Sentencia C-216/11

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR SEGUNDA VEZ-Carácter riguroso y autónomamente justificado/**DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR SEGUNDA VEZ**-Inconstitucional por no superar juicio de necesidad e insuficiencia de medidas dictadas en primera emergencia

Si bien el Decreto Legislativo 020 del 7 de enero de 2011 que declara la emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, por segunda vez, cumple con los requisitos formales, en la medida que se motiva adecuada y suficientemente, está firmado por el Presidente y todos sus Ministros, fija un límite temporal no mayor de treinta días, determina el ámbito territorial de su aplicación y convoca al Congreso para que se reúna los diez días siguientes al vencimiento del término de vigencia de dicho Estado de Emergencia; no así los requisitos materiales exigidos por las normas constitucionales y estatutarias para la declaratoria de un estado de emergencia, pues no se demostró por el Gobierno de manera concreta y específica, las razones por las cuales los hechos que se aducen no podían ser atendidos en su momento con las facultades de excepción que ostentaba en virtud del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010, con vigencia hasta el 5 de enero de 2011, como tampoco que estas atribuciones resultaran insuficientes para superar la perturbación causada por el fenómeno climático de La Niña e impedir la extensión de sus efectos, y por tanto la necesidad de acudir a una nueva declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, habida cuenta del carácter riguroso y autónomamente justificado del control que debe ejercitarse, predicable de las extraordinarias facultades que el Presidente de la República adquiere en virtud de los estados de excepción, máxime si se trata de una segunda, declarada por los mismos hechos que dieron lugar a la promulgación de

una serie de decretos de excepción, en los que el Gobierno tuvo la oportunidad de utilizar dichas facultades para algo que ya se preveía, resultando para la Corte suficientes las medidas dictadas para mitigar los efectos de la ola invernal generados por el Fenómeno de La Niña, en las fases diseñadas por el propio Gobierno.

DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA, ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR SEGUNDA VEZ-Hechos del presupuesto fáctico no tenían carácter de sobrevinientes y extraordinarios

Si bien los hechos enumerados en los considerandos del Decreto Legislativo 020 de 2011 se encuentran vinculados a la ola invernal, no constituyen ciertamente hechos novedosos, impensables e inusitados que ameritaran acudir a una nueva declaratoria de emergencia o que no pudieran ser conjurados con los múltiples instrumentos ya creados en desarrollo del Decreto Legislativo 4580 de 2010, que previó una amplia gama de mecanismos orgánicos, presupuestales y administrativos para enfrentar la crisis provocada por la grave calamidad pública.

ESTADOS DE EXCEPCION-Clases/ESTADOS DE EXCEPCION-Declaratorias con particularidades específicas/ESTADOS DE EXCEPCION-Prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales/ESTADOS DE EXCEPCION-Restricción de derechos

La Constitución de 1991 estableció un triple sistema de estado de excepción, consagrando los estados de guerra exterior, de conmoción interior y el de emergencia económica, social y ecológica o que constituya grave calamidad pública, dando lugar a diferentes tipos de declaratoria, cada una con sus particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso.

ESTADOS DE EXCEPCION-Facultad reglada del Presidente de la República sujeta a Controles concurrentes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS DE ESTADOS DE EXCEPCION-Estricto, riguroso e integral/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETOS DE ESTADOS DE EXCEPCION**-Parámetros de constitucionalidad

La Corte ha insistido en el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia y en que el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad, toda vez que las facultades de excepción pueden comprometer entre otros los derechos fundamentales y los principios democrático de separación de poderes y de estructura y organización del Estado. De ahí que el control de constitucionalidad deba ser estricto y riguroso para evitar la eventual vulneración de los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo. La Corte ha sido constante en establecer que el control de constitucionalidad de los estados de excepción debe ser riguroso, estricto y de carácter integral, que se realiza tanto del decreto de declaratoria como de los decretos de desarrollo en donde se verifican los requisitos formales y materiales que se establecen en la Constitución, en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), Ley 137 de 1994, y en los tratados y convenios internacionales sobre el tema firmados y ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que son el parámetro de constitucionalidad del control de la declaratoria.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

La Declaratoria de los estados de emergencia, económica, social y ecológica o por razón de grave calamidad pública del artículo 215 de la C.P, debe cumplir con unos presupuestos estrictamente formales y otros presupuestos materiales que han sido decantados por la jurisprudencia constitucional. El análisis de los requisitos eminentemente formales se refiere a que la Corte analizará si el decreto se encuentra plenamente motivado, si se encuentra firmado por el Presidente y todos sus Ministros, si se fija un límite temporal no mayor de treinta días, en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario, si en el decreto se determina el ámbito territorial, si se informó a los organismos internacionales al día siguiente de la declaratoria, y si el Congreso estaba reunido o si se convocó si éste no estuviere reunido para los diez días siguientes al vencimiento de dicho Estado de emergencia. En cuanto a los presupuestos materiales comprende el estudio de la declaratoria del estado de emergencia fundada en los presupuestos establecidos por el artículo 215 de la Constitución, esto es, el presupuesto fáctico en donde se analiza la ocurrencia de hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública; el presupuesto valorativo en donde se examina la gravedad de la situación y la explicación de por qué la perturbación o la amenaza de perturbación al orden económico, social y ecológico es grave e inminente, o los hechos constituyen una grave calamidad pública, y el presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias en donde se estudian las razones por las cuales la perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente de orden económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales.

DECLARACION ESTADO DE EMERGENCIA-Principios rectores

La jurisprudencia constitucional ha precisado los principios y reglas que se deben cumplir en la declaratoria de los estados de emergencia. Estos presupuestos se encuentran consagrados en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE) y se refieren a los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, de motivación de incompatibilidad y el principio de no discriminación. El principio de finalidad se refiere a que las medidas que adopte el gobierno con ocasión del estado de excepción, deben guardar relación con las circunstancias que originaron la declaratoria; el principio de necesidad dice que los decretos legislativos deben expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas se hace perentoria debiendo el gobierno demostrar que las medidas ordinarias no son suficientes para hacerle frente a la situación de crisis que perturba el orden social, económico y ecológico, y de otro lado, demostrar que las medidas que se adopten para enfrentar la emergencia están destinadas exclusivamente a ese fin; el principio de motivación de incompatibilidad se refiere a que cuando durante los estados de guerra y conmoción interior se suspendan las leyes, el gobierno deberá justificar las razones concretas de la incompatibilidad de dichas disposiciones con el régimen de excepción; el principio de proporcionalidad se refiere a que tiene que existir una justa medida entre las disposiciones que se adopten y la gravedad de la crisis que se pretende conjurar; y finalmente, el principio de no discriminación se refiere a que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios como la raza, la lengua, la religión, el origen familiar y las creencias políticas o filosóficas.

PRINCIPIOS DE ECONOMIA Y EFICACIA DE PODERES EXCEPCIONALES EN ESTADO DE EMERGENCIA-Alcance

DECLARACION ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Recuento y características de las decretadas

La Corte constata que a través de las sentencias C-366 de 1994, C-216 de 1999 y la reciente C-156 de 2011 se ha venido realizando el control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de emergencia derivadas de una grave calamidad pública. En la primera se hizo el control de constitucionalidad del Decreto 1178 de 1994 por la emergencia declarada en razón de la grave calamidad pública derivada de la avalancha y desbordamiento del Río Páez en el Departamento del Cauca, declaratoria que se dio por el término de quince días calendario y su ámbito territorial se limitaba a los departamentos de Huila y Cauca; en la segunda por el terremoto del eje cafetero en 1999, declarada mediante Decreto 195 de 1999, se dio por un término de veintinueve días, estableciéndose también un ámbito territorial limitado a los departamentos y municipios afectados por el terremoto, es decir que su validez espacial se restringía a los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca; y la tercera, por la primera declaratoria de estado emergencia, económica, social y ecológica por el aumento inusitado de las lluvias por el fenómeno de la Niña 2010-2011 declarada mediante Decreto 4580 de 2010, la cual se dio por un término de treinta días, del 7 de diciembre de 2010 al 5 de enero de 2011, siendo su ámbito territorial extendido a todo el territorio nacional, ya que se consideró que el fenómeno de la Niña había afectado a gran parte del país, concluyendo la Corte que el Decreto 4580 de 2010 se ajustaba tanto a los requisitos formales como a los requisitos materiales señalados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en los tratados internacionales de derechos humanos, razón por la cual se declaró exequible

CALAMIDAD PUBLICA-Definición/CALAMIDAD PUBLICA-
características para fundamentar un estado de emergencia económica,
social y ecológica

La calamidad pública se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte

intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”. El carácter catastrófico no solo debe ser grave sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Elementos que deben verificarse

La declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública tiene varios presupuestos que se relacionan con los elementos formales y materiales de carácter general que deben verificarse, como: i) que se trate de una calamidad pública sea por causas naturales o por causas técnicas; ii) que dicha eventualidad no sólo sea grave sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente; iii) que la calamidad no sea generada por efectos de la guerra exterior o por el estado de conmoción; iv) que las facultades ordinarias del Ejecutivo resulten insuficientes para adoptar medidas de carácter económico, social y ecológico destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y desborde la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres; v) que la ocurrencia de la calamidad pública y la eventual constitucionalidad de la declaratoria no elimine la posibilidad de responsabilidad del Estado o de sus funcionarios en el desarrollo de tales hechos; vi) que el decreto de declaratoria este motivado y establezca término de vigencia y ámbito territorial de aplicación; y vii) que en el decreto de declaratoria estén enunciados

pormenorizadamente los hechos, la gravedad y el impacto en el orden económico, social y ecológico, así como la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de las medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

**TEMPORALIDAD DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION-
Objeto/TEMPORALIDAD DE LOS ESTADOS DE
EXCEPCION-Aplicación**

Sobre la temporalidad de los estados de excepción, acogido el principio de limitación temporal, tiene como finalidad evitar la prolongación y la perennidad de las potestades normativas extraordinarias en el ejecutivo, y fue desarrollado por el constituyente de 1991 en los artículos sobre los estados de excepción en donde se consagran diferentes términos de vigencia, que como ha establecido la jurisprudencia constitucional restringen, la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales. Así, para el estado de guerra exterior se establece que estos rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare reestablecida la normalidad; para el estado de conmoción interior se consagra que podrá declararse por un término no mayor de noventa días, prorrogables hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere el concepto previo y favorable del Senado de la República; y para el estado de emergencia se establece que se puede declarar por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-
Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN ESTADOS DE
EXCEPCION-Inaplicación de interpretaciones analógicas
relacionadas con vigencias**

Por el principio de identidad cada uno de los estados de excepción tiene sus propias características, causas distintas y límites temporales propios, por lo que no resulta aplicable la interpretación analógica de sus términos de vigencia, ya que el propio constituyente previó que las restricciones temporales tienen que ser diferenciadas no solo por las razones que dieron lugar a la declaratoria, sino también por los hechos que se pretenden conjurar a través de las medidas de excepción.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Vigencia temporal/ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Improcedencia de prórrogas

Cuando se trata de la emergencia por grave calamidad pública, declarada autónomamente o en conjunción con las otras modalidades de emergencia, se han venido aplicando los términos de vigencia temporal que se consagran en el artículo 215 de la Constitución, en el cual el constituyente previó que estos se pueden declarar por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario, lo que implica que se pueden declarar varios estados de emergencia en un mismo año, siempre y cuando no superen la limitación temporal de los noventa días que se establecen como restricción temporal por el constituyente, al igual que las declaratorias pueden ser continuas o discontinuas o puede darse incluso el caso de declaratorias de emergencias conjuntas o variadas.

DECRETO DE PRORROGA DE ESTADO DE EXCEPCION-Naturaleza jurídica

PRORROGAS EN ESTADOS DE EXCEPCION-Sólo en Conmoción Interior/PRORROGAS EN ESTADO DE CONNMOCION INTERIOR-Subreglas/PRORROGAS EN ESTADOS DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA.Improcedencia

La prórroga de un estado de excepción solo es posible en los estados de conmoción interior cumplidas las subreglas para evaluar la constitucionalidad de decreto correspondiente, las cuales se refieren, en primer lugar, a un requisito material que consiste principalmente en analizar la persistencia o el mantenimiento de los hechos que generaron la conmoción. Igualmente, y en segundo lugar, la Corte ha determinado que se tiene que cumplir con unos requisitos eminentemente formales en los decretos de prórroga, que se refieren a que el decreto se encuentre adecuadamente motivado (i), que se encuentre firmado por el Presidente de la República y los respectivos ministros del despacho (ii); que se encuentre establecido el período por el cual se prorroga el estado de conmoción interior que debe estar ajustado al límite máximo autorizado por la Constitución (90 días calendario) (iii); que haya sido adoptado durante la vigencia del decreto mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior (iv); y que sea publicado en el Diario Oficial (v).

ESTADOS DE EXCEPCION-Requisito de informar y comunicar a organismos internacionales la declaratoria/**ESTADOS DE EXCEPCION**-Falta de prueba de información y comunicación a organismos internacionales no constituye vicio grave e insubsanable

La Ley Estatutaria de los Estados de Excepción establece el deber de información y comunicación a los organismos internacionales al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, enviando al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, una comunicación en que dé aviso de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella, al igual que sobre los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de excepción. Este deber de información se establece para evitar los llamados Estados de Excepción de Hecho, que se presenta cuando los estados adoptan medidas excepcionales, sin que se encuentre en vigor un estado de excepción oficialmente proclamado. En el caso concreto, si bien en el Decreto no se encuentra referenciado el envío de la información correspondiente, en el Concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia se dijo que se había dado el cumplimiento de este requisito, por lo que la Corte estima que la falta de la plena prueba de la

comunicación e información a los organismos internacionales, no puede considerarse en este caso como un vicio grave e insubsanable

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-
Metodología de revisión de cumplimiento de requisitos materiales

El control constitucional desde el punto de vista material o de contenido se realiza a través de: un juicio fáctico u objetivo consistente en determinar la ocurrencia (i), sobreviniencia (ii) e identidad de los hechos (iii); un juicio valorativo que consiste en verificar la gravedad (i), inminencia (ii), e intensidad e importancia de los hechos (iii); y por último, un juicio de necesidad o de subsidiaridad por la insuficiencia de las medidas ordinarias, que tiene como finalidad establecer si se desbordaron las medidas e instituciones ordinarias para superar la crisis, en el presente caso derivada de la ola invernal por el Fenómeno de la Niña.

