para la vigilancia del manejo de los recursos estatales. La Junta del Fondo Nacional de Calamidades acordará con los entes de control la forma de proveer los recursos humanos y administrativos para la ejecución del control integral.

Artículo 2º. Modifíquese el numeral 3 del artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

3. Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo tercero del presente decreto la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del

Fondo frente a las disponibilidades presupuestales del mismo, existentes en cada caso.

Artículo 3º. Las referencias que se hace en el Decreto 4702 de 2010 a elaboración de censo, deben entenderse referidas a: Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal.

Artículo 4º. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,
Germán Vargas Lleras.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,
Patti Londoño Jaramillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de Defensa Nacional,
Rodrigo Rivera Salazar.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Ministro de la Protección Social,
Mauricio Santamaría Salamanca.

El Ministro de Minas y Energía,
Carlos Enrique Rodado Noriega.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,
Sergio Diazgranados Guida.
La Ministra de Educación Nacional,
María Fernanda Campo Saavedra.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
Beatriz Elena Uribe Botero.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las
Comunicaciones,
Diego Ernesto Molano Vega.

El Ministro de Transporte,
Germán Cardona Gutiérrez.

La Ministra de Cultura,
Mariana Garcés Córdoba.

III. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

No se presentaron intervenciones ciudadanas.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

Cristina Pardo Schlesinger, actuando como Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el decreto legislativo 4830 de 2010.

Al respecto, explica que el mencionado decreto se orienta a (i) agilizar el giro de los recursos a las personas que necesitan ayuda; (ii) fortalecer el Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres; (iii) buscar apoyo en la elaboración de censos que permitan adecuar la destinación de los recursos; (iv) garantizar los derechos fundamentales de la población afectada, mediante la debida responsabilidad de las autoridades encargadas de la distribución de los recursos; (v) facilitar la coordinación de las actividades entre el Gobierno y las autoridades territoriales, fortaleciendo la Junta Directiva del Fondo de Calamidades, mediante la inclusión de autoridades de planeación y representantes del Presidente; y (vi) facilitar la

colaboración del sector privado.

Asegura igualmente el decreto legislativo 4830 de 2010 fue expedido cumpliendo con los requisitos formales y que igualmente se cumplen con los presupuestos materiales, por cuanto se trata de una medida que se encamina a conjurar directamente la crisis, es necesaria y proporcional.

De igual manera, afirma que la normatividad sometida al control de la Corte respeta los tratados internacionales, procura materializar el principio de solidaridad y tampoco interrumpe o modifica el funcionamiento de las Ramas del Poder Público.

A continuación, la interviniente hace un recuento de la evolución normativa que ha conocido el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, insistiendo en que las medidas adoptadas en el decreto legislativo 4830 se encaminan a agilizar el giro de recursos económicos para los damnificados.

Por último, la interviniente realiza unos cuadros comparativos, encaminados a mostrar los diversos cambios normativos que introdujo el decreto legislativo, insistiendo en que cada uno de ellos se ajusta a la Constitución.

2. Ministerio del Interior y de Justicia.

Germán Vargas Lleras, actuando en su calidad del Ministro del Interior y de Justicia, interviene en el proceso de la referencia para solicitarle a la Corte declare exequible el decreto legislativo 4830 de 2010.

Argumenta el interviniente que el decreto legislativo 4830 de 2010 fue adoptado por el Presidente de la República y todos los Ministros.

En cuanto a la adición que incorporó el mencionado decreto, en el sentido de que los recursos transferidos por el Fondo de Calamidades en la rehabilitación económica, también puedan ser empleados en atender los sectores agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal, argumenta que se trata de una medida que guarda conexidad con los hechos esgrimidos en el decreto 4580 de 2010, *“En cuanto las transferencias de recursos a través del Fondo Nacional de Calamidades son un instrumento fundamental en el esquema institucional existente para hacerle frente a un desastre, y en cuanto no existe mención expresa del sector agrícola, ganadero y pecuario como uno de los que se puede beneficiar de la actividad del Fondo, la medida resulta necesaria y proporcional, pues su fin se limita a la adecuada atención de la grave calamidad pública y se justifica por la gravedad de la afectación sufrida por este sector”*.

En cuanto a las modificaciones introducidas en materia de contratación pública, explica el Ministro que *“Se permite a las entidades públicas receptoras de los recursos transferidos por el Fondo de Calamidades que al contratar con dichos recursos la atención humanitaria y rehabilitación lo puedan hacer en los términos establecidos en el artículo tercero del decreto 4702 de 2010, que modifica el artículo 25 del Decreto 919 de 1989, es decir, sometiéndose únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007. De esta manera se propicia la agilización del proceso de contratación y por tanto, una mayor prontitud y efectividad en la atención de las necesidades generadas por la emergencia, en lo que se refiere a atención humanitaria y rehabilitación...en ausencia de esta disposición, la contratación para atender la grave calamidad se torna más lenta, menos efectiva, y en tal sentido, la medida es necesaria y además proporcional, dada la grave calamidad pública que da origen a esta facilitación para la*

contratación”.

Agrega que, dada la mayor flexibilización que se introduce en el régimen de transferencia, recepción y manejo de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, se prevén medidas para garantizar la transparencia en la ejecución y destinación de los mismos, consistentes en ordenar que, mientras se supera la situación de emergencia, la Contraloría, la Procuraduría y el Sistema de Control Fiscal actuarán de forma articulada para la vigilancia de los recursos públicos.

Finalmente, el interviniente insiste en que se ajustan a la Constitución otras modificaciones introducidas en la normatividad de excepción, en especial, lo referente al Registro Único de Damnificados por la Emergencia.

V. PRUEBAS

El Magistrado Sustanciador, mediante auto proferido el 18 de enero de 2011, decretó las siguientes pruebas:

“**Segundo. DECRETAR** la práctica de las siguientes pruebas, para lo cual la Secretaría General de la Corte Constitucional libraré los oficios correspondientes, acompañando copia íntegra de este proveído:

1. Solicitar al Secretario General de la Presidencia de la República que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva, previo trámite con las respectivas dependencias gubernamentales, enviar la siguiente información:
 - a. En situaciones de normalidad, ¿cuáles son las etapas que conforman el proceso de transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración?.
 - b. ¿Qué razones explican la supresión operaciones presupuestales por parte de la entidad receptora?.

- c. ¿Cuál es el fundamento normativo que le permite a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calidades reglamentar lo relativo a las transferencias, así como su utilización, en especial, por entidades privadas?
- d. ¿Qué razones justifican que, en materia de ayuda humanitaria, se realicen transferencias de recursos “sin esperar la legalización de gastos anteriores hechos con cargo a las transferencias de que trata el presente artículo?

2. Solicitar a la Señora Contralora General de la República que, en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, remita un informe técnico acerca de los siguientes aspectos:

- a. Efectos prácticos y riesgos que pueden generarse debido a la supresión operaciones presupuestales por parte de la entidad receptora, en los términos del decreto legislativo 4830 de 2010.
- b. Efectos prácticos y riesgos que pueden generarse al permitir que, en materia de ayuda humanitaria, se realicen transferencias de recursos “sin esperar la legalización de gastos anteriores hechos con cargo a las transferencias de que trata el presente artículo? en los términos del decreto legislativo 4830 de 2010.
- c. En situaciones de normalidad, ¿cuáles son las etapas que conforman el proceso de transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración? y ¿cuáles las implicaciones prácticas que comportan las modificaciones introducidas mediante el decreto legislativo 4830 de 2010?

La Señora Contralora General de la República, Sandra Morelli Rico, mediante escrito radicado ante la Corte el 24 de enero de 2011 procedió a responder el cuestionario remitido por el Despacho. De acuerdo con su pertinencia, la Corte hará alusión al mismo en el texto de la sentencia.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 5090 intervino dentro del proceso de la referencia de conformidad con lo preceptuado en los artículos 241 numeral 7, 242 numeral 2 y 278 numeral 5 de la Carta Política, a efectos de solicitarle a la Corte declare executable el decreto legislativo 4830 de 2010.

Luego de constatar el cumplimiento de los requisitos formales, la Vista Fiscal concluye que las medidas adoptadas en el mencionado decreto, cuyos contenidos aparecen brevemente resumidos, se ajustan a la Constitución, por cuanto:

“No se advierte reparo constitucional alguno respecto de las anteriores disposiciones, pues éstas tienen el propósito de completar de manera razonable lo dispuesto en el Decreto 4702 de 2010, respecto del cual ya se Manifestó el Ministerio Público en el tercer punto de este escrito. En este caso, como ya se ha puesto de presente, el decreto examinado no contiene disposiciones ajenas a su propósito. Por ello, el Ministerio Público solicitará a la Corte declarar exequible el Decreto Legislativo 4830 de 2010”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso por tratarse de la revisión de un decreto legislativo dictado por el Gobierno con fundamento en el artículo 241.7 de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 215 de la Constitución.

2. Alcance del control de constitucionalidad.

El control de constitucionalidad de los decretos que dicte el Gobierno Nacional durante el estado de emergencia económica, social y ecológica debe hacerse desde un doble aspecto, a saber: formal y material.

2. 1. Aspectos formales.

El decreto legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se modifica el decreto 4702 de 2010”, tiene como fundamento el Decreto 4580 de 2010, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

Examinado el Decreto se observa que aparece firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho.