DECRETO LEGISLATIVO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR SEGUNDA VEZ-Inexistencia de hechos extraordinarios o sobrevinientes que sirvieran de fundamento a la declaratoria

En el caso concreto del Decreto 020 de 2011 que constituye una nueva declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de lo que ha sido denominado por el gobierno como “una causa ecológica común”, es decir, del aumento inusitado de las lluvias como consecuencia del fenómeno de La Niña 2010-2011, los hechos que le sirven de fundamento se presentaron durante la vigencia del estado de emergencia del Decreto 4580 de 2010, y respecto de los hechos de amenaza, el gobierno y todas las instancias ya tenían conocimiento de éstos y por ende no podrían ser calificados como extraordinarios o sobrevinientes, además que el Gobierno ya contaba con las potestades del

estado de excepción para poder afrontar las posibles amenazas inminentes que se presentarían por la agravación de la ola invernal derivada del Fenómeno de La Niña y en esa medida disponía de facultades extraordinarias para impedir la extensión de los efectos de la emergencia, por lo que la Corte no encuentra que se haya cumplido con el presupuesto de sobreviniencia en la Declaratoria de emergencia, económica, social y ecológica en razón de grave calamidad pública del Decreto 020 de 7 de diciembre de 2011.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD DE LOS HECHOS EN ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

Sobre el principio de identidad de los hechos se ha establecido que dicho principio se refiere a que los presupuestos fácticos descritos en la declaratoria sean diferentes a aquellos que dan lugar a la guerra exterior y a la conmoción interior, correspondiéndole a la Corte Constitucional determinar si los hechos que causaron la perturbación no son asimilables a los actos de agresión o de guerra externa en que se basa el Estado de Guerra Exterior, ni consistan en actos lesivos de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, que integran la noción de orden público del Estado de Conmoción Interior. En el caso concreto del Decreto 020 de 2011 se cumple con dicho presupuesto, en la medida que los hechos de mantenimiento, agravación y amenaza que dan lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, no son de aquellos hechos que dan lugar a la declaratoria de Conmoción Interior o al estado de Guerra Exterior, y guardan identidad propia ya que se relaciona directamente con la calamidad pública que se ha producido por el aumento desproporcionado de las lluvias, que tiene como origen el Fenómeno de la Niña 2010-2011

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Medidas adoptadas con carácter permanente a excepción de normas tributarias y penales

JUICIO VALORATIVO EN DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido

La jurisprudencia constitucional ha determinado que dentro de los presupuestos materiales que se deben verificar por parte de la Corte, se encuentra el que los hechos descritos en el Decreto son de aquellos que por su gravedad, inminencia, intensidad e importancia justifican la declaratoria de emergencia, supuesto éste dispuesto en el artículo 215 de la C.P. cuando establece que los hechos deben perturbar o amenazar de forma “grave e inminente” el orden económico, social o ecológico o deben constituir una grave calamidad pública, pero no cualquier calamidad pública o perturbación, sino sólo aquella que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas. La jurisprudencia ha establecido que los elementos que debe analizar la Corte en este juicio son el de la gravedad, inminencia, intensidad e importancia de los hechos y si la declaratoria por parte del gobierno no tuvo una motivación errónea o arbitraria, subrayándose que la gravedad de la perturbación puede ser actual o potencial, es decir, que la perturbación puede ser un hecho consumado o pueden ser aquellos hechos causales que aún no constituyen perturbación, sino amenaza inminente de ésta. En tal sentido, si bien los hechos descritos en el Decreto 020 de 2011 son de aquellos que pueden calificarse como graves ya que por su intensidad e importancia han llegado a producir una serie de efectos que han logrado trastornar el orden económico, social y ecológico en algunas regiones del país y han afectado de manera significativa los derechos a la vida, la integridad física, la subsistencia digna, el trabajo, la propiedad, la salud, la educación, la movilidad y circulación, el ambiente sano y en general los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de las víctimas del general invierno, el gobierno ya había establecido una serie de medidas de emergencia que estaban vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos catastróficos descritos amén de que, como se ha anotado, los hechos no fueron sobrevinientes, súbitos o imprevisibles.

JUICIO DE NECESIDAD O DE INSUFICIENCIA DE MEDIDAS ORDINARIAS EN DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA-Contenido/JUICIO DE NECESIDAD O DE INSUFICIENCIA DE MEDIDAS ORDINARIAS EN DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA POR SEGUNDA VEZ-Justificación estricta y rigurosa

El juicio de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permitan conjurar por sí solas la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico. El juicio de suficiencia de las medidas ordinarias tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, e implica tres pasos: (i) se tiene que verificar la existencia de las medidas ordinarias; (ii) se tiene que comprobar si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; y (iii) se tiene que analizar si las medidas ordinarias para superar la crisis eran insuficientes para afrontar la emergencia. La Corte considera que el Gobierno Nacional debe justificar de una manera rigurosa y estricta la utilización del estado de emergencia, económica, social y ecológica, máxime cuando se trata de una segunda declaratoria de emergencia por los mismos hechos, no solo porque el Gobierno pudo contar con las potestades ordinarias, que fueron insuficientes para afrontar la calamidad, sino también con las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas en la primera declaratoria de emergencia. En el caso concreto del Decreto 020 de 2011, la Corte no encuentra que el Gobierno haya demostrado la insuficiencia de los medios ordinarios de que disponía en virtud del primer estado de excepción vigente para remediar los hechos que ahora se invocan como causa de una nueva declaratoria de emergencia, ya que se contaban con las medidas financieras, administrativas e institucionales para atender al menos la fase de atención humanitaria y la fase de rehabilitación de la emergencia. Además los Decretos expedidos se dirigen a complementar, aclarar y modificar los decretos dictados en la primera emergencia, sin una conexión directa y específica con los hechos en que se fundó el Gobierno para dictar esa segunda emergencia, como ya quedo dicho en el

presupuesto fáctico sobre el carácter extraordinario de los hechos. En consecuencia, el Decreto 020 de 2011 no supera el juicio de necesidad

Referencia: expediente RE-197

Revisión de constitucionalidad del Decreto 020 del 7 de enero de 2011 *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”*.

Magistrado Ponente:
JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 7 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 020 del siete (7) de enero de 2011 *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”*.

I. ANTECEDENTES

El Presidente de la República, mediante oficio de once (11) de enero de 2011, recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día, remitió copia auténtica del Decreto número 020 de siete (7) de enero de 2011, *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”*, para su revisión constitucional. Que en cumplimiento al reparto por Sala Plena, en sesión del catorce (14) de enero de dos mil once (2011), se envió el presente expediente a este despacho.

II. TEXTO DEL DECRETO REVISADO

A continuación se transcribe el texto del decreto legislativo sometido a revisión:

Diario Oficial No 47945

Ministerio del Interior y de Justicia

Decreto Número 020 de 2011

(7 de enero de 2011)

*Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica,
Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública.*

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994 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 esta misma disposición establece que el Estado de Emergencia podrá ser declarado por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario.

Que una vez declarado el Estado de Emergencia, el Presidente de la República, 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 estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que en el mes de noviembre de 2010 se agudizó en forma inusitada e irresistible el fenómeno de La Niña desatado en todo el país y que constituyó un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles.

Que ante este hecho sobreviniente, el Ministerio del Interior y de Justicia -Dirección de Gestión del Riesgo expidió la Resolución No. 573 de 2010 declarando la situación de calamidad pública de carácter nacional en todo el territorio colombiano.

Que posteriormente, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010, declaró en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición de esta norma, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de conjurar la crisis originada por este fenómeno.

Que durante la declaratoria de este Estado de Excepción, el Gobierno Nacional dictó varias medidas mediante decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de los efectos generados por este fenómeno invernal.

Que después de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se han presentado hechos nuevos relacionados con el fenómeno de la Niña, los cuales fueron posteriores a la expedición del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 y que hacen necesario que se adopten medidas encaminadas a contrarrestar esta crisis y sus efectos.

Que según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM, en varias regiones del país se mantienen las alertas debido a los efectos del fenómeno de la Niña relacionadas con deslizamientos de tierra, inundaciones y crecientes súbitas. A nivel de inundaciones se mantienen anegados los Municipios de Campo de la Cruz, Manati, Santa Lucía y Suán en el Atlántico, debido al rompimiento del canal del Dique. Igualmente persisten los niveles altos en la parte media y baja de la Cuenca del río Magdalena, desde Barrancabermeja hasta la desembocadura en el mar Caribe; en las cuencas media y baja del río Cauca y su confluencia con el río Magdalena, en especial las zonas ribereñas bajas en la Depresión Monposina Sucreña y la Cuenca del río Catatumbo en Norte de Santander, en donde se reportan niveles muy altos y superiores a las cotas de inundación y rupturas de los jarillones en varios sectores que generan inundaciones lentas afectando a los pobladores y zonas cultivables.

Que así mismo, se ha reportado la persistencia de lluvias por encima del promedio que satura los suelos y los hace inestables manteniendo la amenaza alta por deslizamientos de tierra en zonas de montaña en los departamentos de Cauca, Caldas, Antioquia, Chocó, Quindío, Risaralda, Norte de Santander, Santander, Tolima, Huila, Valle del Cauca, Nariño, Cundinamarca y en el Piedemonte del Meta. Igualmente se mantiene la alerta ante la posibilidad de descargas de vertimientos en la mayoría de los embalses de Antioquia y en el embalse de Prado-Tolima.

Que para el 16 de diciembre de 2010, según reporte de la Empresa URRRA al IDEAM, las fuertes precipitaciones que se produjeron en la cuenca alta del río Sinú en su nacimiento en el Nudo de Paramillo (Córdoba), hicieron

que se presentara un incremento importante del embalse de Urrá ocasionando inundaciones que se extienden a lo largo de su cauce hasta su desembocadura en la bahía de Cispatá en el golfo de Morrosquillo, por lo que el IDEAM mantiene la alerta para la cuenca del río Sinú y sus afluentes.

Que los volúmenes de lluvia para el mes de diciembre estuvieron por encima del promedio en la mayoría de las ciudades, las más destacadas son Riohacha y Cartagena con un total de precipitación 6 veces mayor a lo normal; Montería y Valledupar con un total de lluvia 5 veces mayor a lo normal y Barranquilla, Santa Marta y Apartadó con un total de precipitación 4 veces mayor a lo normal. En la región Andina, ciudades como Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja en donde conforme con los promedios históricos del mes se presentaron precipitaciones hasta 5 veces mayor a lo normal. En Bogotá también se registraron precipitaciones que sobrepasaron hasta 2 veces el promedio para el mes.

Que en la, Región Pacífica, ciudades como Quibdó y Buenaventura fueron los sitios de mayor pluviosidad con un total de lluvia hasta 2 veces por encima de lo normal para la época. En la Orinoquía se destacan los extremos oriental y occidental, ciudades como Villavicencio y Puerto Carreño donde también se reportaron altas precipitaciones, hasta 2 veces por encima de lo normal.

Que para el 17 de diciembre de 2010, se reporta la ruptura de los diques de contención en varios sectores del canal del Dique afectando a los pobladores y las zonas cultivables. El IDEAM destaca una condición crítica del Río Sinú.

Que igualmente el 17 de diciembre de 2010, se reporta un fenómeno de remoción en masa en la cabecera del municipio de Gramalote-Norte de Santander que afectó 4.000 personas dejando 100 viviendas destruidas y 900 averiadas y que obligó a la evacuación total del municipio.

Que para el 18 de diciembre de 2010 se presentan desbordamientos en las Ciénagas de El Totumo y El Guájaro que afectan a los Municipios de Luruaco y Repelón -Atlántico.

Que para el 20 de diciembre de 2010 de acuerdo con reporte de la Empresa de Energía del Pacífico -EPSA, la represa de Prado – Tolima se encuentra en alerta roja debido a un ascenso en el nivel del embalse. Se mantiene la alerta de amenaza por deslizamientos de tierra en áreas inestables en los Departamentos de Cauca, Antioquia, Caldas, Norte de Santander, Santander, Nariño, Valle del Cauca y Chocó y se incrementa la saturación de humedad de los suelos.

Que según la Dirección de gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, el 23 de diciembre de 2010 se produjo en La Cruz – Nariño un gigantesco alud debido a las lluvias, dejando un saldo de 13 personas muertas, y 5 viviendas destruidas.

Que para el 27 de diciembre de 2010 se conserva la alerta en las poblaciones de El Banco, Magangué, Plato y Calamar en cuanto se mantiene el nivel de alerta para el canal del Dique.

Que durante todo este período se mantiene la alerta por el nivel del río Magdalena desde Gamarra – Cesar hasta la desembocadura en el Mar Caribe.

Que según la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia al 30 de diciembre de 2010 se ha presentado un aumento progresivo de personas afectadas por el fenómeno de La Nina en todo el país: 2.220.482, el número de familias afectadas 458.087, pérdidas humanas 310, heridos 289, personas desaparecidas 63, viviendas destruidas 5.157 viviendas averiadas 325.379; vías averiadas 737 y en general 711 municipios afectados.

Que según esta misma fuente, el incremento en las lluvias afectó en diversa (sic) regiones del país la prestación de varios servicios públicos esenciales: acueductos 223, alcantarillados 16, centros de salud 12, centros educativos 157 y centros comunitarios 37.

Que este fenómeno natural afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional según reporte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia del 30 de diciembre de 2010.

Que la situación descrita ha llevado a los pobladores de las zonas afectadas a abandonar sus viviendas y alojarse en albergues provisionales generando riesgos de salud por hacinamiento.

Que la interrupción de los servicios públicos esenciales en varios municipios genera riesgos sanitarios y de salubridad pública para las poblaciones afectadas.

Que en razón a que el fenómeno de la Niña, de acuerdo con los centros internacionales de Predicción Climática y los análisis del IDEAM, se prolongará hasta mediados del año 2011, las temporadas secas de las regiones Caribe y Andina presentarán volúmenes de lluvia por encima de sus valores mensuales y estarán seguidas de temporadas lluviosas, las cuales también se caracterizan por presentar cantidades de lluvia superiores a los valores usuales registrados para esa época.

Que por todo lo anterior, se ven afectados o en riesgo los derechos fundamentales de las personas, en especial, los derechos a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda digna, al trabajo, a la locomoción y al mínimo vital de subsistencia,

Que a pesar de que el Gobierno Nacional dictó medidas para conjurar la crisis generada por los hechos descritos en el Decreto 4580 de 2010, las nuevas situaciones sociales, económicas, ecológicas y de calamidad pública descritas conllevan un cúmulo de riesgos imprevisibles que debe atender el Gobierno Nacional.

Que la magnitud de la tragedia desborda las facultades ordinarias del Estado para atender la situación de desastre nacional, por lo que se requiere de medidas adicionales a las adoptadas a raíz de la expedición del Decreto 4580 de 2010, debido a que las inundaciones han dañado las estructuras de contención que hace que el proceso de

recuperación normal sea mucho más lento y se pueden presentar nuevos eventos de remoción en masa debido a que los suelos se encuentran saturados.

Que estos hechos sobrevinientes obligan al Gobierno Nacional a adoptar nuevas medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Decreta

Artículo Primero. – *Declárase el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.*

Artículo Segundo. – *El Gobierno Nacional ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 10 del presente Decreto.*

Artículo Tercero. – *Convócase al Congreso de la República en cumplimiento de lo previsto por el artículo 215 de la Constitución Política, para el 7 de febrero de 2011.*

Artículo Cuarto. - *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá D. C., a 7 de enero de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN^{UI}

GERMÁN VARGAS LLERAS

El Ministro del Interior y de Justicia,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUELLAR

Ministra de Relaciones Exteriores

JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZÓN

Ministro de Hacienda y Crédito Público

RODRIGO RIVERA SALAZAR

Ministro de Defensa Nacional

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

BEATRIZ LONDOÑO SOTO

*La Viceministra de Salud y Bienestar del Ministerio de la
Protección Social, encargada de las funciones del despacho
del Ministro de la Protección Social*

CARLOS RODADO NORIEGA

Ministro de Minas y Energía

CARLOS ANDRÉS DE HART PINTO

*El Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio
de Comercio, Industria y Turismo*

MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Ministra de Educación Nacional

BEATRIZ HELENA URIBE BOTERO

Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

DIEGO ERNESTO MOLANO VEGA

*Ministro de Tecnologías de la información y las
Comunicaciones*

GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ

Ministro de Transporte

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

Ministra de Cultura

III. INTERVENCIONES

A. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad del Decreto 020 de 2011

Las intervenciones que piden la exequibilidad del Decreto 020 de 2011, según el orden del expediente, son la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República (i), la del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (ii), la de la Defensa Civil (iii) y la de la Cruz Roja Colombiana (iv).

1. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

1.1. La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República Cristina Pardo Schlesinger en escrito de 27 de enero de 2011 dice que el Decreto Legislativo 020 de 2011 debe declararse constitucional por razones de forma y de fondo.

1.2. En primer lugar explica que desde los presupuestos formales se cumple con los requisitos previstos en el artículo 215 de la C.P. para este tipo de normas, así como de los previstos en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

1.3. En cuanto al requisito de que el decreto legislativo que declara el estado de emergencia, social y ecológico por grave calamidad pública, haya sido suscrito por el Presidente de la República con la firma de todos los Ministros indica que todos los Ministros que conforman el gabinete, el Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y por la Viceministra de Salud y Bienestar, encargada de las

funciones del Despacho del Ministro de Protección Social firmaron el decreto^[2].

1.4. Del mismo modo indica que el Decreto se encuentra **motivado** “*con la exposición de los nuevos hechos que provocaron la declaratoria de la emergencia, la calificación de los mismos y de las consecuencias sobre los distintos órdenes protegidos por la Constitución Política, así como la referencia a consideraciones relacionadas con la insuficiencia de las facultades ordinarias para atender la situación*”^[3].

1.5. En cuanto a **la determinación del ámbito territorial y temporal** dice que el Decreto indica en forma expresa la declaratoria tiene efectos en todo el territorio nacional y que ésta se extenderá hasta el día 28 de enero de 2011.

1.6. También indica que se cumple con el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, en consonancia con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, ya que el Presidente de la República mediante escritos de 11 de enero de 2011, informó al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas – ONU – y al Secretario General de la Organización de Estados Americanos –OEA– sobre la expedición del Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010^[4].

1.7. En cuanto a los presupuestos materiales de la Declaratoria expone que la jurisprudencia de la Corte ha establecido que el cumplimiento de los requisitos materiales comprende tres elementos o presupuestos generales: la existencia de los hechos (presupuesto fáctico), la valoración de la gravedad de los mismos (presupuesto valorativo) y la insuficiencia de las medidas ordinarias para dar respuesta a esto (juicio de suficiencia). Dice que hay que tener en cuenta que la intensidad del control efectuado por la Corte, difiere para cada uno de estos presupuestos.

1.8. En lo concerniente a la existencia de hechos sobrevinientes afirma que aunque bajo el amparo del Decreto 4580 de 2010 se tomaron varias medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, entre el 7 de diciembre de 2010 y el 7 de enero de 2011 ocurrieron hechos nuevos que ameritaron la declaratoria de un segundo estado de emergencia, por ser *“sobrevinientes, graves e imprevisibles y requerir su atención medidas adicionales complementarias a las previamente adoptadas”*^[5].

1.9. Señala que, *“la magnitud de estos hechos nuevos: algunos, por sí solos, habría justificado la declaratoria de un estado de emergencia, de no ser porque en el contexto de la tragedia provocada por la Niña algunos de ellos parezcan relativamente ordinarios. Un ejemplo de ello, es el del rompimiento del canal del Dique, un hecho nuevo cuya magnitud e implicaciones no pueden ser minimizados. Otro es el número de hectáreas inundadas e inhabilitadas durante el mes anterior al 7 de enero de 2011, cuya magnitud es superior al hecho que condujo a la declaratoria de la emergencia el 7 de diciembre de 2010”*^[6].

1.10. Considera que aunque la persistencia de las lluvias era previsible, dados los estudios del IDEAM, *“...lo que era imposible de anticipar era la magnitud de los impactos ocasionados por dicha persistencia. No solo desde el punto de vista cuantitativo, sino también cualitativo...”*^[7]. Por esta razón indica que el Presidente de la República estimó en el considerando 29 del Decreto que *“...las nuevas situaciones (...) conllevan un cúmulo de riesgos imprevisibles que debe atender el Gobierno Nacional”*.

1.11. Indica que las medidas adoptadas en desarrollo del Decreto 020 de 2011 fueron las siguientes:

(i) Medidas que tienen como finalidad enfrentar la prolongación de las lluvias en diciembre y enero que aumentó los riesgos para las personas y sus propiedades:

- Decreto 125 de 2011 estableciendo un programa de reforestación
- Decreto 142 de 2011 añadiendo aseguramiento y controles al Fondo de Adaptación para manejar los cuantiosos recursos que implica atender los nuevos impactos

(ii) Medidas relacionadas con el aumento del número de personas damnificadas en términos de vivienda, establecimientos educativos y acceso a servicios públicos domiciliarios:

- Decreto 127 de 2011 que establece seguridad jurídica para la inversión en educación.
- Decreto 128 de 2011 que considera la incapacidad de pago para servicios públicos por parte de personas en situación de vulnerabilidad

(iii) Medidas relacionadas con los daños en las estructuras de contención que hacen que el proceso de recuperación sea más lento:

- Decreto 130 de 2011 que tiene en cuenta esta circunstancia para modificar el Decreto 016 de 2011
- Decreto 143 de 2011 haciendo énfasis en necesidad de expropiar para establecer la faja paralela a ciertos cuerpos hídricos para prevenir inundaciones

(iv) Medidas relacionadas con la necesidad de establecer respuestas coordinadas por parte del Estado a los impactos de más largo alcance en donde se expidieron los Decretos 144, 145 y 146 de 2011 que manejan distintas facetas de la coordinación entre organismos del Estado.

(v) La necesidad de que las CAR actúen dentro de una visión de cuenca hidrográfica, no de división político administrativa del territorio.

1.12. Explica que aunque las medidas tomadas bajo la vigencia del Decreto 4580 de 2010 fueron idóneas para dar respuesta a los hechos invocados en este decreto, durante el mes de diciembre se identificaron nuevos hechos y el surgimiento de nuevos problemas críticos, lo cual hizo necesario declarar una **nueva emergencia** y adoptar medidas complementarias a las anteriores. En este sentido explica que, *“No es que las medidas adoptadas durante la primera emergencia fueran inadecuadas o de corto alcance. Lo que el Presidente valoró, en ejercicio de su margen de apreciación de la suficiencia de los medios disponibles, es que ante los nuevos impactos era indispensable complementar las herramientas para hacerle frente a la magnitud de los nuevos impactos provocados por el fenómeno de la Niña”*^[8].

1.13. Concluye sobre este punto diciendo que, *“Aunque ambos decretos declarativos tienen la misma causa ecológica (el fenómeno de la Niña), éstos obedecen a impactos nuevos (en su gravedad y magnitud cuantitativa y cualitativa) que dio lugar a que se expedieran doce Decretos nuevos, “cuyo fin es hacer frente a estos nuevos hechos y a su impacto – tanto nuevo como acumulativo – sobre las personas, los bienes y la naturaleza”*^[9].

1.14. En un siguiente punto explica *“Los límites temporales en el ejercicio de la facultad de declarar el estado de emergencia”*, afirmando que el artículo 215 indica un límite que no admite interpretación, el cual consiste en que las declaratorias de emergencia, independientemente de las razones que las motivan, no pueden exceder de 90 días en el año calendario. Igualmente se dice que en el mismo precepto existe una limitación de acuerdo con la cual *“en cada caso”* la declaratoria no podrá exceder de 30 días.

1.15. Sobre la expresión “en cada caso” del artículo 215 de la C.P. indica que esta parte, “...*plantea el interrogante sobre si impide que un decreto legislativo declaratorio de emergencia comparta causa con la de otro previamente adoptado y cuyo plazo máximo de vigencia de 30 días se agotó, cual es la hipótesis que se somete al examen de la H. Corte en la presente oportunidad*”^[10]. Indica que, “*resulta importante reconocer que la declaratoria de emergencia efectuada mediante el Decreto 020 de 2011 que ahora se examina tiene una **causa ecológica común** con la invocada en el Decreto 4580 de 2010...*” ya que, “...*estas normas hicieron referencia en sus considerandos a las “precipitaciones de lluvias ocasionadas por el fenómeno de La Niña 2010 – 2011 como la (sic) origen de los impactos que requerían ser conjurados a través de la declaratoria de emergencia*”.

1.16. Sobre el punto de la “causa ecológica común” señala que, “...*la circunstancia de tener un fundamento o causa común no conduce a considerar que el Decreto 020 de 2011 corresponde a una **prórroga inopinada** del ejercicio de la atribución prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, que provoque la afectación de la regla según la cual “en cada caso” la declaratoria no puede superar el límite temporal de 30 días al que se ha hecho referencia*”. Explica sobre este punto que el Decreto 020 de 2011 parte de **hechos nuevos** de gran magnitud y gravedad, que ameritan la adopción de nuevas medidas para proteger los derechos fundamentales de la población colombiana^[11].

1.17. En cuanto al “margen de apreciación” en la valoración de la gravedad, dice que el Presidente de la República es quien tiene que valorar la gravedad de los hechos invocados y la necesidad de adoptar nuevas medidas.^[12] En este sentido indica que la nueva declaratoria de estado de emergencia no obedeció a un juicio arbitrario ni un error manifiesto de valoración, ya que el Presidente de la República ejerció su razonable margen de apreciación que determinó que existieron nuevos hechos y que las medidas que fueron tomadas en desarrollo del mismo se dirigieron de manera exclusiva a responder a los mismos hechos “*no a ampliar de*

manera inopinada las facultades legislativas del Presidente de la República...”.

1.18. Por otra parte explica que aunque las declaratorias de emergencia referidas ocurrieron en forma sucesiva en el tiempo éstas “...*terminaron por complementarse y conformar un grupo de herramientas para atender un conjunto de situaciones calamitosas de extrema gravedad con origen en el mismo fenómeno climático...*”. Señala que se justifica la facultad de declarar el Estado de Emergencia en dos momentos sucesivos, pues fue precisamente en el tiempo transcurrido entre ellas cuando se materializaron algunas “*graves afectaciones que resultaron imprevisibles y se agravaron en forma considerable otras, lo cual demandó del Gobierno Nacional la adopción de nuevas herramientas legales que complementarían las medidas hasta entonces adoptadas*”. Por las razones señaladas dice que en éste caso no se trata de una mera prórroga de la emergencia anterior sino de una nueva declaratoria que se basa en los hechos sobrevinientes que comparten una causa común: el Fenómeno de la Niña^[13].

1.19. En cuanto a los supuestos fácticos y la acreditación sobre su ocurrencia se señala i) El dramático incremento de las afectaciones que venían siendo registradas por la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, ii) Nuevos episodios calamitosos de gran envergadura acaecidos en diferentes lugares de la geografía nacional y iii) La identificación del aumento de riesgos específicos con fundamento en la información levantada por las autoridades técnicas.

1.20. En este sentido explica que en comparación con la situación de 30 de diciembre de 2010 ocurrió lo siguiente:

Afectaciones	Reporte a 06/12/2010	Reporte a 30/12/2010
Muertos	206	310

Heridos	246	289
Desaparecidos	119	63
Personas afectadas	1'614.676	2'220.482
Familias	337.513	458.087
Viviendas Destruidas	2.049	5.157
Viviendas Averiadadas	275.569	325.379
Hectáreas	220.000	726.172*

1.21. Teniendo en cuenta este cuadro se explica que ha variado desde el 7 hasta el 30 de diciembre de 2010, en un cincuenta punto cinco por ciento (50,5%) el número de muertos, en diecisiete punto cinco por ciento (17,5%) el número de heridos, en treinta y cinco punto siete por ciento (35,7%) el número de familias afectadas, en ciento cincuenta y uno punto siete por ciento (151,7%) el número de viviendas destruidas, en dieciocho punto uno por ciento (18,1%) el número de de viviendas averiadas y en doscientos treinta punto uno por ciento (230,1%) el número de hectáreas afectadas.^[14] Por otra parte explica que se constató que la infraestructura destinada a la educación incrementó su número de daños y de afectación a estudiantes en el período de referencia^[15] y que al mismo tiempo se presentaron afectaciones de las sedes prestadoras del servicio de salud^[16] y en materia servicios públicos, también se presentaron afectaciones, especialmente en agua potable y saneamiento básico.

1.22. Dice que en la declaratoria se invocaron algunos hechos nuevos de considerables dimensiones entre los que reseñan los siguientes:

1. El fenómeno de remoción en masa ocurrido el 17 de diciembre de 2010 en el Municipio de Gramalote – Norte de Santander – que dio lugar a la evacuación total del municipio “...dejando 4.000 personas afectadas, 100 viviendas destruidas y 900 averiadas”;

2. El desprendimiento o alud de tierras ocurrido el 23 de diciembre de 2010 en el Municipio de la Cruz de Nariño, en donde la Dirección de Gestión de Riesgo certificó su ocurrencia y el trágico saldo de 13 personas muertas y 5 viviendas destruidas;
3. El desbordamiento de las ciénagas de El Totumo y el Guájaro el 18 de diciembre de 2010, con la consecuente afectación, entre otros, de los municipios de Luruaco y Repelón en el Departamento de Atlántico;
4. La rotura del Canal del Dique en su costado norte que afectó la zona baja correspondiente al casco urbano del municipio de Santa Lucía, Manatí, Calamar y zonas rurales aledañas;
5. El aumento de los niveles de los embalses de Urrá y de Prado (Tolima);
6. El aumento de los niveles de los ríos especialmente la cuenca media y baja del Río Cauca, el Río Magdalena y el Río Sinú; y
7. El aumento generalizado e imprevisto de las lluvias durante el mes de diciembre de 2010.

1.23. Explica que toda esta información permite concluir que en el mes anterior a la declaratoria y aún en la víspera: *“i) Todos los indicadores de afectaciones experimentaron incrementos extraordinarios, ii) el efecto acumulativo de las lluvias y su comportamiento en el curso del mes de diciembre provocó específicos eventos calamitosos de gran envergadura*

que están acreditados dentro del presente trámite y iii) información oficial permitió establecer el aumento de la situación de riesgo”.

1.24. Por otra parte indica que los hechos descritos no tienen relación alguna con los supuestos fácticos que permitirían declarar el estado de guerra exterior o de conmoción interior (C.P. Artículos 212 y 213).

1.25. En cuanto al **presupuesto valorativo** señala que de acuerdo con la Sentencia C – 802 de 2002 el Presidente de la República tiene un margen de apreciación amplia y razonable que debe ser respetado al revisar el decreto declarativo^[17]. Señala que en la misma sentencia se dijo que la Corte solo debe declarar inexecutable un decreto declarativo si considera que *“ha existido apreciación arbitraria o error manifiesto en la valoración del presupuesto fáctico que el constituyente confía al Presidente de la República”*.

1.26. Explica que lo que llevó al Presidente a declarar otro estado de emergencia se deriva de que en el breve tiempo transcurrido entre las dos declaratorias se duplicaron, y hasta más, las cifras de afectaciones en distintas áreas.

1.27. Señala que estos nuevos impactos tienen un efecto acumulativo muy gravoso de afectación de los derechos fundamentales de las personas afectadas, *“...y por ende exigen nuevas medidas complementarias para solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*. Concluye diciendo que el Presidente ha hecho una apreciación razonable de la gravedad de estos hechos, y *“en ejercicio de su margen de valoración no ha incurrido en apreciación arbitraria o en error manifiesto”*.

1.28. Sobre el presupuesto de la **Insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos** explica que es necesario reconocer previamente

que *“las autoridades en general y el Gobierno Nacional, en particular, cuentan de ordinario con atribuciones que les permiten afrontar situaciones de desastre en el marco de lo que se conoce como Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.”*

1.29. Indica que en ejercicio de las atribuciones e instrumentos previstos en este marco institucional, *“...en forma previa a la declaratoria de emergencia las entidades con responsabilidad específicas en la atención de las consecuencias de las lluvias, desplegaron y agotaron las herramientas a su alcance para tratar de conjurar la extraordinaria y grave situación presentada en el año 2010 como consecuencia de las lluvias ocasionadas por el fenómeno de La Niña”*^[18].

1.30. Explica que en forma preventiva se habían tomado medidas como hacer traslados presupuestales para incrementar los recursos disponibles del Fondo Nacional de Calamidades (Decreto 1547 de 1984) cuya junta presidía en ese momento el Ministerio del Interior y de Justicia (i), decretar situaciones de calamidad en ejercicio de la atribución prevista a través de la Resolución No 573 de 2010 (ii), y adoptar por parte de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia el Plan de Acción Interinstitucional para enfrentar los impactos del fenómeno de La Niña (iii)^[19].