El Decreto en mención fue publicado en el Diario Oficial núm. 47.937 del 29 de Diciembre de 2010, página 209

Por otra parte, el Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010 dispuso como

término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica, aquel de 30 días contados a partir de su expedición. Dado que el Decreto legislativo 4830 fue expedido el 29 de Diciembre del 2010, es claro que fue dictado en tiempo.

En consecuencia, la Corte encuentra satisfechas las formalidades exigidas por el artículo 215 constitucional.

2.2. Aspectos materiales.

Por razones metodológicas, la Corte seguirá el siguiente orden:

- a. Reiterará, brevemente, sus principales y recientes pronunciamientos en cuanto a los presupuestos constitucionales que deben cumplirse para decretar un estado de emergencia económica, social y ecológica.
- b. Otro tanto hará en relación con el control de constitucionalidad que debe llevarse a cabo respecto a los decretos legislativos.
- c. Adelantará un breve recuento acerca de la creación y funciones del Fondo Nacional de Calamidades, a efectos de comprender los cambios introducidos por el decreto legislativo.
- d. Examinará si cada uno de los artículos del decreto legislativo se ajusta a la Constitución.

2.3. Aclaración previa.

La Corte mediante sentencia C- 193 de 2011 examinó la constitucionalidad del decreto legislativo 4702 de 2010, “*Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989*”, texto normativo que versa, en esencia, sobre la estructura y el funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades.

A su vez, el decreto legislativo 4830 de 2010, objeto del presente examen de constitucionalidad, introdujo algunas modificaciones menores al decreto legislativo 4702 de 2010, habiendo reproducido el texto inicial junto con los mencionados cambios. De allí que, por una parte, no se presente el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por cuanto se trata de dos textos normativos distintos; por la otra, la Corte acogerá, en lo pertinente, el precedente sentado en la materia en sentencia C- 193 de 2011.

2.4. Los rasgos distintivos del estado de emergencia económica, social y ecológica en la Constitución de 1991.

En diversas ocasiones, la Corte se ha pronunciado en relación con los rasgos distintivos del estado de emergencia económica, social y ecológica en la Constitución de 1991, en especial, en las sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-179 de 1994, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999, C- 135 de 2009, C- 254 de 2009 y C- 252 de 2010.

En tal sentido, en sentencia C- 135 de 2009, adoptada con ocasión del análisis del decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008, referente a la crisis suscitada por las captadoras ilegales de dinero, esta Corporación, luego de examinar la naturaleza jurídica de esta modalidad de estado de excepción, concluyó lo siguiente:

“Naturaleza. De conformidad con lo señalado en la sentencia C-179 de 1994 el estado de emergencia económica, social y ecológica es una modalidad de los estados de excepción expresamente diseñado por el Constituyente para conjurar “aquellas alteraciones que desequilibran en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan grave calamidad pública”.

En esa medida se trata de un estado de excepción genéricamente regulado por el artículo 215 constitucional aunque puede adquirir distintas modalidades según los hechos que den lugar a su declaratoria. Así, puede ser declarado estado de emergencia económica cuando los hechos que dan lugar a la declaratoria guardan relación con la perturbación del orden económico; se recurrirá al estado de emergencia social cuando la crisis que origina la adopción de la medida excepcional se relaciona con el orden social; se declarará el estado de emergencia ecológica cuando la situación crítica invocada por el gobierno tenga esta naturaleza y; finalmente, se acudirá al estado de emergencia por calamidad pública cuando sobrevenga una catástrofe de este tipo. También se pueden combinar las modalidades anteriores cuando los hechos invocados como causantes de la declaratoria revistan la connotación de perturbar o amenazar de manera simultánea los distintos órdenes protegidos por el artículo 215 constitucional, en todo caso compete al Presidente de la república de conformidad con los hechos invocados declarar el estado de emergencia que corresponda a la situación.

Un recuento de los distintos decretos expedidos por el Gobierno nacional a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de

1991 permite apreciar esta distinción; en efecto mediante el Decreto 333 de 1992 se declaró el estado de emergencia social con motivo de la perturbación del clima laboral del país causado por la falta de alza oportuna de los salarios lo cual amenazaba con perturbar “el orden social del país”; mediante el Decreto 680 de 1992 se declaró el estado de emergencia económica y social por la grave crisis de suministro de energía eléctrica, hecho que se estimó perturbador del orden económico y del orden social del país; mediante el Decreto 1178 de 1994 se decretó el estado de emergencia por grave calamidad pública con ocasión de un sismo que se produjo en cercanías del municipio de Toribio en el Departamento del Cauca; mediante el Decreto 2330 de 1998 se declaró el estado de emergencia económica social por la crisis financiera internacional y por la grave situación de los establecimientos de crédito y finalmente; mediante el Decreto 195 de 1999 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública debido al terremoto que azotó al Eje Cafetero.

Ahora bien, al margen de la denominación específica a la que acuda al Gobierno nacional los presupuestos formales y materiales para la declaratoria, al igual que los principios que regulan el estado de excepción son los mismos señalados por el artículo 215 constitucional, por la LEEE y por los tratados internacionales de derecho humanos.

A renglón seguido, la Corte señaló los presupuestos constitucionales que deben cumplirse cada vez que el Gobierno Nacional decida declarar alguna o varias de las modalidades de estado de excepción previstas en el artículo 215 superior:

“Presupuestos para su declaratoria. Los presupuestos para la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica señalados en el artículo 215 constitucional son los siguientes: (1) el supuesto fáctico que da lugar a la declaratoria, el cual debe consistir en hechos sobrevinientes que perturben o amenacen con perturbar el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública; (2) el supuesto valorativo en cuanto la perturbación o la amenaza de perturbación al orden económico, social o ecológico ha de ser grave e inminente o debe tratarse de una grave calamidad pública y, finalmente, (3) un juicio sobre la suficiencia de los medios en cuanto que la grave perturbación del orden económico, social o ecológico o la grave calamidad pública que origina la

declaratoria no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales. Si bien este último requisito no está señalado expresamente por el artículo 215 constitucional, a diferencia de lo previsto por el artículo 213 de la Carta para el estado de conmoción interior, a juicio de esta Corporación se deriva directamente de los principios de proporcionalidad y de necesidad que rigen la declaratoria de los estados de excepción, a los cuáles se hará alusión más adelante.

Ahora bien, en la misma sentencia C- 135 de 2009 la Corte insistió en la existencia de diversos límites materiales a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, tales como (i) autoridad competente para declararlo, límite geográfico y temporal; (ii) prohibición de suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales; (iii) respeto por el principio de intangibilidad de los derechos; (iv) prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores; y (v) acatamiento de otros principios rectores de los estados de excepción, tales como: necesidad, proporcionalidad, temporalidad, legalidad, proclamación y notificación internacional.

En el presente asunto, la Corte reitera sus líneas jurisprudenciales sentadas en materia de rasgos distintivos del estado de emergencia económica, social y ecológica en la Constitución de 1991.

2.5. Contenido y alcance del control de constitucionalidad que se ejerce sobre los decretos legislativos, expedidos al amparo de una declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica.

En numerosas ocasiones, la Corte se ha pronunciado en relación con el contenido y alcance del control de constitucionalidad que se ejerce sobre los decretos legislativos, expedidos al amparo de una declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica. Al respecto, en sentencia C- 225 de 2009, adoptada con ocasión del examen del decreto legislativo 4449 de 2008, esta Corporación sistematizó sus líneas jurisprudenciales en la materia en los siguientes términos:

“Marco del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Gobierno durante el estado de emergencia económica, social o ecológica.

En varias ocasiones, la Corte ha revisado decretos encaminados a superar estados de emergencia económica, social o ecológica. Con base en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y teniendo en cuenta la jurisprudencia en la materia, a

continuación se realiza un resumen de los requisitos que deben cumplir los decretos legislativos dictados al amparo de dicha emergencia.

Como lo ha señalado esta Corporación, únicamente dentro del respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales en cabeza del Ejecutivo. Los límites constitucionales al actuar del Gobierno se encuentran plasmados en varias fuentes: (i) el propio texto de la Carta, (ii) la Ley estatutaria de los estados de excepción, y (iii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en especial los que por su función prevalecen en el orden interno en virtud del artículo 93 de la Carta. En la presente sentencia, procedemos, a resumir los pasos metodológicos que han de realizarse en un juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales:

*2.2.1. El **juicio de conexidad material**, que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción. Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos:*

*(i) las medidas han de estar dirigidas **exclusivamente** a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades.*

*(ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación **directa y específica** con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. No son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto pro el cual se declaró la emergencia.*

*2.2.2. Un **juicio de ausencia de arbitrariedad**, consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales.*

2.2.3. Un **juicio de intangibilidad**, orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley estatutaria de los estados de excepción.

2.2.4. Un **juicio de no contradicción específica**, de acuerdo al cual se analiza si las medidas del Ejecutivo están dentro de los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Específicamente respecto de las situaciones de emergencia económica, social o ecológica, el gobierno tiene las facultades enunciadas en los artículos 47 y 49 de la Ley 137 de 1994. A su vez, la constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales. Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.