1.31. Igualmente señala que *“El Gobierno Nacional con fundamento en lo previsto por el artículo 18 del mencionado Decreto Ley 919 expidió el Decreto 4579 de 2010 mediante el cual declaró en todo el territorio nacional la situación de desastre, con lo cual hizo regir los regímenes especiales allí previstos, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 24 del citado decreto – ley”*.

1.32. Por otra parte indica que en virtud de la dimensión de las afectaciones ocasionadas por las lluvias en mención se expidió el Decreto 4580 de 2010 que declaró el estado de emergencia económica, social y

ecológica por treinta días y en el marco de dicho estado de excepción adoptó medidas legislativas que consideró necesarias para conjurar la crisis. No obstante lo anterior, señala que la *“agudización del impacto por la presencia de nuevos hechos, se hizo necesario complementar esas medidas en el marco de la declaratoria adoptada a través del Decreto 020 que ahora se examina”*.

1.33. Indica que fue necesario adoptar nuevos decretos legislativos que complementaran los derivados de la anterior declaratoria para responder a los impactos identificados para el 7 de diciembre de 2010 y por la necesidad de coordinar las distintas respuestas del Estado, dada la creciente magnitud de la crisis.

1.34. Subraya que como se puede apreciar, *“El Presidente de la República no aplicó un simple criterio de eficacia al momento de evaluar la procedencia de la declaratoria de emergencia (Según la Sentencia C – 122 de 1997). En este caso dice que observó el criterio de subsidiariedad conforme al cual la utilización de estas medidas se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver los problemas y crisis que afecten o amenacen el sistema económico, social o el ambiente”*.

1.35. Explica finalmente que las nuevas medidas fueron diseñadas para funcionar como complemento de las expedidas bajo la vigencia del Decreto 4580 de 2010, en atención a que las medidas anteriores al ser ejecutadas en la práctica revelaron la necesidad de ser complementadas con herramientas adicionales ante la agravación de la crisis evidente con los nuevos impactos constatados.

1.36. En un último apartado expone la interpretación que debe hacerse de la expresión “en cada caso” del inciso primero del artículo 215. Dice que la expresión “en todo caso” puede tener tres interpretaciones:

1. Asociar la expresión “caso” al decreto declarativo de la emergencia, por lo cual, cada estado de emergencia solo puede durar treinta días, *“Según esta lectura, lo que procede cuando han transcurrido 30 días es declarar otro estado de emergencia”*.
2. Relacionar la expresión “caso” a la vigencia del decreto declarativo, por lo cual un mismo estado de emergencia puede ser prorrogado por períodos hasta de treinta días *“siempre que no exceda el límite de 90 días en un año calendario”*.
3. Interpretar que el Gobierno no podría ni declarar una nueva emergencia ni prorrogar la anterior con los mismos hechos. Señala que esta última interpretación sería absurda *“pues dejaría, sin efecto útil la limitación máxima de noventa (90) días contenida en el artículo 215”*.

1.37. Indica que bajo cualquiera de las dos hipótesis interpretativas descritas inicialmente, el Decreto 020 de 2011 cumple con los requisitos materiales para su expedición. Explica que en la expedición del Decreto se trató de una **nueva declaratoria del estado de emergencia** ante el surgimiento de nuevos impactos ocasionados por la misma causa que exige *“una mayor carga demostrativa y argumentativa por parte del ejecutivo y lo compromete a explicar ante el Congreso la segunda declaratoria”*. Sin embargo, dice que en la eventualidad de que la Corte lo considere como una prórroga, en todo caso se cumple con los requisitos especiales existentes para ella que incluyen la persistencia de la misma situación, además del presupuesto valorativo, y el juicio de suficiencia. Por esta razón pide que si es esta última interpretación la que acoge la Corte, se declare exequible el Decreto 020 de 2011 *“en el entendido de que se trata de una prórroga y no de una declaración nueva del estado de emergencia”*^[20].

1.38. Finalmente concluye que en la declaratoria del estado de emergencia se cumplieron con los presupuestos fácticos, valorativos y de insuficiencia

de las medidas ordinarias y, concluye solicitando a la Corte Constitucional que declare la **exequibilidad** del Decreto Legislativo 020 de 2011 “*por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública*”.

2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

2.1. La doctora Alexandra García Ramírez en representación de la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- presentó escrito de intervención el día 27 de enero de 2011, solicitando que se declare la exequibilidad del Decreto No. 020 de 7 de enero de 2011. Dice que el decreto cumple con todos los presupuestos formales y materiales para su declaratoria.

2.2. En cuanto los **presupuestos formales** dice que el Decreto en mención cumple con todos los requisitos ya que lleva la firma del Presidente de la República y de los trece (13) ministros del Gobierno Nacional, señala el ámbito territorial en donde aplicará el estado de emergencia, que se refiere a todo el territorio nacional, y el término dentro del cual se va a hacer uso de las facultades extraordinarias, que será hasta el 28 de enero de 2011.

2.3. En cuanto a los **presupuestos materiales** indica que se cumple con los presupuestos fácticos dados en la jurisprudencia constitucional^[21]: (1) el juicio objetivo de existencia, (2) el carácter sobreviniente de los hechos y (3) que los hechos invocados para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica deben ser distintos a los que dan lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o al estado de conmoción interior.

2.4. En cuanto al juicio objetivo de existencia explica que “...*es evidente que desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año hasta la fecha, el Fenómeno de La Niña 2010-2011 alteró el clima*

*nacional representado en lluvias permanentes, intensas y cada vez con tendencia a aumentos, constituyéndose en un **hecho notorio**, pues su existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo”^[22].*

2.5. Sobre la sobreviniencia de los hechos indica que la jurisprudencia ha dicho que “...no necesariamente deben ser hechos nuevos sino que lo excepcional puede ser fruto del agravamiento de los existentes”. Explica que en el presente caso, tal circunstancia es constituida por el agravamiento del Fenómeno de la Niña 2010-2011^[23], que produjo el aumento sin precedentes de las lluvias circunstancia que se siguió manifestando con posterioridad a la expedición del Decreto 4580 de 2010, “generando una nueva crisis, toda vez que según el IDEAM los volúmenes de lluvia para el mes de diciembre estuvieron por encima del promedio en la mayoría de las ciudades”^[24].

2.6. Por otra parte indica que los hechos descritos son distintos a los casos de guerra exterior o conmoción interior, previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política y son fácilmente diferenciables.

2.7. En cuanto al **elemento valorativo** que consiste en la realización de un juicio sobre la inminencia, la intensidad y las consecuencias de los hechos que no sea arbitrario ni erróneo, indica que teniendo en cuenta los elementos fácticos reseñados en el Decreto Declaratorio y en los informes del IDEAM, los hechos se tratan de situaciones verdaderamente graves, “...que constituyen calamidad pública, que no son de ocurrencia remota, ni eventual, sino que por el contrario son ciertos, presentes y verificables, toda vez que han afectado la vida e integridad de personas, y en general gran parte del andamiaje que ha dispuesto al estado para la protección de esos bienes”.

2.8. Explica que en lo que respecta al sector agrícola las implicaciones del fenómeno son apenas obvias y naturales ya que *“Al tener el suelo que recibir las lluvias, se afecta en forma directamente proporcional la seguridad alimentaria en el país, y que debido al recrudecimiento de la emergencia invernal podría ascender”*. Indica que el Ministerio inició un proceso de recolección de información en conjunción con distintas instituciones (IGAC, DANE, IDEAM y Secretarías de Agricultura), en donde se demuestra que de acuerdo a las imágenes satelitales a *“... 6 de enero de 2011 se identificaron 764.033 hectáreas inundadas, de las cuales 608.241 corresponden a tierras de uso agropecuario”*.

2.9. Del mismo modo dice que a 6 de enero de 2011 se estima que en el sector agropecuario se han visto afectadas aproximadamente 720.000 hectáreas. Además, se tienen datos de más de 300.000 aves muertas (ponedoras y engorde), 89.000 bovinos muertos, 1'429.000 bovinos desplazados, y 6'100.000 de alevinos y 740 toneladas de carne perdidas^[25].

2.10. Explica que en las áreas cultivables la situación es de extrema gravedad ya que, *“para la tercera semana de enero, se tienen reportadas por las Secretarías de Agricultura 199.500 hectáreas inundadas; si a esto se adicionan las 608.241 hectáreas identificadas satelitalmente, y las 200.000 hectáreas que se estima han sido afectadas por exceso de humedad, el país tiene más de 1 millón de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria que han sufrido perjuicios por el invierno”*.

2.11. Considera por esto que no resulta errado ni manifiestamente arbitrario el juicio valorativo que realizó el Gobierno Nacional para decretar nuevamente la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, ya que consideró como determinante el fortalecimiento inesperado del Fenómeno de la Niña 2010–2011, especialmente en los meses de diciembre y los primeros días del mes de enero.

2.12. Sobre el juicio de suficiencia o la imposibilidad de conjuración mediante atribuciones ordinarias, se dijo que el Gobierno Nacional, antes de expedir el Decreto No. 020 de 2011 ya había expedido el Decreto No.

4580 de 2010, pero que los hechos descritos dieron lugar a que se presentaran un “cúmulo de riesgos imprevisibles” que determinaron que el marco jurídico no fuera suficiente para afrontar la emergencia invernal.

2.13. Concluye diciendo que una vez analizados los presupuestos de orden fáctico y jurídico se debe declarar **EXEQUIBLE** el Decreto N° 020 del 7 de enero de 2011, *“pues el mismo se ajusta a los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, la LEEE, los tratados internacionales de derechos humanos y a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.”*

3. Defensa Civil

3.1. El Mayor Jairo Duvan Pineda Director General de la Defensa Civil rindió concepto el 15 de febrero de 2011 pidiendo la exequibilidad del Decreto 020 de 2011.

3.2. Dice que se debe tener en cuenta que aunque ya se había expedido previamente el Decreto 4580 de 2010, se presentaron hechos nuevos que dieron lugar a que se diera continuidad al estado de urgencia. Indica que las alertas se mantienen en algunas zonas del país por los deslizamientos y las inundaciones que pueden llegar a generar corrientes y crecimientos de agua. Igualmente dice que el aumento de los niveles de la represa de Urrá por el incremento de los niveles de la cuenca alta del río Sinú hace que se mantengan las inundaciones en las zonas aledañas. Finalmente señala como hecho nuevo la ruptura de los diques de contención en varios sectores del Canal del Dique afectando a poblaciones y los municipios próximos.

3.3. Explica que en la actualidad la Defensa Civil Colombiana viene apoyando la calamidad que se presentó en todo el país indistintamente de los sectores, dado que su presencia es nacional.

3.4. Dice que en lo formal la declaratoria de emergencia social se ajusta a lo prescrito por la Constitución Política ya que si bien es cierto los hechos se sustentan en la desmedida ola invernal que se inició en el mes de noviembre de 2010, sus consecuencias han trascendido en el tiempo^[26]. Finaliza su intervención diciendo que la Defensa Civil Colombiana “*no denota algún viso de ilegalidad que contravenga los parámetros en este concepto, más aun se tiene que a la fecha no se ha logrado el conjurar de manera definitiva estos fenómenos*”^[27].

4. Cruz Roja Colombiana

4.1. Walter Cotte Witingan, Director Ejecutivo Nacional, en escrito de 11 de febrero de 2011 dice que consideran justificada la ampliación del tiempo de la declaratoria de estado de emergencia, económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, que estableció el gobierno mediante el Decreto *sub examine*, ya que le permitirá a éste “*continuar el proceso de atención de las familias aún con necesidades humanitarias insatisfechas*”^[28].

4.2. Indica que para la fecha de expedición del Decreto, es decir el 7 de enero de 2011, además de persistir las condiciones de emergencia que dieron lugar a la declaratoria inicial “*se registraron nuevas situaciones de riesgo por las continuas lluvias y se presentaron nuevas emergencias por deslizamientos e inundaciones en varias partes el País que obligaron a los organismos y entidades operativas del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, del cual, como es sabido, somos parte, a incrementar los esfuerzos manteniendo las acciones humanitarias de reducción y de respuesta para la adecuada [a]tención de las personas que resultaron afectadas*”.

4.3. Finalmente, explica que hay que resaltar que iniciando el presente año, muchas zonas que fueron afectadas por el desbordamiento de los ríos

continuaban inundadas y sin condiciones de rehabilitar las viviendas, motivo por el cual fue priorizada la implementación de albergues temporales dentro de los procesos de atención. Dice en este sentido que la Cruz Roja, conjuntamente con el SENA, ha venido apoyando los albergues temporales, que se han instalado, “...*precisamente dentro de la segunda vigencia del estado de emergencia particularmente en el departamento de Atlántico, en donde se implementaron los primeros albergues modulares para las familias afectadas en esa región del país*”.

B. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexecutable del Decreto 020 de 2011

Se presentaron dos intervenciones de ciudadanos que le piden a la Corte que declare inexecutable el Decreto 020 de 2011. La del ciudadano Mauricio Facio Lince, Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la del ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava.

1. Intervención de Mauricio Facio Lince Prada, Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá

1.1. Mauricio Facio Lince Prada, en intervención enviada el 4 de febrero de 2011, dice que la Corte Constitucional debe declarar la inexecutable del Decreto 020 de 2011.

1.2. Indica en primer lugar que la fundamentación no corresponde a hechos nuevos, como lo pretende hacer valer el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto, sino más bien **a los efectos de los mismos hechos** que dieron lugar a la expedición del Decreto 4580 de 2010.

1.3. Por esta razón explica que la declaratoria no se motivó adecuadamente^[29] y se violarían de esta manera los presupuestos contemplados en el artículo 215 de la C.P. y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, “... *toda vez que los decretos que se dicten durante un Estado de*

Excepción deben tener una íntima relación con las causas que generaron su declaración, estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado”. Indica que, “el Decreto 4580 de 2010 ya había declarado el Estado de Emergencia debido a la problemática presentada en el país a lo largo de toda la anualidad 2010, y cuando mediante el Decreto 020 se mencionan hechos nuevos estos no se aprecian realmente”.

1.4. Explica que los hechos puntuales que sirvieron como fundamento para la expedición del Decreto Legislativo 020 del 7 de enero de 2011, ocurrieron en vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada el 7 de diciembre de 2010 mediante el Decreto 4580. Señala que el Gobierno Nacional contaba hasta el 6 de enero de 2011 con los mecanismos constitucionales de excepción, idóneos y necesarios para afrontar la emergencia. Al Gobierno le bastaba con esperar la eficacia y efectividad de las medidas legislativas adoptadas bajo aquel estado de excepción o expedir nuevos decretos con fuerza de ley al amparo de la misma para conjurar la crisis.

1.5. Dice que, *“La declaratoria innecesaria de un segundo Estado de Emergencia representa un exceso del Ejecutivo, un uso desbordado de poderes de excepción, en detrimento del régimen constitucional ordinario propio del Estado Social de Derecho. Y con ello desconoce la directriz jurisprudencial según la cual el Estado de Excepción debe aparejar el mínimo de sacrificio posible, atendidas las circunstancias extraordinarias, del régimen constitucional ordinario y garantizar el rápido retorno a la normalidad. Esto es el principio de eficacia y economía de los poderes excepcionales”.*

1.6. Finalmente indica que el Decreto 020 de 2011 es inconstitucional porque en la parte motiva, *“no determinó sobre qué aspectos puntuales se tomarían las medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”.*

2. Intervención de Miguel Ángel Enciso Pava

2.1. El ciudadano Miguel Ángel Enciso Pava, en escrito recibido por la Corte el 8 de febrero de 2011, le pide a la Corporación constitucional que declare la inexecutable del Decreto 020 del 07 de enero de 2011.

2.2. En primer lugar indica que los hechos que originan la norma impugnada debieron conjurarse con los decretos legislativos de desarrollo del Decreto 4580 de 2010, y no con la declaratoria de un nuevo estado de emergencia. Explica que comparando los hechos invocados en los dos decretos “...fácilmente se establece que son los mismos porque ambos tuvieron origen en las torrenciales lluvias atribuidas al llamado Fenómeno de la Niña, que en definitiva fue la única CAUSA”.

2.3. Igualmente señala que los hechos relacionados como sobrevinientes en el Decreto 020 de 2011 “tuvieron su origen en las torrenciales lluvias atribuidas al Fenómeno de la Niña y por lo tanto hacen parte de la CRISIS que el mencionado fenómeno natural generó”. Por ende concluye que no hay un hecho sobreviniente que justifique la declaratoria de un nuevo estado de emergencia.

2.4. Por otra parte indica que “...para los días cinco (5) de enero de 2011, cuando vencieron los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010, y siete (07) de enero del 2011 cuando se expidió el Decreto 020, ya había expirado la posibilidad de hacerlo efectivo nuevamente en los períodos restantes de hasta treinta (30) días que sumados no podían exceder de noventa (90) días en el AÑO CALENDARIO 2010. Por lo tanto, el declarado mediante el Decreto 020 en el AÑO CALENDARIO 2011 es otro y distinto Estado de Emergencia”^[30].

2.5. Por último indica que el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias derivadas del Estado de Emergencia, no puede ser un acto arbitrario ni discrecional, “*dada su magnitud y trascendencia como instrumento de poder*”¹³¹¹. Concluye diciendo que, “*Al pretenderse el ejercicio de las facultades propias del Estado de Excepción resultan violados los postulados consagrados en los artículos 121, 150 y 215 de la Carta Magna*”.

IV. PRUEBAS

4.1. Mediante Auto de veintiuno (21) de enero de 2011 el Magistrado sustanciador avocó el conocimiento del proceso de la referencia, decretó la práctica de pruebas y ordenó oficiar al Secretario General de la Presidencia de la República para que tramitara con las respectivas dependencias gubernamentales el envío a esta Corte de la información requerida. En la misma providencia ofició a la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia para que remitiera los elementos probatorios relacionados con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

4.2. En dicho Auto se solicitó al **Secretario General de la Presidencia de la República**, Juan Carlos Pinzón Bueno, que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirviera, previo trámite con las respectivas dependencias gubernamentales, enviar la siguiente información:

“1.1 *Explicación pormenorizada de cuáles han sido los hechos nuevos que se han dado para decretar una segunda emergencia, económica, social y ecológica relacionados con la grave calamidad pública que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública de 7 de diciembre*

de 2010^[32], teniendo en cuenta el número de afectados y de víctimas por cada hecho.

1.2 Explicación anexando las pruebas correspondientes, de cuáles han sido las medidas que se han tomado a través de la expedición de los decretos de desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica de 7 de diciembre de 2010, y sus resultados y efectos inmediatos y mediatos en materia de atención y prevención de las personas afectadas por el invierno.

1.3 Explicación anexando las pruebas correspondientes, de cuáles fueron las medidas de prevención tomadas con anterioridad a la emergencia invernal, especialmente en los departamentos y municipios afectados con las inundaciones, deslizamientos de tierra y crecientes súbitas..

1.4 Explicación anexando las pruebas correspondientes, de las razones técnicas y naturales que produjeron el 17 de diciembre de 2010 la ruptura de los diques de contención en sectores del Canal del Dique.

1.5 Explicación anexando las pruebas correspondientes, de las razones técnicas y naturales que produjeron que los embalses de Urrá en Córdoba y Prado - Tolima incrementaran su nivel de manera súbita.

1.6 Explicación anexando las pruebas correspondientes, de las medidas de prevención que se habían tomado para evitar el posible rompimiento del Canal del Dique y el incremento de nivel de los embalses de Urrá en el

Departamento de Córdoba y de Prado en el departamento del Tolima, y las razones para que estas medidas resultarán insuficientes.

1.7 Explicación anexando las pruebas correspondientes, de las razones técnicas y naturales que produjeron el fenómeno del deslizamiento en masa de tierras en el municipio de Gramalote de Norte de Santander. Con relación a este hecho explicar anexando las pruebas correspondientes, de las medidas que había tomado el gobierno nacional, departamental y municipal para prevenir y evitar la posibilidad de este suceso durante los últimos cinco (5) años y desde que se presentó el fenómeno de emergencia invernal en noviembre de 2010.

1.8 Explicar anexando las pruebas correspondientes, de las razones técnicas y naturales del desbordamiento de las Ciénagas de El Totumo y El Guájaro que afectaron los municipios de Luruaco y Repelón en el Atlántico. Con relación a este hecho explicar las medidas de prevención que había tomado el gobierno nacional, departamental y municipal para prevenir y evitar estos sucesos durante los últimos cinco (5) y desde que se presentó el fenómeno de emergencia invernal.

1.9 Explicar anexando las pruebas correspondientes, de las razones técnicas y naturales que produjeron el 23 de diciembre de 2010 un alud de tierra en la Cruz, Nariño.

1.10 Los informes de predicción climática para el 2011 por parte del IDEAM y los Centros Internacionales de Predicción Climática.

4.3. En el mismo Auto se pidió a la **Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia** que anexara los cuadros y pruebas correspondientes sobre los siguientes hechos enunciados en la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública de 7 de enero de 2011:

“2.1 Las pruebas relacionadas con el número de personas afectadas por el fenómeno de la Niña^[33].

2.2 Las pruebas relacionadas con la afectación de la prestación de los servicios públicos esenciales^[34] y los posibles riesgos sanitarios y de salubridad pública que puede generar.

2.3 Las pruebas relacionadas con la afectación de hectáreas en todo el país^[35].”

4.4. El 1° de febrero de 2011 el suscrito Magistrado Sustanciador profirió un Auto en donde declara vencido el término probatorio y en donde se constata que se recibieron en éste despacho las siguientes pruebas:

- Memorial de fecha 27 de enero de 2011, de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. 30 folios.
- Oficio de fecha 27 de enero de 2011, suscrito por el doctor JUAN CARLOS PINZÓN BUENO, Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través del cual presenta información sobre el Decreto materia de estudio. Adjunta un (1) AZ con documentos, dos (2) cd's, dos (2) carpetas marcadas como “CARPETA ANEXOS TRANSPORTE” y “ANEXO 8 REPORTES Y BOLETINES” y tres (3) cuadernillos marcados como anexo 4, 6 y 7. Además adjunta mapa.

- Oficio de 27 de enero de 2011, en respuesta al OPC-054/11, suscrito por la doctora LUZ AMANDA PULIDO, dirigido al doctor FERNANDO GÓMEZ MEJÍA, Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia.

- Memorial recibido el 27 de enero de 2011, suscrito por la doctora ALEXANDRA GARCÍA RAMÍREZ, apoderada de la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante el cual presenta la intervención solicitando la constitucionalidad del Decreto.

4.5. En virtud de lo anterior el Magistrado Sustanciador decidió declarar que las pruebas pedidas eran suficientes para resolver el asunto y ordenó fijar en lista para las intervenciones ciudadanas y la remisión del asunto al Procurador General de la Nación para que emitiera concepto.

4.6. De las pruebas que se recibieron a las solicitudes de este despacho se describirán pormenorizadamente las siguientes: en primer lugar aquellas aportadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia (i), luego las pruebas dadas por el Ministerio del Interior y de Justicia (ii) y finalmente el concepto técnico del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) (iii).

4.7. Pruebas aportadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

4.7.1 El día 27 de enero de 2011 el doctor Juan Carlos Pinzón Bueno en calidad de Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República procedió a atender lo resuelto por el Auto de 21 de enero de 2011. En primer lugar sostiene que, “...*la emergencia económica, social y ecológica encuentra como hecho generador el fenómeno de ‘La Niña’, una manifestación de la naturaleza que superó en sus mayores previsiones los estudios y planes de contingencia para una situación de lluvias no registradas en muchísimos años en Colombia.*”^[36]

4.7.2. Así mismo reseña que no obstante la expedición del Decreto 4580 de 2010, se siguieron durante el mes de diciembre y principios de enero presentando hechos relacionados con el Fenómeno de La Niña, ya que, *“las situaciones sociales, económicas, ecológicas y de calamidad pública que vivía el país, conllevaron un cúmulo de riesgos imprevisibles que debían atenderse con carácter inmediato”*^[37]. Señala que en virtud de estos hechos novedosos y graves el Gobierno Nacional decidió decretar un nuevo estado de emergencia económico, social y ecológico con base en la facultad consagrada en el artículo 215 de la C.P. Después de haber efectuado los comentarios mencionados procedió el representante a atender lo resuelto por esta Corte en el Auto de Prueba RE – 197 de 21 de enero de 2011.

4.7.3. En cuanto a la explicación pormenorizada de cuáles han sido los hechos nuevos que se han dado para decretar una segunda emergencia económica, social y ecológica, por la grave calamidad pública el 7 de diciembre de 2010, señaló lo siguiente^[38]:

- Sobre el aumento generalizado de las lluvias dice que este tema se soporta con la comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. En dicha comunicación se establece que, *“En el mes de diciembre en condiciones normales hace parte de la transición de la primera temporada lluviosa y el inicio de la temporada seca para las regiones Caribe y Andina, con una disminución paulatina de las lluvias iniciando primero en la región Caribe (primera quincena) y continuando en la Región Andina (segunda quincena). No obstante lo anterior en el año 2010 la situación no se presentó así como consecuencia del fenómeno de la Niña y la temporada lluviosa se extendió casi hasta la segunda década del mes en la región Caribe y en la región Andina hasta finales del mes. Esta situación hizo que las cantidades de precipitación en la mayoría de las principales ciudades del país superaran los promedios históricos”*^[39].

- Sobre los hechos nuevos en el Sector Transporte dice que se soporta en la comunicación MT 20115000028811 del 26 de enero de 2011 suscrita por la señora Viceministra de Transporte del Ministerio de Transporte, la cual se anexa junto con la carpeta "ANEXOS TRANSPORTE". En esta comunicación se dice que “El 7 de enero de 2010 el sector transporte presentaba emergencias en diferentes puntos de la infraestructura a nivel nacional. Continuaba vías primarias, secundarias y terciarias cerradas por cuenta de nuevos deslizamientos de tierra, pasos restringidos numerosos como se muestra a continuación y las infraestructuras de protección de las redes fluviales presentaban emergencias de gran magnitud por cuenta del rompimiento de muros y diques en diferentes partes del territorio”^[40]. Así mismo se dice que, “De acuerdo con los eventos reportados aproximadamente el 50% de las afectaciones en la red vial corresponden a derrumbes, seguidas por 32% de pérdida y/o hundimiento de banca y por 11% de inundación entre otras afectaciones”^[41]. Dice que, “El reporte de la Policía Nacional al 6 de enero de 2011 mostró cuatro cierres nacionales totales y uno programado, así como 19 cierres totales en vías secundarias y terciarias, y 243 pasos restringidos. A nivel informativo, el 19 de enero de 2011 persistían tres cierres nacionales totales entre Barrancabermeja – Bucaramanga, Sincelejo – Tolúviejo, Necoclí – Arboletes y tres cierres programados entre Ocaña – Sardinata, Orrapihuasi – Quebrada las Doradas y entre Armenia – Ibagué. Adicionalmente se reportaban 17 cierres totales en vías secundarias y terciarias, y 231 pasos restringidos. Por su parte, Instituto Nacional de Vías – INVIAS, al 7 de enero de 2011 presentaba afectaciones en 180 vías a cargo. Así mismo el Instituto reportó al 18 de enero de 2011, afectaciones en 162 vías primarias a su cargo. En cuanto a la red terciaria el INVIAS reportó 908 afectaciones en aproximadamente 26.576 km. según consta el reporte al 7 de enero de 2011. En cuanto a las vías concesionadas, el 17 de diciembre de 2010 se presentaban pasos restringidos en los proyectos Zipaquirá – Palenque, Zona Metropolitana de Bucaramanga, Córdoba – Sucre, Ruta Caribe, Desarrollo Vial del Oriente de Medellín, Área Metropolitana de Cúcuta, Bosa - Granada – Girardot, Bogotá –

Villavicencio, Santa Marta – Paraguachón – Riohacha y la Malla Vial del Valle del Cauca y Cauca. De los 23 proyectos viales concesionados que el 7 de enero de 2010 estaban a cargo del INCO, en 21 proyectos se identificaron sitios críticos y posibles riesgos (227), así como afectaciones reportadas aproximadamente (187)”. También habla el informe de afectaciones en la vía férrea^[42], en la infraestructura fluvial^[43] y otros tipos de infraestructura como la aeronáutica^[44] y la infraestructura vial regional^[45].

- Sobre los hechos nuevos en materia de Salud y Protección Social dice que los hechos nuevos se refieren a la afectación producida en la infraestructura hospitalaria. Sobre este punto dice que, *“es necesario destacar que se han presentado nuevos eventos que incrementan las pérdidas en la infraestructura y tecnología de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud, en los Departamentos que se han visto más afectados por dicho fenómeno”*. En este sentido explica que, *“a la fecha se han reportado 53 nuevas sedes prestadoras de servicios de salud afectadas por daños en infraestructura y equipos, generados por inundaciones, deslizamientos y hundimientos de tierra, daños en las cubiertas de las edificaciones, entre otros”^[46]*.

- Sobre los hechos nuevos en el Sector Ambiente indica que en materia de Agua y Saneamiento dice que la continuación del fenómeno de la Niña saturó los suelos volviéndolos inestables, causando derrumbes y afectaciones manteniendo la amenaza alta para dicho sector, perturbando la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, imposibilitando la prestación de los mismos^[47]. Explica que según la tabla que se adjunta se observa que efectivamente los daños y afectaciones para diciembre se presentaron en 124 municipios, en tanto que los reportados en enero de 2011 fueron en 253 municipios, precisando que esta cifra es ascendente, por cuanto el balance definitivo será obtenido una vez bajen completamente los niveles de inundación. Dice que teniendo en cuenta que la cuantía de recursos para el restablecimiento de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, para los

municipios que han sufrido inundaciones a la fecha de expedición del Decreto 4580 de 2010, se estimó así: a) Dieciocho mil millones de pesos (\$18.000.000.000) para la limpieza de redes, b) Ciento veintisiete mil seiscientos ochenta millones de pesos (\$127.680.000.000) para la rehabilitación de las redes y c) Quinientos veinticinco mil millones de pesos (\$525.000.000.000) para la reparación de las redes. Explica que estos recursos se calcularon con base en los datos suministrados por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, sobre número de municipios y familias afectadas al momento de cuantificación de los mismos, utilizando promedios nacionales de densidad poblacional, densidad de redes de acueducto y alcantarillado y factores estimados de afectación^[48].

- En cuanto a los hechos nuevos Sector Educación indica que según la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional mediante comunicación 2011EE2939 del 26 de enero de 2011, a enero 06 de 2011, fecha del reporte para determinar la necesidad de la expedición del decreto 20 de 2011 se informa que existen 1.433 sedes afectadas en su infraestructura y 433 sedes utilizadas como albergue, implicando que más de 556.000 estudiantes no pudieran continuar sus estudios en forma regular durante el calendario del año 2011. Indica que entre las fechas mencionadas, la población estudiantil afectada por la ola invernal creció en un 73% y la infraestructura educativa afectada (incluyendo albergues) aumento hasta 1.053 sedes educativas, 129%.