Tras cumplir los requisitos anteriores, que “versan únicamente sobre violaciones groseras de la Constitución”, los decretos de facultades legislativas excepcionales han de ajustarse a las condiciones establecidas en los artículos 8, y 10 a 14 de la Ley estatutaria de estados de excepción. Estas corresponden a los siguientes juicios:

2.2.5. El **juicio de finalidad**, dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos” (artículo 10 de la Ley 137 de 1994).

2.2.6. El **juicio de motivación suficiente**, dirigido a constatar que el gobierno haya apreciado “los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales” y expresado razones suficientes para justificar tales limitaciones (artículo 8 de la Ley 137 de 1994).

2.2.7. El **juicio de necesidad**, según el cual las medidas adoptadas han de ser “necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción” (artículo 11 de la Ley 137 de 1994). Según lo ha establecido la Corte, “este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para

alcanzarlo. [...] [C]omprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...] o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional.”

2.2.8. Un **juicio de incompatibilidad**, mediante el cual se verifica si el Gobierno Nacional ha expresado “las razones” por las cuales las normas ordinarias suspendidas “son incompatibles con el correspondiente estado de excepción” (artículo 12 de la Ley 137 de 1994).

2.2.9. Un **juicio de proporcionalidad**, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas. Las medidas han de “guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar” y a las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad” (artículo 13 de la Ley 137 de 1994). A su vez, de acuerdo a la norma citada, el análisis de proporcionalidad cuenta con dos juicios diferentes. El primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)”

2.2.10. Un **juicio de no discriminación**, que estudia que las medidas no son discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (artículo 14 de la Ley 137 de 1994). Así, el derecho a la igualdad mantiene su vigencia durante un estado de excepción.

Ahora bien, la Corte ha establecido que “cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente.”

Hasta acá la descripción de los requisitos que in generi han de ser aplicados para el estudio de constitucionalidad de las medidas expedidas en medio de un estado de emergencia económica, social o ecológica. No obstante, en caso de que dichas medidas involucren algunas modificaciones a la normatividad penal, la Corte considera que ello limita aún más de las facultades del gobierno en la materia. Esto se explica en el apartado siguiente.

Las anteriores consideraciones son acogidas plenamente en la presente sentencia.

2.6. Breve recuento acerca de la creación y funciones del Fondo Nacional de Calamidades, a efectos de comprender los cambios introducidos por el decreto legislativo.

Mediante el decreto-ley 1547 de 1984 fue creado el Fondo Nacional de Calamidades, en tanto que cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y “*dedicado a la atención de las necesidades que se originen en catástrofes y otras situaciones de naturaleza similar*”.

En cuanto a la administración y representación del Fondo, el artículo 3 del mencionado decreto prevé que aquél será manejado por una sociedad fiduciaria, contando además con una Junta Consultora, encargada de fijar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos, integrada de la siguiente manera:

“Artículo 6°. **De la Junta consultora.** En la administración de los recursos del fondo Nacional de Calamidades, la sociedad fiduciaria a que se refiere el artículo 3° del presente Decreto contará con una

Junta Consultora integrada en la siguiente forma:

- 1 El Ministro de Gobierno, o como su delegado el Viceministro, quien la presidirá.
- 2 El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
- 3 El Ministro de Salud o su delegado.
- 4 El Ministro de Obras Públicas y Transporte o su delegado.
- 5 El Ministro de Agricultura o su delegado.
- 6 El Superintendente Bancario o su delegado para el área de seguros.
- 7 El Director de la Defensa Civil.
- 8 Dos representantes del Presidente de la República, expertos en materia de seguros, los cuales serán de su libre nombramiento y remoción”.

A su vez, en materia de transferencia de recursos, el decreto 1547 de 1984, dispuso lo siguiente:

“Artículo 14. **De la transferencia de recursos.** La Junta consultora dispondrá, con base en las reglamentaciones correspondientes del Gobierno Nacional, las entidades receptoras de recursos y la forma de transferir los mismos en cada caso, de conformidad con lo previsto por la Ley 9ª de 1979 y los Decretos 2341 de 1971 y 3489 de 1982 y demás normas que para el efecto se expidan”.

Posteriormente, mediante el decreto núm. 919 de 1989 se organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, conformado por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad.

De igual manera, fue creado un Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres, conformado de la siguiente manera:

- “1. El Director de la Defensa Civil o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Director de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres o su delegado.
3. Un delegado del Ministerio de Salud.
4. Un delegado de la Cruz Roja Nacional.
5. Delegados de otras entidades públicas del orden nacional, con voz pero sin voto, que sean invitadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, en razón de la naturaleza y características del desastre.

La secretaría de este Comité estará a cargo de un funcionario de la Defensa Civil.

Ahora bien, el mencionado Comité es el encargado de realizar la coordinación general de las acciones para enfrentar las situaciones de desastres, en especial, (i) definición de soluciones sobre alojamiento temporal; (ii) realización de censos; (iii) diagnóstico inicial de los daños; (iv) atención primaria o básica a las personas afectadas; (v) provisión de suministros básicos de emergencia, tales como alimentos, medicamentos, menajes y similares; (vi) restablecimiento de las condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental; (vii) transporte y comunicaciones de emergencia y solución de los puntos de interrupción vial; y (viii) definición, establecimiento y operación de alertas y alarmas.

Así mismo, conviene precisar que el decreto 919 de 1989 fueron introducidas numerosas modificaciones al Fondo Nacional de Calamidades, en los siguientes términos:

“Artículo 70. **FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES.** El Fondo Nacional de Calamidades, creado por el Decreto 1547 de 1984, continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, administrado conforme a lo dispuesto por dicho decreto.

Sin embargo, los siguientes artículos del Decreto 1547 de 1984, quedaran así:

"Artículo 1º -De la creación del Fondo Nacional de Calamidades. Créase el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial

de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar.

La Junta Consultora del Fondo podrá definir como situaciones de naturaleza similar, las relacionadas con siniestros de magnitud e intensidad tales que puedan enmarcarse dentro del ámbito cubierto por una póliza general de desastres. Esta póliza incluirá, entre otras, coberturas para proteger pérdidas en cultivos, infraestructura básica, vivienda y personas, entre otros. Los amparos de una póliza general de desastres deberán cubrir, como mínimo, los siguientes aspectos: inundaciones, sequías, heladas, vientos huracanados, terremoto, maremoto, incendio, erupciones volcánicas, avalanchas, deslizamientos y riesgos tecnológicos en las zonas declaradas como de desastre".

"Artículo 2º -De los objetivos del Fondo. Para los efectos previstos en el artículo precedente, los recursos del Fondo se destinarán, entre otros, a los siguientes objetivos:

- a) Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales;
- b) Controlar los efectos de los desastres y calamidades, especialmente los relacionados con la aparición y propagación de epidemias;
- c) Mantener durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada;
- d) Financiar la instalación y operación de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de desastre o de calamidad, especialmente de los que integren la red nacional sismográfica;
- e) Tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, las cuales podrán consistir, entre otras, en pólizas de seguros tomadas con compañías legalmente establecidas en el territorio colombiano y buscando mecanismos para cubrir total o parcialmente el costo de las primas".

"Artículo 3° -El Fondo Nacional de Calamidades será manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada, empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los bienes y derechos de la Nación integrantes del Fondo Nacional de Calamidades constituyen un patrimonio autónomo destinado específicamente al cumplimiento de las finalidades señaladas por el presente decreto.

Dichos bienes y derechos se manejarán y administrarán por la Sociedad Fiduciaria La Previsora Limitada en forma completamente separada del resto de los activos de la misma Sociedad, así como también de los que integren otros fideicomisos que esa entidad reciba en administración.

Para todos los efectos legales la representación de dicho Fondo la llevará la mencionada Sociedad Fiduciaria.

Por la gestión fiduciaria que cumpla, la Sociedad percibirá, a título de comisión, la retribución que corresponde en los términos que señale la Superintendencia Bancaria.

El Fondo Nacional de Calamidades se tendrá como un fideicomiso estatal de creación legal. En consecuencia, la administración de los bienes y recursos que lo conforman se regirán, en todo lo aquí no previsto, por las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional".

"Artículo 6° De la Junta Consultora. Para la administración de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, la sociedad fiduciaria mencionada, contará con una Junta Consultora integrada en la siguiente forma:

1. El Ministro de Gobierno o como su delegado el Viceministro de Gobierno, quien la presidirá.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
3. El Ministro de Salud o su delegado.
4. El Ministro de Obras Públicas y Transporte o su delegado.
5. El Ministro de Agricultura o su delegado.

6. El Superintendente Bancario o su delegado.

7. El Secretario General de la Presidencia de la República, o como su delegado el Jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

8. El Director de la Defensa Civil o su delegado.

9. El Director de la Cruz Roja Colombiana o su delegado.

Parágrafo 1° Los ministros que conforman la Junta Consultora únicamente podrán delegar su participación en ella en los Viceministros, en los secretarios generales y en los directores generales. A las sesiones de la Junta Consultora podrán ser invitados delegados de otras entidades públicas o privadas que, a juicio de su Presidente, puedan aportar elementos de juicio sobre las materias o asuntos que deban ser decididos por la Junta.

Parágrafo 2° Actuará como Secretario de la Junta Consultora el representante legal de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Calamidades, o su delegado".