- En cuanto a los hechos nuevos Sector TIC dice que este tema se soporta con la comunicación 439682 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones, la cual se anexa. En dicha comunicación se explica que, “Teniendo en cuenta las estadísticas y los reportes relacionados con las afectaciones en el sector de telecomunicaciones, la ola invernal ha conllevado una serie de implicaciones en el funcionamiento de la infraestructura de redes y servicios de telecomunicaciones, que ha generado fallas en el servicios”. A través de un cuadro se explica que estas afectaciones se produjeron en materia de Radiodifusión con el número de

emisoras afectadas (siete en total), Televisión (sin afectación), Telefonía Fija (5.827 afectaciones), Telefonía móvil (110 afectaciones), Internet (Sin afectación), Compartel (520 afectaciones) y Computadoras (14.011 afectaciones)^[49].

- Sobre los hechos nuevos referentes al sector Sector Agricultura dice que allega la comunicación 20111100011731 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Jefe Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En dicha comunicación se explica que el reporte realizado por IGAC-DANE-IDEAM que compara el norte del país, "...las imágenes satelitales del momento más álgido de las lluvias, con la información que se tiene de cuerpos de agua y uso del suelo en el país en 2001 (por considerarse un año con condiciones climáticas normales). Con este ejercicio, a 6 de enero de 2011 se identificaron 764.033 hectáreas inundadas, de las cuales 608.241 corresponden a tierras de uso agropecuario. En este mismo informe se anexa un cuadro en donde se explica el porcentaje de área inundada así. En el Departamento del Atlántico un total del 41.021 hectáreas inundadas (36.012 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 12,4% de área inundada; Bolívar con un total de 222.596 hectáreas inundadas (168.254 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 8,4% de área inundada; Sucre con un total de 77.309 hectáreas inundadas (65.360 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 7,2% de área inundada; Santander con un total de 101.854 hectáreas inundadas (79.797 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 6,1% de área inundada; Magdalena con un total de 93.313 hectáreas inundadas (73.272 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 4,1% de área inundada; Córdoba con un total de 93.749 hectáreas inundadas (88.633 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 3,8% de área inundada; Cesar con un total de 25.533 hectáreas inundadas (16.969 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 2,0% de área inundada; Antioquia con un total de 87.796 hectáreas inundadas (63.382 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 1,6% de área inundada; Boyacá con un total de 7.185 hectáreas inundadas (5.423 de hectáreas de

área agropecuaria inundada), con un 0,8% de área inundada; Bogotá D.C. con un total de 405 hectáreas inundadas con un 0,7% de área inundada; Cundinamarca con un total de 8.456 hectáreas inundadas (6.904 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 0,7% de área inundada; Caldas con un total de 3.708 hectáreas inundadas (3.222 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 0,5% de área inundada; y Tolima con un total de 1.108 hectáreas inundadas (1.012 de hectáreas de área agropecuaria inundada), con un 0,2% de área inundada^[50].

4.7.4. Sobre la explicación de cuáles han sido las medidas que se han tomado a través de la expedición de los decretos de desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica de 7 de diciembre de 2010, y sus resultados y efectos inmediatos y mediatos en materia de atención y prevención de las personas afectadas por el invierno, se dice lo siguiente^[51]:

- En cuanto al Sector Transporte dice que este tema se soporta con la comunicación MT 20115000028811 del 26 de enero de 2011, suscrita por la señora Viceministra de Transporte del Ministerio de Transporte, la cual se anexa junto con la carpeta "ANEXOS TRANSPORTE", en la cual se dice que el Decreto 4822 de diciembre de 2010 “Por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica y ecológica nacional”, se dice que, “Este Decreto posibilitó a la Aeronáutica Civil para expedir la circular A02-C02 con la cual modifica el horario de operación del aeropuerto internacional El Dorado. Es importante mencionar que el 80% de los vuelos nacionales involucra al aeropuerto de la ciudad de Bogotá como origen o destino” Dice que dicha circular faculta la operación de la siguiente manera: “El aeropuerto El

Dorado en condiciones normales opera hasta las 10:00 p.m. con despegues en sentido a la ciudad de Bogotá en sus dos pistas, y con posterioridad a las 10:00 p.m. y hasta las 06:00 a.m., operación de pistas enfrentadas en sus dos pistas, es decir, despegues hacia el occidente y aterrizajes desde el occidente (Río Bogotá). Con base en esta medida excepcional podrá eventualmente extender la operación de las dos pistas hacia la ciudad, sólo hasta las 11.00 p.m. y luego continuará con la operación enfrentada”. Igualmente dice que el Decreto No 4823 de 29 de diciembre de 2010, “Por medio del cual los contratistas y concesionarios del Estado deberán contribuir solidariamente a la atención de la emergencia económica, social y ecológica” dice que “las oficinas territoriales de INVIAS reportaron la manera en la cual los contratistas prestaron de manera oportuna y solidaria colaboración, dice que gracias a este decreto se pudieron realizar contratos de pavimentación para remover los derrumbes en la abscisas de las carreteras de los departamentos de Risaralda y del Cauca. Por otra parte explica que gracias al Decreto 4824 de 29 de diciembre de 2010 “Por medio del cual se permite la disposición temporal de los escombros y la utilización de fuentes de materias para atender la emergencia invernal dijo que se en la carretera Mojarras – Popayán se utilizaron fuentes de materiales. Del mismo modo explica que en la vía Mojarras – Popayán, se presentaron muchos derrumbes que requirieron zonas de depósitos de material y explicó que éstas fueron concertadas con los propietarios y a la fecha no se ha presentado ninguna reclamación^[52]. También dice que el Decreto 015 de 6 de enero de 2011, “Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” posibilitó la reducción de los accidentes, muertos y lesionados en un 7%, 6% y 10% respectivamente^[53].

- En cuanto al Sector de Salud y Protección Social dice que de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de la Protección Social, se expidió la Circular 083 de 2010, mediante la cual se impartieron instrucciones de obligatorio cumplimiento para el desarrollo de Planes de Contingencia de cada entidad territorial. Igualmente explica que para garantizar una respuesta territorial de manera oportuna y adecuada, mediante las Resoluciones 5237, 5461 y 5485 de diciembre de 2010, se efectuaron las transferencias presupuestales a las entidades territoriales de salud a nivel departamental y distrital a fin de garantizar la vinculación del recurso humano, la adquisición de insumos y la logística requerida para dar respuesta a las necesidades identificadas en los planes de contingencia, entre otros. De igual forma dice que se expidieron las Circulares 086 y 087 de 2010 para la incorporación de los recursos transferidos para atender la situación de emergencia y la vigilancia y control de la varicela y en el 2011 se expidieron las Circulares 001 y 006.

- En cuanto al Sector Ambiente y especialmente en el tema de Agua y Saneamiento dice que de acuerdo con lo señalado por el Viceministerio de aguas y saneamiento, según memorando 5000-46581 del 26 de enero de 2011, la expedición del Decreto 4629 permite: *“I. La Modificación transitoria del artículo 45 de la ley 99 de 1993, lo cual es una medida coyuntural para direccionar recursos para la atención de la emergencia, dada su connotación de urgencia para atender tanto la afectación, como de los daños ocasionados en el sector de agua potable y saneamiento básico; II. La reorientación de los recursos provenientes del sector eléctrico, es procedente y necesaria, toda vez que su inversión se focalizó en la atención de áreas afectadas por la emergencia, para el desarrollo de obras que contrarresten y/o mitiguen las situaciones de desastre nacional que motivaron la expedición del Decreto*

Legislativo, III. Los tiempos fijados para la Liquidación y Transferencia de los recursos de las ventas brutas del sector eléctrico, acortan los plazos establecidos para el recaudo de estos recursos a fin de contribuir con la liquidez económica que se requiere para fortalecer el flujo necesario para atender la emergencia de manera, ágil, expedita y eficaz". Explica que según ACOLGEN en los meses transcurridos entre septiembre y diciembre de 2010, se han recaudado 29.049.341.831 millones de pesos^[54]". Indica que, "Dichos recursos se asignan para que las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y los municipios los destinen a obras y actividades que tengan como finalidad contrarrestar y/o mitigar las situaciones de desastre nacional y emergencia social, económica y ecológica en el territorio de su jurisdicción. Igualmente dice que es preciso informar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, expidió la Circular No. 1000-2-161010 del 9 de diciembre de 2010 mediante la cual se definieron las acciones para atender las situaciones de desastre nacional en lo que respecta a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Explica que en virtud de lo anterior los comités directivos de los PDA deben dar prioridad a la identificación, viabilización y asignación de recursos para la ejecución de proyectos tendientes a atender las afectaciones en los servicios públicos de acueducto y saneamiento básico^[55]".

- En Sector Hacienda se allega la comunicación UJ-0124-2011 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Jefe Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dice que después del Decreto 020 de 2011 se han expedido dos Decretos que tienen relación con dicho Ministerio, los Decretos 128 de 21 de enero de 2011, "Por el cual se adoptan medidas especiales en materia tributaria, aduanera y cambiaria para los damnificados o afectados por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011" y el Decreto 145 de

21 de enero de 2011, “Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2011”. Explica que frente al Decreto 128 de 21 de enero de 2011 no es posible en la actualidad establecer los efectos inmediatos y mediatos de las medidas tributarias, aduaneras y cambiarias adoptadas, con el fin de favorecer directamente a los damnificados o afectados por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, de tal manera que se alivie su situación y se facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Indica que, “...las medidas allí consagrados en relación con la depuración de la Base del Impuesto al Patrimonio y la ampliación de los plazos y modificación de los mismos, presentación y pago de las declaraciones de impuestos sobre las ventas, retención en la fuente, impuesto de patrimonio, cumplimiento de las obligaciones cambiarias y aduaneras, así como las obligaciones formales como el reporte de información, y los efectos que éstas pueden generar, únicamente pueden ser determinadas en el momento en que efectivamente se realicen”^[56].

- En el Sector Educación remite a la comunicación 2011EE2939 del 26 de enero de 2011 del Ministerio de Educación. Dice que con el fin de mitigar las consecuencias de la ola invernal, el Ministerio de Educación Nacional estableció un plan de acción cuyo objetivo es garantizar la iniciación de la prestación del servicio educativo en el año lectivo 2011 durante los meses de enero y febrero. Explica que en el marco de dichos lineamientos se expiden los decretos 4827 de 2010 y 127 de 2011. Dice que en el Decreto 4827 de 2010, en donde se facultó a la autoridad territorial administradora del servicio educativo para autorizar, mientras subsistan las condiciones de afectación del mismo, la utilización de las instalaciones escolares públicas de su jurisdicción para el funcionamiento temporal de más de un establecimiento educativo, según las necesidades, se dice que esta norma establece que el

calendario académico en la educación preescolar y básica (primaria y secundaria) y media tendrá la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas regionales. Del mismo modo dice que con el Decreto 127 de 2011 se autoriza a las autoridades nacionales y territoriales para disponer la inversión de recursos públicos para la construcción, reparación, reforzamiento, rehabilitación o restauración de inmuebles afectos al servicio público educativo, aún respecto de bienes que no sean de propiedad del Estado, para de esta forma garantizar la prestación del servicio educativo. Además de exponer las materias de los decretos no se expone nada relacionada con sus efectos^[57].

- En el Sector TIC dice que este tema se soporta con la comunicación 439682 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones, la cual se anexa. En dicha comunicación se indica que las medidas que se han adoptado en el sector de telecomunicaciones son los Decretos 4829 de 2010 que busca garantizar la continuidad en la provisión de servicios y redes de telecomunicaciones en donde las entidades de orden nacional y territorial deberán garantizar el despliegue de infraestructura para los cual deberán dar prelación a la expedición de permisos de instalaciones de telecomunicaciones, sin que sea necesario estudios técnicos, licencias de construcción y estudios de seguridad. Indica que, *“Los efectos de las medidas adoptadas en los decretos mencionados, son mediatos en la medida que solo se conocerán cuando efectivamente culminen los trámites del procedimiento contemplado, considerando que dentro del decreto, se prevé que el procedimiento se demora un mes”*^[58]. Del mismo modo indica que a raíz de la expedición del Decreto 4833 de 2010 se han adoptado ciertas medias como el no cobro de los servicios de telefonía fija (telefonía pública, básica, conmutada local y local extendida, llamadas

de larga distancia y a móvil), televisión comunitaria, televisión por suscripción cableada y satelital y acceso a internet, a los usuarios que por su condición de damnificados no les sea posible hacer uso del servicio. También indica que no habrá lugar al pago de cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino de estos usuarios. Por último explica que en el evento de haberse remitido facturas a los usuarios que se encuentren en la situación anterior, dicho cobro deberá ser descontado en la próxima facturación^[59]. Indica que en el caso de este decreto los efectos de las medidas son inmediata “porque constituyen el alivio a los damnificados, quienes no tienen que pagar el valor de los servicios prestados durante el período de emergencia. Además, porque los damnificados pueden seguir haciendo uso de los servicios de telecomunicaciones, pese a no haber pagado por ellos, durante el período decretado como de emergencia económica, social y ecológica”^[60].

- En el Sector Agricultura indica que se allega la comunicación 20111100011731 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Jefe Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en donde se dice que para atender a los productores agropecuarios afectados por la ola invernal, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estructuró el Plan de Choque para la atención de la emergencia cuyos componentes son el Plan de Infraestructura de riego para la rehabilitación de los distritos de pequeña, mediana y gran escala, la intervención y consolidación que consiste en rehabilitar los distritos de mediana escala para que operen eficientemente y sean autosuficientes y autogestionarlos. En este plan se consolidarán las obras de intervención inicial y contempla obras de control de inundaciones, rehabilitación de canales de riego y drenaje, rehabilitación de sistemas de bombeo, construcción de puentes y obras de protección. También

señala que se estableció un “Plan de Atención de Asuntos Sanitarios” a través del Ica en donde entre otras labores se ésta haciendo el levantamiento del listado de predios y mapas de los establecimientos identificados como de riesgo sanitario y fitosanitario, la destrucción de cadáveres de animales muertos o en estado crítico y de materiales contaminados, la intensificación de la vigilancia sanitaria y fitosanitaria en las zonas afectadas, la habilitación de sitios de almacenamiento para la alimentación de animales, la atención especial de la importación de donaciones de productos agropecuarios para atender la emergencia, la vacunación para prevención de enfermedades transmitidas por vectores, el control de endo y ectoparásitos y otras plagas. También se explican las estrategias a corto plazo para mitigar el impacto de las inundaciones sobre la agricultura, el acuerdo la suplementación de alimentos bovinos que se realizaron entre el MADR y Fedegán. Igualmente explica que se estableció un “Comportamiento Financiero” que busca hacer de los productos afectados sujetos de crédito que pueden acceder a préstamos nuevos, y que además ofrece a quienes ya tienen créditos la normalización de sus obligaciones. Sobre este punto habla del seguro agropecuario climático en donde se asegura que los cultivos que se financien con los recursos destinados para recuperar la actividad productiva en donde se cubre los siniestros causados por exceso y/o déficit de lluvia, vientos fuertes, inundaciones, heladas, granizo, deslizamientos y avalanchas de origen climático. Por último se habla de la vivienda de interés social de carácter rural (nivel 1 o 2 del Sisbén) que se implementó con base en el Decreto 4828 del 29 de diciembre de 2010. Explica que este decreto se dividió en 4 capítulos a saber: I. Instrumentos financieros con la finalidad de asignar recursos que permitan la recuperación de la capacidad productiva y la estabilidad socioeconómica del sector rural afectado, II. Instrumentos para la atención sanitaria y fitosanitaria, III. Medidas relacionadas con distritos de adecuación de tierras, y IV. Disposiciones

comunes. Indica que con la información preliminar de afectados el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR-, incluyó en el plan de inversiones para atender el sector agropecuario, afectado por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011, \$169.000 millones, de los cuales \$100.000 millones serán financiados con recursos del Programa de Vivienda de Interés Social Rural de la vigencia 2011 y \$69.00 millones solicitados al Fondo de Calamidades. Del mismo modo dice que mediante la Resolución No 07 de 17 de enero de 2011 en desarrollo del Decreto 4828 el MADR destinó \$5.300 millones para atender a la población afectada en las áreas rurales de los municipios de Santa Lucía, Manatí, Repelón, Campo de la Cruz, Candelaria, Suán y Sabanalarga del Departamento del Atlántico. Dice que con este valor se estima atender aproximadamente 380 hogares afectados de dichas zonas, que se encuentran incluidos en los censos afectados levantados acorde a los lineamientos del Sistema de Atención y Prevención de Desastres. Finalmente dice que el INCODER ha confeccionado el plan de choque para atender las consecuencias del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, los cuales se ejecutaran emprendiendo acciones de emergencia, las cuales se dividen en dos fase que dependen de la climatología: la fase I de intervención inmediata de las obras y acciones que se pueden acometer aún en presencia de las lluvias, y una fase II que comprende básicamente las obras de infraestructura que sólo será posible adelantar, una vez los ríos y cuerpos de agua bajen y lo permitan^[61].