"Artículo 7° -De las funciones de la Junta Consultora. La Junta Consultora tendrá las siguientes funciones:

1. Señalar las políticas generales de manejo e inversión de los recursos del Fondo y velar por su seguridad, adecuado manejo y óptimo rendimiento.
2. Velar por el cumplimiento e implementación de los objetivos del Fondo.
3. Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° del presente Decreto, la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso.
4. Recomendar los sistemas idóneos para atender situaciones de naturaleza similar, calificadas por la propia Junta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1° de este Decreto.
5. Absolver las consultas sobre las materias relacionadas con el objeto y objetivos del Fondo que le formule el Gobierno Nacional o la sociedad fiduciaria administradora del Fondo.

6. Determinar, cuando las circunstancias lo requieran y teniendo en cuenta el objeto y objetivos del Fondo, los casos en los cuales los recursos pueden transferirse a título gratuito y no recuperable.

"Artículo 9º -De la destinación de los recursos del Fondo. La destinación de los recursos del Fondo se someterá a las orientaciones y directrices que establezca el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y a las previsiones especiales que contemplen los planes de acción específicos para la atención de desastres y calamidades declarados".

"Artículo 11. Del régimen de contratación. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la administración de los bienes, derechos e intereses del Fondo se someterán al régimen aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado. Sin embargo, mientras se encuentre vigente una situación de desastre declarada o en las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo de la misma, si así lo prevé el decreto que disponga el retorno a la normalidad, se aplicarán las normas de contratación establecidas como parte del régimen especial para situaciones de desastre declaradas".

"Artículo 14. De la transferencia de recursos. Corresponderá a la Junta Consultora reglamentar todo lo relativo a la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a otras entidades públicas o privadas, y al control de su utilización".

Con base en las facultades constitucionales y legales de que dispone el Presidente de la República durante un estado de emergencia económica, ecológica y social, y en concreto, como desarrollo del decreto 4580 de 2010, el Gobierno Nacional expidió el decreto legislativo 4702 de 2010, *"Por medio del cual se modifica el decreto-ley 919 de 1989"*, normatividad mediante la cual se introdujeron los siguientes cambios: (i) se varió la conformación de la Junta Directiva del Fondo de Calamidades; (ii) se creó la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, para las fases de atención humanitaria y rehabilitación; (iii) se modificó el régimen de contratación del Fondo Nacional de Calamidades; (iv) se introdujeron cambios en materia de transferencia de recursos del Fondo a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración; (v) se reformaron algunas competencias del Comité Operativo Nacional de Atención de Desastres, así como del Comité Nacional de Atención y Prevención de Desastres; (vi) se creó un Comité de Ética y Transparencia; y (vii) se previó la participación de

veedurías ciudadanas y de organizaciones de beneficiarios de los recursos.

Pues bien, la Corte mediante sentencia C- 193 de 2011 examinó la constitucionalidad del decreto legislativo 4702 de 2010, habiendo decidido lo siguiente:

“Primero.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10 y 11 del Decreto Legislativo 4702 de 2010.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificadorio del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, salvo los siguientes condicionamientos e inconstitucionalidades parciales:

1. En relación con el inciso primero del artículo 14:

- a) La expresión “entidades privadas” como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades se condiciona en el entendido que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.
- b) La expresión “sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna”, se condiciona en el entendido que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.
- c) La expresión “cuentas abiertas” se condiciona en el entendido que se trata de cuentas “especiales” y “separadas”.
- d) Las medidas que adopta el Decreto se aplicarán en las zonas y municipios afectados a que se refiere el decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010.

3. El inciso segundo del artículo 14 se declara **INEXEQUIBLE**.

4. El inciso cuarto del artículo 14 se declara **EXEQUIBLE**, condicionado a que los “gastos operativos” a que se refiere el precepto sólo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivo declarar el estado de excepción.

5. Del párrafo primero del artículo 14, se declara **INEXEQUIBLE** la expresión “las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo”, y **EXEQUIBLE** el resto del precepto, en el entendido de que la expresión “entidades privadas”, se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.

6. El párrafo segundo del artículo 14 se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que las cuentas a las que allí se hace mención son especiales y separadas.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 9º del Decreto

legislativo 4702 de 2010, en el entendido que la labor de auditaje debe ser previa o concurrente y no desplaza la que está a cargo de los organismos de control fiscal. Así mismo, las empresas que integrarán el Comité de Ética y Transparencia deberán seleccionarse mediante concurso público de méritos.

Pues bien, el decreto legislativo 4830 de 2010, a su vez, introdujo algunas modificaciones al articulado del decreto legislativo 4702 de 2010, así como al numeral 3 del artículo 70 decreto 919 de 1989. Los mencionados cambios se muestran en el siguiente cuadro:

Decreto legislativo 4702 de 2010	Decreto legislativo 4830 de 2010
---	---

Artículo 4°. Modificase el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 14. Transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración. El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal.

Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia.

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos

Decreto legislativo 4702 de 2010

Decreto legislativo 4830 de 2010

CONSIDERANDO:

(...)

Que es necesario fortalecer al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres a fin de que en su **función de realización de censos de damnificados** pueda contar con el apoyo de otras entidades y mantenerse actualizado a fin de orientar las ayudas humanitarias a quienes realmente las requieren y para atender las necesidades que efectivamente las apremian.

(...)

Artículo 5º. Modifíquese el artículo 57 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 57. Funciones del Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres. Corresponde al Comité Operativo Nacional para Atención de Desastres la coordinación general de las acciones para enfrentar las situaciones de desastre, en desarrollo de la cual adelantará las siguientes actividades:

a) Definición de soluciones sobre alojamiento temporal;

b) Realización de censos;

(...)

Parágrafo 1º. Para la **realización de los censos** de que habla este artículo, el Comité Operativo Nacional podrá requerir la

Decreto 919 de 1989	Decreto legislativo 4830 de 2010
<p>Artículo 70. FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES. El Fondo Nacional de Calamidades, creado por el Decreto 1547 de 1984, continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, administrado conforme a lo dispuesto por dicho decreto.</p> <p>Sin embargo, los siguientes artículos del Decreto 1547 de 1984, quedaran así:</p> <p>(...)</p> <p>"Artículo 7° -De las funciones de la Junta Consultora. La Junta Consultora tendrá las siguientes funciones:</p> <p>(...)</p> <p>3. Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° del presente Decreto, la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las <u>disponibilidades financieras</u> del mismo, existentes en cada caso.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el numeral 3 del artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:</p> <p>3. Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo tercero del presente decreto la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las <u>disponibilidades presupuestales</u> del mismo, existentes en cada caso.</p>

Así las cosas, los cambios introducidos por el decreto legislativo 4830 de 2010, a la legislación de normalidad y de excepción, versan sobre los siguientes tópicos: (i) destinación y orden de prioridades de los recursos con que cuenta el Fondo Nacional de Calamidades, con base en las disponibilidades *presupuestales* con que cuente; (ii) realización de un Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal; y (iii) transferencia de recursos del mismo Fondo a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración. En relación

con este último tópico, las modificaciones consisten en: (i) establecer que las transferencias podrán ser utilizadas no sólo para actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, sino igualmente en la rehabilitación del sector agrícola, ganadero y pecuario, afectados por la ola invernal; (ii) prever que con los recursos provenientes de las transferencias, para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, se podrá contratar “*en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto*”; (iii) dispone que, para el control de la adecuada destinación y ejecución de los recursos, la Contraloría, la Procuraduría y el Sistema de Control Fiscal, actuarán de manera articulada.

VIII. ANÁLISIS EN CONCRETO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE CADA UNO DE LOS ARTÍCULOS QUE INTEGRAN EL DECRETO LEGISLATIVO 4830 DE 2010.

Pasa la Corte a examinar si cada uno de los cuatro artículos que conforman el decreto legislativo 4830 de 2010 se ajustan a la Constitución, es decir, si superan los juicios de conexidad material, necesidad, finalidad y proporcionalidad.

1. Examen de constitucionalidad del artículo 1 del decreto legislativo.

El texto del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010 dispone lo siguiente:

“Artículo 1°. Modifícase el artículo 4° del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 14. *Transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración.* El Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades públicas, del orden nacional o territorial y entidades privadas para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención de la emergencia invernal.

Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia.

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, así como en la rehabilitación económica del sector agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal.

Las transferencias de recursos para ayuda humanitaria de emergencia se podrán hacer de manera inmediata, sin esperar la legalización de gastos anteriores hechos con cargo a las transferencias de que trata el presente artículo.

Con los recursos provenientes de las transferencias a que alude la presente disposición, para las fases de atención humanitaria y rehabilitación se podrá contratar en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto.

Parágrafo 1º. El Fondo Nacional de Calamidades también podrá transferir recursos a entidades privadas, las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación que debe darse a los recursos.

Parágrafo 2º. Las cuentas en las que se reciban los recursos a que hace referencia la presente disposición estarán exentas de cualquier gravamen.

Parágrafo 3º. Para el control de la adecuada destinación y ejecución de los recursos a que alude la presente disposición, así como en general de aquellos del Fondo Nacional de Calamidades, mientras se supera la situación que dio lugar a la declaración de emergencia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Sistema de Control Fiscal actuarán de manera articulada para la vigilancia del manejo de los recursos estatales. La Junta del Fondo Nacional de Calamidades acordará con los entes de control la forma de proveer los recursos

humanos y administrativos para la ejecución del control integral.

El artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010, cuyo tema es aquel de la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración, introduce tres cambios importantes al decreto legislativo 4702 de 2010, a saber: (i) amplía la destinación de las mencionadas transferencias a actividades de rehabilitación económica de los sectores agrícola, ganadero y pecuario “*afectados por la ola invernal*”; (ii) precisa que los recursos provenientes de aquellas transferencias, en lo que corresponde a las fases de atención humanitaria y rehabilitación, “*se podrá contratar en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto*”; y (iii) se establece que para la adecuada destinación y ejecución de los recursos transferidos, así como para aquellos que maneje el Fondo Nacional de Calamidades, y mientras se supere la situación que dio lugar a la declaratoria de emergencia, la Contraloría, la Procuraduría y el Sistema de Control Fiscal, actuarán de manera articulada para la vigilancia del manejo de los recursos estatales. Para tales efectos, el decreto prevé que la Junta del Fondo Nacional de Calamidades acordará con los entes de control la forma de proveer los recursos humanos y administrativos para la ejecución del control integral.

Ahora bien, por razones metodológicas, la Corte analizará la totalidad del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010, procediendo a titular con base en los condicionamientos e inexequibilidades decididos en el presente fallo.

1.1. Los condicionamientos del inciso primero del artículo 14.

1.1.1. La expresión “*entidades privadas*” como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades se condiciona en el entendido que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.

El inciso primero del artículo 14, regula la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración. Al respecto, la Corte considera que, en virtud del principio de necesidad, aquellas entidades privadas destinatarias de recursos públicos deben tener un objeto social directamente relacionado con actividades destinadas a atender la emergencia invernal. En efecto, no se entendería que los dineros públicos previstos para hacerle frente a los efectos del estado de emergencia económica, social y ecológica terminaran siendo empleados para fines

distintos, así sean éstos lícitos. Al respecto, la Corte en sentencia C- 193 de 2011 consideró lo siguiente:

“De acuerdo con los argumentos planteados por el Gobierno Nacional, en virtud de que para conjurar la crisis y hacerle frente a la grave calamidad, se hace necesaria la transferencia de recursos a través del Fondo Nacional de Calamidades a las diversas instituciones públicas y privadas, tendientes a brindar la asistencia a los afectados y a la rehabilitación económica de los mismos, ésta se constituye en un instrumento fundamental del esquema institucional, haciéndose necesaria la flexibilización del régimen de transferencia, recepción y manejo de recursos del Fondo Nacional de Calamidades, establecidas en la reglamentación de la Junta Consultora del Fondo Nacional de Calamidades, mediante la Resolución 006 de agosto de 2006, que determina los “Requisitos para el giro Directo de los Recursos”.

En cuanto a la facultad del giro de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a instituciones privadas, establecida en el artículo 4°. Del Decreto 4702 de 2010. es pertinente hacer relación al artículo 210 de la Constitución Política que determina: que los particulares pueden ejercer funciones administrativas en las condiciones que la ley señale.

La medida del artículo 4° del Decreto 4702 de 2010, que preceptúa que el Fondo Nacional de Calamidades podrá transferir recursos a entidades privadas, para su administración, si bien establece que en el documento de transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los mismos, considera la Corte que la expresión “entidades privadas” contenida en el inciso primero del artículo 14 del decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, modificado por el Decreto 4702 de 2010, se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se requiere superar; por lo que se condicionará en ese sentido su exequibilidad.”

Pues bien, en la presente ocasión, la Corte seguirá el citado precedente y decidirá declarar la expresión “entidades privadas” , del inciso primero del artículo 14, como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades se condiciona en el entendido que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.

1.1.2. La expresión “sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna”, se condiciona en el entendido que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.

El inciso primero del artículo 14 dispone igualmente que el Fondo Nacional de Calamidades transferirá a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración, unos recursos económicos, “sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna”. Al respecto, la Corte considera que, acogiendo el precedente sentado en su sentencia C- 193 de 2010, la anterior expresión debe ser condicionada en el entendido de que no se está eximiendo de la obligación de realizar registros contables. Lo anterior, por las razones expuestas in extenso en el referido fallo:

“En relación con la medida sobre la realización de transferencia de recursos a instituciones públicas y a entidades territoriales, sin que se requiera la realización de operación presupuestal por parte de la entidad de destino y que tienen como finalidad la agilización del flujo de recursos entre el Fondo Nacional de Calamidades y las instituciones destinatarias, tendientes a conjurar la crisis, mediante la rápida e inmediata ayuda humanitaria y de rehabilitación de la población afectada, el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expreso:

Se amplía el ámbito de la administración de los recursos de las entidades públicas a las privadas.

Los recursos se pueden asignar a través de las transferencias y no exclusivamente por giros directos como se contempla en la resolución, permitiendo a la entidad un manejo responsable y acorde a las necesidades e inmediatez de la emergencia. Debe recordarse que la responsabilidad de la administración de los recursos está en cabeza del jefe de la entidad, sea pública o privada.

No es requisito solemne que las Entidades Territoriales o Públicas, incorporen previamente estos recursos a los respectivos presupuestos, con lo que se evitan las demoras por problemas de carácter político, técnico o administrativo. El solo evento de reunir las corporaciones públicas para la autorización de los recursos al presupuesto, es un ahorro de tiempo muy valioso en estos momentos.

No es requisito previo la legalización de los recursos asignados con anterioridad. No se trata bajo ninguna circunstancia

desconocer o conculcar los procedimientos de ley para que los beneficiarios de los recursos legalicen estos. No, lo que se persigue, en este Estado de Excepción, es recuperar y atender de manera más ágil y óptima la población damnificada.

El proceso presupuestal que rige el conjunto de entidades públicas se encuentra inspirado en el principio de legalidad, en cuyo desarrollo se reserva a los entes de representación popular la definición sobre los ingresos y egresos estatales, los cuales se manejan de acuerdo a reglas y procedimientos predeterminados y claramente establecidos, los cuales podrán ser modificados por el ejecutivo en momentos en los que el estado normal de cosas se encuentra alterado, como es en los casos de los denominados constitucionalmente “Estados de Excepción”, dentro de los que se encuentran el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

4.4.4.4. Respecto de las facultades del ejecutivo de modificar el presupuesto durante los Estados de excepción, la Corte ha expresado:

“En los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto. De acuerdo con ellos, el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso. Sin desconocer que el ejecutivo tiene una importantísima intervención en todo este proceso, esa es la instancia legitimada para expedirlo, modificarlo y adicionarlo.

“El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas, rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional. De acuerdo con ello, en tiempos de paz no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni tampoco hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos.

(...)

“Con todo, del hecho que el artículo 346 exija que en tiempos de paz no se pueden percibir impuestos no incluidos en el presupuesto ni ingresos ni erogaciones no previstas en él, no se sigue que en tiempos de anormalidad institucional no existan mecanismos excepcionales de regulación de tales ingresos y gastos pues la misma necesidad de superar las circunstancias que condujeron al derecho constitucional de excepción puede exigir también un manejo excepcional de las finanzas públicas.”

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, el Gobierno tiene competencia para modificar el presupuesto durante los Estados de Excepción, siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración.

“En relación con la facultad del ejecutivo de modificar o adicionar el presupuesto de rentas y gastos de la nación durante los estados de excepción, hay que indicar que de la Carta Política se desprenden condicionamientos que imposibilitan que el ejercicio de esa facultad se configure en un poder omnímodo.

El primero de ellos es la necesaria conexidad entre el objetivo de la modificación presupuestal y las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción. A juicio de la Corte, esta relación de conexidad es doble, ya que comprende, de un lado, la existente entre las causas que generaron la declaratoria y su finalidad, y de otro, la existente entre las causas de expedición del decreto legislativo que modifica el presupuesto y las materias que regula.

Frente a la Ley Estatutaria, es claro que principios como los de necesidad y proporcionalidad de las medidas tomadas por el ejecutivo (Arts. 11 y 13), deben ser cumplidos por los decretos legislativos que modifican o adicionan el presupuesto, junto con otros requerimientos específicos impuestos por la Ley 137 de 1994, como es la obligatoriedad de “rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que este pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia” (Art. 38, literal ll.).”

Así, concluye la Corte que en atención a que el Decreto 4580 de 2010, declarado constitucional por esta Corporación mediante Sentencia C- 156 de 2011, estableció el estado de emergencia económico, social y ecológico en todo el territorio nacional, como consecuencia de la agudización del fenómeno de la Niña 2010-2011, que generó una situación de grave calamidad que debe ser conjurada mediante la implementación de medidas de emergencia, el artículo 4° al facultar que el giro de recursos que realice el Fondo Nacional de Calamidades a las diversas instituciones públicas del orden nacional, territorial y municipal, no deban ser incorporados al presupuesto de las instituciones destinatarias, para su posterior utilización, se encuentra ajustado a la Constitución Política, por tratarse de la recepción de recursos

destinados exclusivamente a la atención de la emergencia invernal, pero se condicionará su exequibilidad, bajo el entendido que la expresión “sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna” no exime de la obligación de realizar registros contables”.

Así las cosas, la Corte declarará exequible la expresión “*sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna*”, del inciso primero del artículo 14, en el entendido que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.

1.1.3. La expresión “cuentas abiertas” se condiciona en el entendido que se trata de cuentas “especiales” y “separadas”.

El artículo 14 dispone igualmente que, en materia de transferencias del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración, en el documento que ordene la realización de aquélla se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán “a cuentas abiertas”. La Corte considera que la anterior expresión resulta ser ambigua y que no garantiza la transparencia en el manejo de los recursos destinados a los afectados por la ola invernal, motivo por el cual declarará su exequibilidad condicionada a que se trate de cuentas especiales y separadas. En el mismo sentido se manifestó la Corte en sentencia C- 193 de 2011:

“En lo relativo a que las cuentas en las que se reciban los recursos transferidos por el Fondo Nacional de Calamidades, serán “cuentas abiertas”, encuentra la Corte que éstas deben ser además cuentas “especiales y separadas” para la atención de la emergencia invernal, aspecto que se constituye en fundamental para el manejo y control adecuado de los recursos”.

1.1.4. Las medidas que adopta el decreto legislativo se aplicarán en las zonas y municipios afectados a que se refiere el decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010.

La Corte estima igualmente necesario condicionar la constitucionalidad de las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo sometido a su revisión, a que todas ellas se apliquen en aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal. En efecto, el caudal de recursos económicos generados mediante la adopción de diversos decretos legislativos, al igual que las estructuras burocráticas creadas o modificadas mediante normas de excepción, como sucede en el presente caso, deben apuntar

exclusivamente a atender las necesidades apremiantes de aquellas zonas y municipios afectados por los hechos descritos en el decreto 4580 de 2010. En otras palabras, con prescindencia del lugar en donde se encuentren ubicadas las instituciones competentes para girar los recursos económicos, al igual que el sitio donde se celebren los contratos relacionados con la ola invernal, lo que debe quedar claro es que los recursos económicos deben ser ejecutados exclusivamente en aquellas zonas y municipios afectados por la ola invernal. El anterior condicionamiento deriva del principio de conexidad material.

1.2. La inexecutableidad del inciso segundo del artículo 14.

El inciso segundo del artículo 14 dispone lo siguiente:

“Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

Idéntica disposición fue declarada inexecutable por la Corte en sentencia C- 193 de 2011, por las siguientes razones:

“El inciso 2º. del Decreto 4702 de 2010, establece que corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades la reglamentación de todo lo relativo a las transferencias, el control de la utilización de los recursos y a la legalización de los mismos.

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa: (...) II. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Corresponderá al Presidente de la República la reglamentación del Decreto Ley 4702 de 2010, en lo que se refiere al régimen de transferencia de recursos, el control de la utilización y legalización de los mismos, quedando como función de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades únicamente la facultad de diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y la legalización de los mismos, deban darse, en consonancia con el Decreto Legislativo 4702 de

2010 y el reglamento que para tal fin expida el ejecutivo.

Por lo expuesto, la Corte declarará inexecutable el inciso segundo y la expresión “las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo”, del párrafo primero del artículo 14 del decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, modificado por el Decreto 4702 de 2010 y executable el resto del párrafo primero, en el entendido de que la expresión “entidades privadas” se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.”

En el presente caso, la Corte seguirá el precedente sentado en su sentencia C- 913 de 2011, por las siguientes razones.

De conformidad con la enumeración hecha por la Corte Constitucional en la Sentencia C-805 de 2001, las competencias de regulación exclusivas asignadas por la Carta a autoridades diferentes al Presidente de la República son: “...*el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el artículo 265 de la Constitución, tiene, de conformidad con la ley, entre sus atribuciones especiales, la de ‘reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado.’* Así mismo, el Contralor General de la República, por su parte, tiene entre sus atribuciones, de acuerdo con el artículo 268 de la Constitución, las de ‘*Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.*’ (Numeral 1º) y ‘*Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.*’ (Numeral 12). Al Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva, corresponde, a su vez, de acuerdo con el artículo 354 de la Constitución, ‘... *determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.*’ Del mismo modo, la Junta Directiva del Banco de la República ejerce las competencias de regulación que le corresponden de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 371 y 372 de la Constitución”.

Así pues, la Corte ha considerado que, salvo disposición constitucional expresa en contrario, la potestad reglamentaria está en cabeza del Presidente de la República.

En este orden de ideas, no puede una norma de excepción establecer una facultad reglamentaria en cabeza de una entidad administrativa, como lo es el Fondo Nacional de Calamidades, a efectos de que regule temas relacionados con la transferencia de recursos económicos hacia entidades

públicas y privadas.

En este orden de ideas, la Corte declarará inexecutable la expresión “Corresponderá a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos”, del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010.

1.3. El inciso cuarto del artículo 14 se declara EXEQUIBLE, condicionado a que los “gastos operativos” a que se refiere el precepto sólo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivo declarar el estado de excepción.

El inciso cuarto del artículo 14 dispone lo siguiente:

“Estas transferencias podrán ser utilizadas en **gastos operativos** relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, así como en la rehabilitación económica del sector agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal”.

La Corte considera que las transferencias que realizará el Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales se podrán invertir en gastos operativos, a condición de que la capacidad con que cuentan en tiempos de normalidad las referidas entidades públicas resulten ser insuficientes para hacerle frente a la situación de crisis. Lo anterior, en tanto que resultado de la realización del juicio acerca de la idoneidad de las medidas ordinarias disponibles. En el mismo sentido se pronunció la Corte en sentencia C- 913 de 2011:

“4.4.4.5. En lo que se refiere a la destinación de estos recursos, determina la norma en estudio, que podrán ser utilizados en i) gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, ii) atención humanitaria y iii) obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Según las estimaciones realizadas por el Gobierno Nacional y manifestadas a esta Corporación por el Departamento Nacional de Planeación en su respuesta a los interrogantes planteados en el auto de enero 24 de 2011, la atención de la emergencia se realizará a través de tres fases a saber: fase 1 “Atención Humanitaria de Emergencia” a ser ejecutada en 2011; fase 2

“Rehabilitación” a ser ejecutada entre el 2011 y 2014 y fase 3 “Reconstrucción y Mitigación de Riesgos”, a ser ejecutada en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el año 2018, con una inversión aproximada de los \$30,1 billones.

De este modo, la destinación de los recursos transferidos en las condiciones establecidas en el artículo en examen, en el caso de los gastos operativos en la atención en situaciones de desastre o calamidad, considera la Corte pertinente que dichos recursos puedan efectuarse solo cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivó la declaratoria del estado de excepción.

En cuanto a los recursos destinados a la atención humanitaria, tienen plena justificación en la medida que constituyen la etapa inicial de atención de la emergencia, tendiente a la protección de los derechos fundamentales de la población afectada, los cuales deben realizarse en forma inmediata y urgente, así como los correspondientes a las etapas de ejecución de obras y de rehabilitación, que se caracteriza por la recuperación de la infraestructura afectada y la restauración de las actividades productivas.

En conclusión, la Corte declarará exequible el inciso cuarto del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, modificado por el Decreto 4702 de 2010, condicionado a que “los gastos operativos” a que se refiere el precepto solo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivó la declaratoria del estado de excepción.

1.4. El inciso sexto del artículo 14 se declara EXEQUIBLE, condicionado a que debe entenderse que el régimen de contratación que allí se menciona regirá por un periodo máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha en que se comunique esta sentencia.

El inciso sexto del artículo 14 dispone lo siguiente:

“Con los recursos provenientes de las transferencias a que alude la presente disposición, para las fases de atención humanitaria y rehabilitación se podrá contratar en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto.

Pues bien, la Corte considera que, como resultado de los juicios de

necesidad y de suficiencia de las medidas ordinarias, el régimen contractual a que se refiere la norma revisada, regirá por sólo un (1) año, contado a partir de la fecha de comunicación de la presente sentencia. Lo anterior, por las siguientes razones:

1.4.1. El régimen contractual para las fases de atención humanitaria y rehabilitación.

Una segunda modificación que introdujo el artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010, se refiere al régimen contractual que se aplicará al momento de ejecutar los recursos económicos derivados de las transferencias realizadas por el Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración. Dada la complejidad que ofrece la medida, la Corte examinará cada uno de sus elementos.

En primer lugar, las transferencias a las que apunta la disposición son aquellas destinadas atender dos de las tres fases que conforman el plan diseñado por el Gobierno Nacional para atender la emergencia económica, social y ecológica, a saber: la atención humanitaria y la rehabilitación. Cada una de ellas consiste, en esencia, en lo siguiente:

a) Fase I. Atención humanitaria de emergencia: esta fase tiene un costo de \$ 2.7 billones de pesos y está destinada intervenir en los sectores de justicia, transporte, agropecuario, protección social, educación, defensa, ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Las acciones a emprender son las siguientes:

- Sector interior y justicia se pretende: (i) atender a las 337.513 familias afectadas por la ola invernal, a quienes se les entregará un kit mensual por \$ 2.181.000 pesos (por tres meses) y \$ 517.000 pesos por meses adicionales; y (ii) \$ 20.000 millones para atención de albergues temporales.
- Sector transporte se llevarán a cabo las siguientes acciones: (i) intervenciones de carácter urgente para permitir la transitabilidad por los corredores viales afectados; (ii) intervenciones en puentes dañados; y (iii) levantamiento de escombros. A su vez, el DNP precisa que se adelantarán cuatro acciones prioritarias:

“Tramos con cierre total: se dará prioridad a esta etapa y se atenderán los tramos que registran actualmente cierre total de vías.