4.7.5. Sobre la explicación de cuáles fueron las medidas de prevención tomadas con anterioridad a la emergencia invernal, especialmente en los departamentos y municipios afectados con las inundaciones, deslizamientos de tierra y crecientes súbitas, se presentó la siguiente información^[62]:

- En cuanto al Sector Transporte dice que este tema se soporta en la comunicación MT 20115000028811 del 26

de enero de 2011, suscrita por la señora Viceministra de Transporte del Ministerio de Transporte, la cual se anexa junto con la carpeta "ANEXOS TRANSPORTE". En dicha comunicación se dijo que, *“Desde la perspectiva del sector transporte se han tomado medidas preventivas en cuanto a la capacidad de reacción en las regiones. Esta Ola Invernal por el nivel de precipitaciones presentado y sus efectos, no ha permitido por ahora tomar medidas preventivas de largo plazo, sino de mitigación de los riesgos y de preparación de la capacidad de las instituciones en la respuesta de las emergencias. En este sentido, las entidades adscritas cuentan con una serie de procedimientos para mejorar su capacidad de reacción. El INVIAS a través de la Oficina de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias (OPA) – tiene como principal objetivo prevenir y atender los diferentes eventos que se presentan en las vías, de acuerdo con la ocurrencia de fenómenos naturales, cambios fuertes del clima, riesgo de origen antrópico, entre otros. Para la atención de emergencias el INVIAS ha implementado el protocolo en donde se establece cómo se informa y en dónde se consolida la información, el protocolo de Atención de Emergencias en donde se regula lo relacionado con el personal, la maquinaria, los tipos de contratación para atender la emergencia y la priorización en la intervención, también los planes de contingencia preventivos y reactivos y las dificultades y cómo enfrentarlas”*^[63].

- En cuanto al Sector de Salud y Protección dice^[64] que, *“Colombia ha venido realizando acciones de mitigación tendientes a alcanzar las metas de esta Campaña Mundial al reducir el riesgo ante eventos adversos en la infraestructura hospitalaria de la red pública del país. Durante las vigencias 2003 a 2005 se ejecutaron recursos para apoyar la elaboración de 171 estudios de vulnerabilidad sísmica estructural por un total de \$2.950*

millones de pesos. Durante las vigencias 2006 al 2010, se han ejecutado recursos para apoyar obras de refuerzo sísmico estructural en veintiún (21) instituciones hospitalarias, por un valor de \$57.614 millones de pesos, lo que ha permitido adelantar el refuerzo de aproximadamente 85.234 metros cuadrados. Adicionalmente, con recursos del Presupuesto General de la Nación en el último quinquenio se han reubicado dos (2) hospitales de máximo nivel de complejidad con una inversión aproximada de \$60.000 millones. En el componente funcional desde el año 2002, el Ministerio de la Protección Social inició un proceso de fortalecimiento institucional a través de la capacitación y entrenamiento del recurso humano de salud en el país en temas relacionados con emergencias y desastres, específicamente en Planeamiento Hospitalario para Emergencias, para lo cual definió y estructuró un Manual único sobre el tema”. Dice que gracias a este programa hoy se puede contar con un total aproximada de 2000 hospitales fortalecidos, muchos de los cuales cuentan hoy con su Plan Hospitalario para Emergencias debidamente adoptado y difundido al interior de su institución.

Igualmente explica que ante la necesidad de establecer una estrategia nacional que involucre a todos los niveles de gestión territorial en el logro de los objetivos mundiales de reducción del riesgo ante desastres en el sector salud, el Ministerio de la Protección Social a través de la Resolución No. 976 de 2009 adoptó el Programa Hospitales Seguros como un aporte al compromiso adquirido, convirtiéndose en el punto de partida para el desarrollo de la Política Hospitales Seguros frente a Desastres. Finalmente dice que en un esfuerzo conjunto con la Organización Panamericana de la Salud, se adelanta el proceso de formulación del Plan de Acción específico

del Programa Nacional "Hospitales Seguros frente a Desastres"^[65].

- En relación a Agua y Saneamiento explica que tal como se informa en el memorando 5000-46581 del 26 de enero de 2011 que se anexa a la presente, *“se han venido implementando acciones frente a las emergencias relacionadas con el desabastecimiento de agua para consumo humano, y/o la interrupción de los servicios de alcantarillado y/o aseo, con base en tres aspectos primordiales: (i) Asistencia técnica a los Entes Territoriales y los prestadores de los servicios para la actualización de los planes de emergencia y contingencia sectoriales, (ii) Asistencia técnica a los Entes Territoriales y los prestadores de los servicios en la atención de la emergencia, cuando la capacidad regional y local sea superada, y (iii) Apoyo en la Gestión de recursos a los entes territoriales para la atención de emergencias sectoriales en los casos que la capacidad local y regional se vea superada por la emergencia”*. Explica a su vez que con la Dirección de Gestión del Riesgo - DGR, del Ministerio del Interior y Justicia se ha reactivado el Comité Técnico de Desabastecimiento de Agua, creado en el año 2009, el cual se reúne semanalmente durante estas temporadas de emergencias con el objetivo de: (i) Depurar y analizar la información recibida por las dos entidades respecto a los impactos sectoriales de la ola invernal, (ii) Coordinar asistencia técnica de forma conjunta a las situaciones presentadas, (iii) Identificar las emergencias sectoriales que requieren la intervención del nivel nacional, (iv) Gestionar los recursos de la Nación necesarios para prestar apoyo a los entes locales y/o regionales, considerando entre otras, fuentes como el Fondo Nacional de Calamidades - FNC, PDA, Sistema General de Participaciones - SGP, o de ser el caso ayuda humanitaria internacional. Explica a su vez que en el marco de los

Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, con las empresas gestoras y/o gerencias técnicas se coordinará el apoyo técnico en dos aspectos: i) identificación de los sistemas de abastecimiento que podrían verse afectados por la actual temporada invernal y la población afectada; y ii) flujo de información permanente respecto a los impactos del fenómeno de La Niña a medida que este avanza. Posteriormente se dice que en el marco del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres se convocará a los CREPAD, Autoridades Ambientales y delegados de los respectivos PDA, para establecer estrategias regionales de mitigación y respuesta a posibles impactos de la temporada invernal. En estas estrategias deberá diferenciarse las medidas para las zonas urbanas y rurales, considerando aquellas que hacen parte del PDA y las que no. Dice finalmente que sobre el particular en todo caso remiten al memorando 3000-46581-2 del 26 de enero de 2011 en el cual se desarrolla de manera más amplia este aspecto.

4.7.6. Con relación a la explicación de las razones técnicas y naturales que produjeron el 17 de diciembre de 2010 la ruptura de los diques de contención en sectores del Canal del Dique, dice lo siguiente^[66]:

“– Con relación al Sector Transporte señala que en la comunicación MT 20115000028811 del 26 de enero de 2011, se dijo ‘el origen de las rupturas de diques en diciembre en el sector del Canal del Dique se debió a los altos niveles y caudales extraordinarios presentados agravados por la rotura del Canal del Dique en el Km. 3. Explica que “*el boquete del Km. 3 del Canal del Dique, estableciendo como Km. O Calamar y avanzando hacia Cartagena (Km. 115) se inició con 10 metros de longitud hasta alcanzar una longitud de 248 metros*”. Dice que “*las acciones de cierre controlaron el incremento del*

ancho del boquete, pero no fue posible evitar que la profundidad aumentara debido a los altos caudales y velocidades que se presentan en una rotura de este tipo. La profundidad pasó de 4 metros (máximo) al inicio, hasta profundidades de 10 metros”. Dice que “Los datos técnicos que se anexan (ver archivo de Cormagdalena en medio magnético anexo), caudales, batimetrías y niveles, muestran como con el transcurrir del tiempo, se fue profundizando el lecho y trasladando el problema agua abajo del canal, donde las velocidades superaron los rangos de seguridad para la navegación y su acceso, único medio posible, para intentar acceder al sitio e iniciar obras de reparación”. Indica que, “Los caudales que ingresan al Canal del Dique fueron aumentando extraordinariamente de 700 m³/s al inicio del hecho, hasta llegar a 2450 m³/s, caudales nunca jamás presentados, pues este máximo había sido de 1200 m³/s en la temporada invernal del 2008⁶⁷¹”. Explica que como consecuencia de la sobre elevación de los niveles del Guájaro, en la descarga del embalse sobre el Canal del Dique (Compuertas/Presas Limón y Santa Rosa) se presentó la superación de estas estructuras causando el vertimiento sobre ellas e incrementando las descargas en el Canal del Dique y elevando sus niveles. Indica que “Posteriormente se presentó la falla de la presa del Limón lo que ocasionó un incremento súbito de los caudales y niveles del Canal del Dique. El colapso de las estructuras de contención del embalse del Guájaro tuvo como consecuencia una avalancha aguas abajo afectando los municipios de San Estanislao en la margen derecha del Canal del Dique, San Cristóbal y Soplaviento en la margen izquierda y más aguas abajo en la margen derecha se afecta Gambóte en el municipio de Arjona y Mahates en la margen izquierda”. Explica finalmente que el INVIAS adelantó las obras que tuvieron por objeto el cierre del rompimiento del Canal del Dique en la vía departamental, y adelantó la evaluación técnica y monitoreo hidráulico regional para

valorar las condiciones del sistema Río Magdalena - Canal del Dique, que lleve a las respectivas sugerencias para el drenaje de las zonas inundadas y su recuperación.

- Dice que en cuanto al Sector Ambiente este tema se soporta con el memorando 2000-3.8220 del 27 de enero de 2011, suscrita por la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, el cual se anexa.¹⁶⁸¹ En dicho documento se dice que, “De acuerdo a información suministrada por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, la Cuenca del Canal del Dique se comparte entre los Departamentos de Atlántico y Bolívar y sirve de límite con el Departamento de Bolívar en un tramo de 32 Km (...) Con la pasada temporada invernal la elevación de niveles y caudales del Río Magdalena en la cuenca baja superaron todos los datos históricos que se tenían en el país: De un caudal promedio de 8.500 m³/seg. en condiciones normales y con picos máximos de 12.000 m³/seg. (medidos en los últimos 100 años a la altura del municipio de Calamar, donde la parte del Canal Dique), durante todo el mes de Diciembre de 2010 se registraron caudales de 18.700 m³/seg. es decir, se presentó un caudal del 65% mayor que el máximo histórico. En términos de niveles de cota histórica del Río alcanzaba un máximo de 8.40 metros en condiciones extremas de lluvias, llegando durante esta temporada a los 9.36 metros. Estas condiciones extremas se mantuvieron por espacio de 30 días (...) De acuerdo a información técnica suministrada por Cormagdalena, el origen de las rupturas de diques en diciembre en el Canal del Dique se debió a los altos niveles y caudales extraordinarios presentados agravados por la rotura del Canal del Dique en el Km. 3. El boquete del Km. 3 del Canal del Dique, estableciendo como Km. 0 CALAMAR y avanzando hacia Cartagena (km 115) se inició con solo 10 metros de longitud y terminó con 248 metros. Sólo después de que se

presentó esta longitud se iniciaron acciones de cierre. A pesar de las acciones de cierre, físicamente no fue posible realizarlo y evitar que la profundidad aumentada debido a los altos caudales y velocidades que se presentaron en una rotura de este tipo. La profundidad pasó de 4 metros (máximo) al inicio, hasta profundidades de 10m metros. Los datos técnicos presentados por Cormagdalena (caudales, batimetrías y niveles) muestran cómo con el transcurrir del tiempo, se fue profundizando el lecho y trasladando el problema agua abajo del canal, donde la (sic) velocidades superaron los rangos de seguridad para la navegación y su acceso, único medio posible, para intentar acceder al sitio e iniciar obras de reparación”^[69].

4.7.7. En cuanto a la explicación de las razones técnicas y naturales que produjeron que los embalses de Urrá en Córdoba y Prado - Tolima incrementaran su nivel de manera súbita, se dijo que el tema se explica técnicamente en la comunicación del IDEAM No 2011EE302 del 26 de enero de 2011, suscrita por el Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, y en el memorando 2000-3.8220 del 27 de enero de 2011, suscrito por la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual se anexa. También dice que acompaña el documento que fuera remitido vía electrónica por el Dr. Alfredo Solano Berrío, Presidente de URRÁ S.A E.S.P. ^[70]

4.7.8. En lo referente a la explicación de las medidas de prevención que se habían tomado para evitar el posible rompimiento del Canal del Dique y el incremento de nivel de los embalses de Urrá en el Departamento de Córdoba y de Prado en el departamento de Tolima, y las razones para que estas medidas resultaran insuficientes, se dijo que este temase soporta con el memorando 2000-3.8220 del 27 de enero de 2011, suscrito por la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, el cual se anexa. ^[71] Dice que adicionalmente, se

acompaña el documento que fuera remitido vía electrónica por el Dr. Alfredo Solano Berrío, Presidente de URRÁ S.A E.S.P.

4.7.9. Así mismo, en lo concerniente a la explicación de las razones técnicas y naturales que produjeron el fenómeno del deslizamiento en masa de tierras en el municipio de Gramalote de Norte de Santander, se afirmó lo siguiente^[72] :

- Dice que de acuerdo con la información del IDEAM en su comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011 se explica que, *"de acuerdo con los datos reportados por la estación hidrometeorológica de Gramalote de propiedad del IDEAM, ubicada en el Municipio del mismo nombre, el comportamiento de la precipitación es de tipo bimodal, es decir se presentan dos períodos secos y dos períodos lluviosos. El primer período seco se registra entre diciembre y mediados de marzo y el segundo entre junio y septiembre. Los períodos lluviosos se presentan desde marzo hasta mayo y el segundo desde septiembre hasta noviembre, siendo octubre el mes más lluvioso del año. Como consecuencia del fenómeno de "La Niña 2010", en el departamento de Norte de Santander se originó una alteración del clima. La temporada semiseca que se debía presentar durante los meses de julio-agosto-septiembre no se dio y por el contrario las lluvias continuaron para los siguientes meses. Explica que "Durante los meses de junio, septiembre y noviembre del año 2010, en el municipio de Gramalote la precipitación registró los valores más altos de la historia 1971-2010 (ver gráficos). Para los meses de julio, agosto y los primeros 16 días de diciembre se presentaron niveles altos comparados con el promedio normal para este municipio."* Indica que sin perjuicio de lo anterior, este tema se complementa con la comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011 suscrita por el

Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

- En cuanto al informe de Ingeominas dice “De acuerdo con lo señalado por el Instituto Colombiano de Ingeniería y Minería, INGEOMINAS, según el informe de la Subdirección de Amenazas Geológicas y Entorno Ambiental de este Instituto, ‘la intensidad de las lluvias en los días previos y posteriores saturó una gran cantidad de masa asociada a depósitos tipo coluvial estructural clasto-soportado, representado en grandes bloques de areniscas y calizas de las formaciones Uribante y La Luna, embebidos en una matriz de material arcillo arenosa. La saturación de esta masa, junto con el alto grado de inclinación de la pendiente causó una serie de flujos en el sector, siendo el más importante y de mayores dimensiones el que comenzó a la altura de la carretera que de este municipio conduce a San Isidro en jurisdicción de Vereda Jácome, movimiento tipo flujo de detritos y bloques que se encauzó en dirección al casco urbano de Gramalote y que a la altura de la silleta principal del Sistema de Fallas de Gramalote produjo un movimiento tipo rotacional de este bloque, levantando un escarpe en su flanco oriental de unos ocho (8) metros de altura y hundiendo su flanco occidental”. Indica que sin perjuicio de lo anterior, este tema se complementa con la comunicación 20111100011591 del 26 de enero de 2011 de Ingeominas, y el anexo técnico y fotográfico, el cual se anexa.