Tramos con paso restringido: como segunda medida, se atenderán los tramos cuyo paso es restringido.

Tramos vulnerables: en esta etapa se atenderán los tramos vulnerables identificados, que no causan cierre o paso restringido de la vía, entre otros que se identifiquen posteriormente,

Estudios y diseños: de manera paralela a las etapas mencionadas, se deben realizar los estudios y diseños necesarios para la ejecución de la Fase 2. Las vías ya identificadas (con cierre total y paso restringido), las vías con sitios críticos recurrentes, los puentes prioritarios (patología estructural e inventario), entre otros, se incluirán dentro de las prioridades, estudios y diseños”.

- Sector agropecuario: se afirma que se encuentran afectadas cerca de 1.324.289 hectáreas, en 12 Departamentos y 174 municipios. Al respecto se prevé realizar inversiones por cerca de \$ 207.000 millones de pesos, en la realización de actividades tales como (i) plan de choque sanitario; (ii) normalización de cartera de los productores afectados; (iii) reconstrucción de infraestructura afectadas por el invierno; (iv) plan de suplementación estratégica para bovinos; y (v) plan de transferencia de tecnología.
- Sector de protección social: se invertirán cerca de \$ 27.682 millones de pesos, encaminados a (i) vigilancia en salud pública; (ii) laboratorios móviles; (iii) desarrollo de actividades de prevención y control; y (iv) atención de enfermedades de interés en salud pública.
- Sector educación: se afirma que se encuentran afectadas cerca de 813 estructuras educativas, motivo por el cual se pretende invertir cerca de \$ 28.973 millones de pesos, en actividades tales como (i) soluciones temporales de instalaciones; (ii) alquiler de carpas; (iii) aulas *containers*; (iv) aulas flotantes; (v) reubicación de colegios y (vi) dotación de kits escolares.
- Sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial: se explica que, de conformidad con el IDEAM, se requiere para garantizar la operación de la red hidrometeorológica del país y servicio de pronósticos y alertas, cerca de \$ 1000 millones de pesos.
- Sector defensa: en esencia, se trata de dotar de recursos a la

Defensa Civil, a efectos de llevar a cabo actividades de censo, búsqueda y rescate, atención médica, adecuación de bodegas y entrega de donaciones a los damnificados.

b) Fase II. Rehabilitación. El DNP sostiene que esta segunda fase tiene un costo de \$ 6 billones de pesos, encaminados a adelantar labores en materia de: transporte, agropecuario, vivienda, minas y energía, educación, agua potable, saneamiento básico, protección social y comercio. Las acciones a emprender son las siguientes:

- Sector transporte: se pretende rehabilitar en el corto plazo (2011-2014) los corredores viales, *“alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de que ocurrieran las emergencias”*. Se aclara que los costos preliminares serán del orden de los \$ 1.7 billones de pesos, destinados a la intervención de la red vial nacional y \$ 116.000 millones a la red vial terciaria. Se prevén igualmente inversiones en la red vial terciaria (\$ 27.781 millones de pesos); estructura aeroportuaria y férrea.
- Sector agropecuario: se pretende realizar acciones en tres componentes: (i) componente financiero, tales como créditos nuevos; incentivos a la capitalización rural; capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías, para respaldar créditos otorgados a población afectada y gestión de riesgos; (ii) componente vivienda de interés social, en el sentido de entregar cerca de 17.000 soluciones vivienda; y (iii) componente de rehabilitación de distrito de riego, consistente en la orientación de recursos hacia la rehabilitación de diques, canales, protección de infraestructura, etc.
- Sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial. En cuanto a vivienda se prevé la reconstrucción de cerca de 244.034 inmuebles y la reubicación de 32.172 casas. A su vez, en materia de agua y saneamiento básico, se pretende la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado, por cerca de \$ 146.000 millones de pesos.
- Sector minas y energía: se prevé la reparación de acometidas de gas y energía para cerca de 325.379 familias afectadas.
- Sector educación: se espera avanzar en el mantenimiento correctivo y en reparaciones estructurales de instituciones educativas, por cerca de \$ 88.586 millones de pesos.

- Sector de protección social: se estima realizar una inversión por \$ 90.465 millones de pesos, destinados a (i) vigilancia en salud pública; (ii) laboratorios; (iii) desarrollo de actividades de prevención y control; (iv) atención de enfermedades diarreicas agudas; y (v) reparación de infraestructura y equipamiento hospitalario.

En cuanto a los recursos comprometidos en cada una de las fases que comprende la atención de emergencia invernal, el Departamento Nacional de Planeación sostuvo lo siguiente:

“Se ha estimado en forma preliminar que para atender los daños de la ola invernal, se requieran recursos cercanos a los \$ 30.1 billones. Tal monto se distribuye en tres fases de la siguiente forma: de tal monto, el 9% (\$2.7 billones) se destinarán a la fase 1 “Atención Humanitaria de Emergencia” a ser ejecutado en 2011, el 20% (\$ 6 billones) a la fase 2 “Rehabilitación” a ser ejecutado entre el 2011 y 2014 y el 71% (\$21.4 billones) a la fase 3 “Reconstrucción y Mitigación de Riesgos”, a ser ejecutados en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el año 2018.”

Ahora bien, con los recursos provenientes de las transferencias que realice el Fondo Nacional de Calamidades, destinadas a atender las fases de atención humanitaria y rehabilitación, se podrá contratar “*en los términos establecidos en el artículo tercero del presente decreto*”.

En tal sentido, la expresión “*del presente decreto*” no alude realmente al artículo 3 del decreto legislativo 4830 de 2010, el cual se refiere al tema del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal, sino al artículo 3 del decreto legislativo 4702 de 2010. Lo anterior por cuanto el texto normativo que debe revisar la Corte, en esta ocasión, es un complemento de un decreto legislativo anterior.

1.4.2. Necesidad de condicionar temporalmente la vigencia del régimen contractual de excepción.

En cuanto a la justificación de la adopción de un régimen contractual más flexible que el ordinario, el Ministro del Interior y de Justicia explica que “*Se permite a las entidades públicas receptoras de los recursos transferidos por el Fondo de Calamidades que al contratar con dichos recursos la atención humanitaria y rehabilitación lo puedan hacer en los*

*términos establecidos en el artículo tercero del decreto 4702 de 2010, que modifica el artículo 25 del Decreto 919 de 1989, es decir, **sometiéndose únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares**, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007. De esta manera se propicia la **agilización** de proceso de contratación y por tanto, una mayor prontitud y efectividad en la atención de las necesidades generadas por la emergencia, en lo que se refiere a atención humanitaria y rehabilitación....en ausencia de esta disposición, la contratación para atender la grave calamidad se torna más lenta, menos efectiva, y en tal sentido, la medida es necesaria y además proporcional, dada la grave calamidad pública que da origen a esta facilitación para la contratación". (negrillas agregadas).*

Así pues, según el interviniente someter la ejecución de los recursos que transfiera el Fondo Nacional de Calamidades, en materia de atención humanitaria y rehabilitación, a las reglas propias de la contratación estatal, entrabaría por completo la atención de las necesidades creadas por la emergencia invernal. En otras palabras, en su opinión, someter la contratación a un régimen de derecho privado, con algunas salvedades, resultaría ser una medida indispensable para conjurar la crisis invernal y evitar la extensión de sus efectos. La Corte considera que, tomando en cuenta la finalidad de los estados de excepción en Colombia, así como sus diversos límites constitucionales, la flexibilización que introduce la medida examinada en materia de contratación estatal, se justifica únicamente por el término de un (1) año. Lo anterior, por las siguientes razones.

Durante una situación de anormalidad, como aquella generada por un fenómeno invernal severo, se requiere adoptar medidas urgentes, oportunas y eficaces para atender a las víctimas, lo cual constituye la esencia de lo que

es la ayuda humanitaria.

En efecto, a partir de los años noventa, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido empleando la expresión “*asistencia humanitaria*”, para referirse a una variedad de actividades internacionales, incluyendo la ayuda a las víctimas de desastres naturales, conflictos e intervenciones armadas. Algunos autores como Weiss, tomando como base la jurisprudencia sentada por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso del *Estrecho de Corfú* entre el Reino Unido y Albania y el asunto *de las actividades militares y paramilitares de los Estados Unidos en Nicaragua*, así el texto de la resolución 45/100 titulada “Asistencia humanitaria a las víctimas de las catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden”, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1990, sostienen incluso que nos encontramos ante un “Nuevo orden humanitario internacional”, uno de cuyos pilares es la asistencia humanitaria.

La asistencia humanitaria, en palabras de Hardcastle y T.L. Chua, apunta a la protección inmediata y urgente de los derechos humanos, en especial, los derechos a la vida, salud, alimentación, educación y vivienda, entre otros; por lo que se imponen responsabilidades básicas al Estado donde tuvo lugar la emergencia humanitaria, en especial, (i) adoptar medidas urgentes y efectivas encaminadas a atender a las víctimas; (ii) 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 para que la ayuda proveniente del exterior ingrese al país sin dificultades (obligación positiva).

Así las cosas, los imperativos de la asistencia humanitaria justifican que se flexibilice el régimen de contratación, a efectos de que las víctimas sean atendidas con la mayor prontitud posible.

Ahora bien, tal flexibilización se justifica únicamente si las actividades realizadas durante la fase de atención humanitaria se dirigen efectivamente hacia la atención urgente de los damnificados. En otras palabras, no se puede designar como ayuda humanitaria, ciertas tareas que no respondan a la consecución de tales fines.

En la misma línea de pensamiento, se tiene que la *fase de rehabilitación*, a ejecutarse entre 2011 y 2014, apunta a desarrollar diversos proyectos de inversión tales como: corredores viales, otorgamiento de créditos para el sector agrícola, construcción de 17.000 soluciones de vivienda, diques,

canales, sistemas de alcantarillado, reparación de acometidas de gas, hospitales, reparaciones de instituciones educativas, entre otros.

Sin duda, los mencionados proyectos guardan una relación con la mitigación de los efectos destructivos causados por la ola invernal. No obstante lo anterior, estima la Corte que una medida de excepción que permita que la ejecución de todos estos proyectos de inversión y obras públicas se adelanten por fuera de los causes tradicionales de la contratación estatal resulta ser injustificado y desproporcionado. En efecto, no existe razón alguna que justifique omitir, a lo largo de cuatro años, numerosos requisitos y procedimientos que rigen la contratación pública, argumentando premura o urgencia en ejecutar determinadas obras y proyectos, cuando éstos están programados para ser adelantados entre los años 2011 y 2014.

Así las cosas, las obras incluidas dentro de la fase de rehabilitación, al igual que sucede con aquellas actividades incluidas dentro del concepto de asistencia humanitaria, podrán contratarse con base en el régimen excepcional de contratación, pero únicamente dentro del término máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha de comunicación de la presente sentencia.

Así las cosas, la Corte declarará inexecutable la expresión “y *rehabilitación*”, del último inciso del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010.

1.5. Del párrafo primero del artículo 14, se declara INEXECUIBLE la expresión “*las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo*”, y EXECUIBLE el resto del precepto, en el entendido en que la expresión “*entidades privadas*”, se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.

El párrafo primero del artículo 14 reza:

“Párrafo 1º. El Fondo Nacional de Calamidades también podrá transferir recursos a **entidades privadas, las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo**. En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación que debe darse a los recursos”.

Ahora bien, resulta evidente que la expresión “*las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo*”, deberá ser declarada inexecutable, por cuanto la disposición a la cual remite, esto es, el “*inciso segundo del presente artículo*”, también lo fue. En el mismo sentido, el condicionamiento al cual se somete la expresión “*entidades privadas*” deriva de la comprensión que la Corte realizó del mismo segmento normativo, presente en el primer inciso del artículo 14.

1.6. El párrafo segundo del artículo 14 se declara EXEQUIBLE, en el entendido que las cuentas a las que allí se hace mención son especiales y separadas.

El párrafo segundo del artículo 14 dispone lo siguiente:

“**Parágrafo 2º.** Las **cuentas** en las que se reciban los recursos a que hace referencia la presente disposición estarán exentas de cualquier gravamen”.

La Corte considera necesario condicionar el sentido de la palabra “*cuentas*”, presente en la norma anteriormente transcrita, en el mismo sentido y por idénticas razones que se hizo en relación con el mismo segmento normativo, presente en el primer inciso del artículo 14. Lo anterior significa que, debe tratarse de cuentas separadas y especiales.

2. Examen de constitucionalidad del artículo 2 del decreto legislativo.

El artículo 2 del decreto legislativo 4830 de 2010 prevé lo siguiente:

“**Artículo 2º.** Modifíquese el numeral 3 del artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

3. Indicar, de acuerdo con lo previsto en el artículo tercero del presente decreto la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades presupuestales del mismo, existentes en cada caso.

Pues bien, la Corte considera necesario condicionar la exequibilidad de la norma anteriormente transcrita, en el entendido que la destinación de los recursos y el orden de prioridades deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010. Lo anterior por cuanto, como se ha explicado a lo largo del presente fallo, en virtud del principio de conexidad, los recursos

económicos recaudados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica no pueden emplearse para fines distintos, ni para atender prioridades diferentes, a aquellas previstas en el texto del decreto 4580 de 2010.

3. Examen de constitucionalidad del artículo 3 del decreto legislativo.

Artículo 3º. Las referencias que se hace en el Decreto 4702 de 2010 a elaboración de censo, deben entenderse referidas a: Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal.

El artículo tercero del decreto legislativo 4830 de 2010 se limita a precisar que las referencias que se hacen a la elaboración de un censo, a lo largo del decreto legislativo 4702 de 2010, se refiere al “Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal”. Se trata, en consecuencia, de una simple precisión terminológica, que en nada afecta la constitucionalidad de la medida de excepción, esto es, elaborar un censo de damnificados, instrumento esencial para canalizar las ayudas humanitarias hacia los verdaderos damnificados por la ola invernal.

Así las cosas, la Corte declarará exequible el artículo 3 del decreto legislativo 4830 de 2010.

4. Examen de constitucionalidad del artículo 4 del decreto legislativo.

Artículo 4º. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

La norma anteriormente transcrita se limita a determinar la fecha de entrada del decreto legislativo 4830 de 2010, lo cual no ofrece reparo alguno de constitucionalidad.

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010, que modificó el artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, salvo los siguientes

condicionamientos e inconstitucionalidades parciales:

1. En relación con el inciso primero del artículo 14:

- La expresión “*entidades privadas*” como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades se condiciona en el entendido que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.
- La expresión “*sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna*”, se condiciona en el entendido que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.
- La expresión “*cuentas abiertas*” se condiciona en el entendido que se trata de cuentas “especiales” y “separadas”.
- Las medidas que adopta el Decreto se aplicarán en las zonas y municipios afectados a que se refiere el decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010.

2. El inciso segundo del artículo 14 se declara **INEXEQUIBLE**.

3. El inciso cuarto del artículo 14 se declara **EXEQUIBLE**, condicionado a que los “*gastos operativos*” a que se refiere el precepto sólo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivo declarar el estado de excepción.

4. El inciso sexto del artículo 14 se declara **EXEQUIBLE**, condicionado a que debe entenderse que el régimen de contratación que allí se menciona regirá por un periodo máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha en que se comunique esta sentencia.

5. Del párrafo primero del artículo 14, se declara **INEXEQUIBLE** la expresión “*las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo*”, y **EXEQUIBLE** el resto del precepto, en el entendido en que la expresión “*entidades privadas*”, se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.

6. El párrafo segundo del artículo 14 se declara **EXEQUIBLE**, en el entendido que las cuentas a las que allí se hace mención son especiales y separadas.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo segundo del decreto legislativo 4830 de 2010, en el entendido que la destinación de los recursos y el orden de prioridades deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 del decreto legislativo 4830 de 2010.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4 del decreto legislativo 4830 de 2010.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente
Ausente en comisión

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

Auto 216/11

Referencia: expediente RE-190

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 4830 del 29 de diciembre de 2010, “Por el cual se modifica el decreto 4702 de 2010”.

Corrección de la sentencia C-194 de 2011.

Magistrado Ponente:

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA
PORTO**

Bogotá, D. C., octubre seis (6) de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991,

CONSIDERANDO

1. Que en el último párrafo de la página 54 de la sentencia C- 194 de 2011 y en el primero de la siguiente, se afirma lo siguiente:

“Así las cosas, las obras incluidas dentro de la fase de rehabilitación, al igual que sucede con aquellas actividades incluidas dentro del concepto de asistencia humanitaria, podrán contratarse con base en el régimen excepcional de contratación, pero únicamente dentro del término máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha de comunicación de la presente sentencia”.

Así las cosas, la Corte declarará inexecutable la expresión “y rehabilitación”, del último inciso del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010”

2. Que la parte resolutive de la sentencia, en la parte pertinente, dispone únicamente lo siguiente:

“4. El inciso sexto del artículo 14 se declarar EXEQUIBLE, condicionado a que debe entenderse que el régimen de contratación que allí se menciona regirá por un período máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha en que se comunique esta sentencia.”

3. Que resuelta entonces evidente que la expresión “*Así las cosas, la Corte declarará inexecutable la expresión “y rehabilitación”, del último inciso del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010*”, presente en la parte motiva de la sentencia constituye un error mecanográfico, que es necesario corregir.
4. Que el inciso 3° del artículo 310 del C. de P. C . permite la corrección de errores cometidos por omisión o cambio de palabras o alteraciones de éstas.
5. Que el mencionado error no altera la parte resolutive del fallo, ni mucho menos el sentido y el alcance de la decisión que fue adoptada en su momento, por cuanto es simplemente un agregado involuntario.
6. En consecuencia, esta Sala Plena,

RESUELVE:

Primero. **CORREGIR** la parte motiva de la sentencia C- 194 de 2011, en el sentido de suprimir la expresión “*Así las cosas, la Corte declarará inexecutable la expresión “y rehabilitación”, del último inciso del artículo 1 del decreto legislativo 4830 de 2010*”, presente en el primer párrafo de la página 55 del citado fallo.

Segundo. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