- Con relación al Sector Ambiente dice que de acuerdo con el memorando 3000-2-6581 de fecha 26 de enero de 2011, del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, se precisa que dicha cartera a través de la Dirección de Desarrollo Territorial brindó asistencia técnica en procesos

de incorporación de la gestión del riesgo en el ordenamiento al departamento de Norte de Santander en el año 2010. Explica que se realizó un taller en la ciudad de Cúcuta en el Departamento de Norte de Santander los días 25 y 26 de marzo de 2010, en el cual se trataron los temas de Incorporación de la Gestión del Riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- expediente municipal, revisión y ajuste de POT, incorporación de la variable poblacional en los POT y habilitación de suelo para VIS. Explica que en este taller *“fueron asistidos en total (31) Municipios entre los cuales se encontraba el municipio de Gramalote. Adicionalmente, se contó con la participación del Consejo Territorial de Planeación Norte de Santander, CORPONOR, ICA, INCODER, Área Metropolitana de Cúcuta y la Gobernación de Norte de Santander”*. Explica que en materia de gestión del riesgo, durante la jornada se explicaron los contenidos que deberían incluir los POT de los municipios participantes para la delimitación de zonas de amenaza, la identificación de posibles riesgos y la proyección de acciones de mitigación. Indica que este tema se complementa con el memorando del 26 de enero de 2011 antes mencionado, el cual se anexa para mayor información.

4.7.10. Con relación a la explicación de las razones técnicas y naturales del desbordamiento de las Ciénagas de El Totumo y El Guajaro que afectaron los municipios de Luruaco y Repelón en el Atlántico, se indicó que este tema se soporta con la comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y en el memorando 2000-3.8220 del 27 de enero de 2011, suscrito por la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, el cual se anexa.^[73] En el comunicado del Director General del IDEAM se dijo que,

“Con el evento de rotura puntual del dique entre Calamar y Santa Lucía, al costado norte del canal, se afectó la zona baja correspondiente al casco urbano del municipio de Santa Lucía, al costado norte del canal, se afectó la zona baja correspondiente al casco urbano del municipio de Santa Lucía, Manatí y zonas rurales aledañas. A través de la planicie y de los drenajes naturales y artificiales existentes en la zona se transmitió el caudal que se derivó a través de la ruptura del dique, hacia todo el sistema de las ciénagas del El Totumo y El Guajaro por efecto orográfico, ocasionando el incremento de nivel en las mismas hasta provocar la afectación de las poblaciones mencionadas...”^[74].

Por su parte la Directora de Ecosistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la comunicación referenciada,

“Los procesos de transformación de los humedales, ecosistemas importantes en la regulación hídrica, se vienen presentando debido a que ecosistemas como bosques riparios o de galarias, áreas boscosas de las zonas altas de las cuencas y franjas de protección de ciénagas y humedales, que cumplen una función complementaria en dicha regulación, están siendo sometidos a procesos de fragmentación, transformación y degradación, como consecuencia del desarrollo de actividades como cultivos ilícitos, ganadería, agricultura, minería, proyectos y viales de infraestructura, los cuales han influido en la capacidad de resistencia de los humedales provocando, entre otros efectos, su desbordamiento especialmente en el bajo Magdalena debido a los efectos generados por el fenómeno de La Niña, que conllevó al aumento de las precipitaciones en la mayor parte del país. Es relevante mencionar que dos de las principales cuencas del país, Magdalena – Cauca,

fluyen hacia la región Caribe (...) Cabe destacar que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desde las funciones establecidas otorgadas por la Ley 99 de 1993, ha generado el marco Político y normativo que establece la protección y manejo de los humedales. Es así como en 2002 se elaboró la Política Nacional de Humedales interiores, principal herramienta que describe las estrategias y metas correspondientes a la conservación de estos ecosistemas. Mediante Resolución 157 de 2004, el Ministerio estableció disposiciones para reglamentar el uso sostenible, conservación y manejo de humedales (...) es importante aclarar que el Guajaro corresponde a un embalse, es decir es un sistema artificial, que se encuentre integrado a la cuenca del Canal del Dique. Este embalse distribuye las aguas a través de canales artificiales. El Embalse fue construido en el año de 1974, motivo por el cual no cuenta con Estudio de impacto Ambiental ni plan de Manejo. En lo que tiene que ver con la Ciénaga de El Totumo, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico aún no ha reportado a este Ministerio la elaboración del Plan de Manejo correspondiente, siendo esta Corporación a su vez responsable de formular, adoptar e implementar los Planes de Manejo de los humedales en el área de su jurisdicción (...)"^[75]

4.7.11. Para finalizar dice que en cuanto a los informes de predicción climática para el 2011 por parte del IDEAM y los Centros Internacionales de Predicción Climática, se contestó la comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011, suscrita por el Director General del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, y que se adjuntan en (10) folios los informes emitidos por el IDEAM hasta la fecha.^[76] Por ejemplo en la Publicación No 191 del Boletín de Predicción Climática y alertas de enero de 2010 hace la predicción climática de abril a junio de 2011 en la Región Caribe, Región Pacífica, Región Andina, Región Orinoquia, y Región Amazonia. En dichos informes se dice en líneas generales que este período hace parte de la primera temporada lluviosa del

año en gran parte del país, la cual puede ser alterada por la influencia de “La Niña” y que por ende el nivel de lluvias durante este período también puede aumentar de manera inusitada y anormal^[77].

4.8. Pruebas aportadas por el Ministerio del Interior y de Justicia

4.8.1. El día jueves 27 de enero de 2011, se recibió escrito firmado por la doctora Luz Amanda Pulido, Directora Nacional de Emergencias, y dirigido al doctor Fernando Gómez Mejía Director de Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia; en este se responde el cuestionario de la siguiente forma:

4.8.2. En cuanto a la explicación pormenorizada de cuáles han sido los hechos nuevos que se han dado para decretar una segunda emergencia, económica, social y ecológica relacionados con la grave calamidad pública que dio lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública de diciembre 7 de 2010, teniendo en cuenta el número de afectados y víctimas por cada hecho, se dijo que^[78]:

- “Los nuevos hechos que dieron lugar a que el Gobierno Nacional expidiera un nuevo decreto de declaratoria de Estado de Emergencia Económica y social y Ecológica, en términos de afectaciones, se explica con el incremento en la cifra de muertos, desaparecidos, heridos, familias, personas afectadas, viviendas destruidas y viviendas averiadas, como consecuencia de la continuidad en los fenómenos naturales de inundaciones, remoción masa, deslizamientos, ocasionados por el fenómeno de la Niña, como se certificó en su oportunidad por la Dirección de Gestión del Riesgo. Estas variaciones son el resultado de los reportes de las entidades territoriales a través de sus comités locales y regionales, así como los informes y boletines emitidos por las entidades técnicas como el

IDEAM, el IGAG y Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras. Esto determinó, que la Dirección de Gestión del Riesgo expidiera una nueva certificación que reflejara (sic) las actuales condiciones de afectación del País”.

En este orden de ideas, se tiene:

AFECTACIÓN	CERTIFICACIÓN 1	CERTIFICACIÓN 2	VARIACIÓN	% VARIACIÓN
MUERTOS	206	310	104	150%
DESAPARECIDOS	119	63	(56)	53%
HERIDOS	246	289	43	117%
FAMILIAS	337.513	458.087	120.574	136%
PERSONAS AFECTADAS	1.614.676	2.220.482	605.806	138%
VIVIENDAS DESTRUIDAS	2.049	5.157	3.108	252%
VIVIENDAS AVERIADAS	275.569	325.379	49.810	118%

Indica que las cifras expuestas las elaboró en un primer lugar la Dirección de Gestión del Riesgo entidad que consolida la información nacional a través de los Comités Locales (Municipios) y Regionales (Departamentos) para la Prevención y Atención de Desastres, quienes reportan a la oficina de comunicaciones de la Dirección las situaciones de emergencia, calamidad o desastres de tipo natural o antrópico que se presentan en el territorio colombiano. Sin embargo, con la primera declaratoria del Estado de Emergencia Económica y social y Ecológica el Gobierno Nacional instaló la Sala de Estrategia para la respuesta a la emergencia, en donde los ministerios y otras entidades del Sistema Nacional de Prevención y Atención

de Desastres, han venido reportando las afectaciones de sus sectores. Dice que estas cifras de afectación **son superiores** a las que son reportadas a la Dirección de Gestión del Riesgo y que se registran en la base de datos de emergencias. Es así como el número de hectáreas reportadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con corte a 30 de diciembre de 2010 ascienden a 726.172 frente a las 134.854 reportadas a la Dirección de Gestión del Riesgo.

- Con relación el número de centros educativos, acueductos, alcantarillados, centros de salud, vías averiadas, que reportaron a la DGR es inferior a los datos del sector educación que fueron reportados por los respectivos Ministerios. La consolidación de estas cifras está en proceso de validación al interior de la Sala de Estrategia para la respuesta a la emergencia.

AFECTACIÓN	DGR-MU	SALA DE ESTRATEGIAS
VÍAS AVERIDAS	737	EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN
ACUEDUCTOS	223	EN PROCESO DE CONSOLIDACIÓN
ALCANTARILLADOS	16	4.148
CENTROS DE SALUD	12	136
CENTROS EDUCATIVOS	157	2.079
HECTÁREAS	134.854	726.172

Anexo 1.- Soporte de las afectaciones sectoriales en documento Excel EDAN PAE Nacional.”

4.8.3. Sobre la explicación de cuáles han sido las medidas que se han tomado a través de la expedición de los decretos de desarrollo de la emergencia económica, social, y ecológica de 7 de diciembre de 2010, y sus respectivos resultados y efectos inmediatos y mediatos en materia de atención y prevención de las personas afectadas por el invierno, se señaló que^[79]:

“Con base en los decretos de Emergencia, en especial el decreto 4702, modificatorio del decreto 919 de 1989, y para atender la primera fase de la emergencia, se han destinado recursos por \$281.314.394.855.19, desde el 29 de diciembre de 2010 a enero 25 de 2011, para atender las siguientes líneas: Asistencia Humanitaria-Alimentación, elementos de cocina y aseo; giros directos, Convenios Nacionales y gastos operativos del Fondo Nacional de Calamidades, dando aplicación del régimen normativo especial contemplado en el decreto 4579 de 2010. Igualmente se han recibido donaciones en efectivo por COLOMBIA HUMANITARIA con corte a 26 de enero de 2011, la suma de \$38.064.018.622,13”

4.8.4. Referente a la explicación de cuáles fueron las medidas de prevención tomadas con anterioridad a la emergencia invernal, especialmente en los departamentos y municipios afectados con las inundaciones, deslizamientos de tierras y crecientes súbitas, se planteó que dichas estrategias se centraron en la Dirección de Gestión de Riesgo como entidad coordinadora del Sistema Nacional para la Prevención y Atención. En dicha entidad se enfocaron las siguientes líneas de acción^[80]:

1. Prevención y Mitigación del Riesgo que se divide en:

1.1 Asistencia técnica en gestión local del riesgo, en donde se da asistencia técnica de riesgos a nivel local. Explica que durante la vigencia 2008 la DGR ejecutó la asistencia en 44 municipios de 16 departamentos, en la vigencia 2009 se asistieron 80 municipios más y asistiendo en modo de seguimiento a los de 2008 para un total acumulado en las dos vigencias de 123 municipios en 25 departamentos. Explica que para la vigencia 2010 “*se dio Asistencia Técnica a 171 municipios distribuidos por todo el país*”.

1.2 Sistema Integrado de Información (SIGPAD) en donde se maneja la información sobre los diferentes fenómenos naturales que se presentan en el país. Dice que a través de dicho sistema se han realizado 64 talleres de capacitación para la implementación del Sistema de Información, manejo de datos y procesos de registro, dirigidos a los 32 Comités Locales de ciudades capitales y 32 Comités Departamentales de Prevención y Atención de Desastres. Explica que paralelo a la capacitación se han entregado 64 equipos de cómputo con el respectivo software para la implementación de los módulos de consulta: Información Básica, reducción, respuesta, recuperación y seguridad dirigidos a los 32 Comités Locales de ciudades capitales y 32 Comités Departamentales de Prevención y Atención de Desastres. Finalmente dice que se han desarrollado 2 talleres nacionales de seguimiento y evaluación del sistema integrado de información para la prevención y atención de desastres.

1.3 Obras de prevención y mitigación que apoya a los municipios para desarrollar las obras de prevención y mitigación, y que hace parte de las acciones que viene desarrollando la DGR dentro de las estrategias de intervención. Explica que durante el 2010 se apoyaron y

viabilizaron 55 proyectos con un valor total de \$38.115 millones, los cuales fueron apoyados con recursos del Fondo nacional de Regalías por valor de \$30.506 millones, es decir fueron cofinanciados en un 80%. Estos recursos beneficiaron 19 departamentos - 52 municipios. Dice que estas obras se enfocan a mitigación y prevención a través de construcción de jarillones, terraplenes, reconstrucción de puentes peatonales, canalización de arroyos, construcción de diques, reposición de alcantarillado, muros de contención, entre otros.

1.4 *Tsunami y huracanes:* Explica que en esta área se dieron capacitaciones en el Valle del Cauca, Cauca, Nariño y Choco, en total 16 municipios. Igualmente se realizaron simulacros en Buenaventura y Tumaco, en los meses de julio y octubre respectivamente. Dice *“que a la fecha se encuentra en trámite la expedición del Decreto por el cual se adopta el Plan Nacional de gestión de Riesgo por Tsunami”*.

1.5 *Comunicación con CLOPAD y CREPAD^[81]:* Dice que estos Comités regionales realizan reportes semanales de la afectación generada por los fenómenos naturales, que para esta temporada se concentra en el invierno asociado al fenómeno de la Niña, en el cual se consigna el tipo de emergencia y el número de personas afectadas y daños materiales provocados. Dice que también a través de la página del SIGPAD (www.sigpad.gov.co) se replican las alertas emitidas por el IDEAM a los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres, con el fin de que se activen los Planes de Emergencia y Contingencia, ante deslizamientos, crecientes súbitas, aumento de niveles en los ríos, incremento de las lluvias, tormentas eléctricas, vendavales u otros fenómenos naturales o antrópicos. Explica también que a través de la oficina de prensa del grupo de Formación y Capacitación, se emiten boletines de prensa donde se informa a los

Comités locales y regionales, medios de comunicación y funcionarios del SNPAD, los eventos o predicciones sobre el comportamiento del clima, nivel de los ríos, comportamiento volcánico, entre otros.

2. Atención y Rehabilitación frente a Emergencias:

2.1 Atención de Emergencias en el Territorio Nacional: Dice que la atención de las emergencias en el territorio nacional se hace a través de menajes, apoyo alimentario, materiales de construcción, sacos de polipropileno; apoyo para operativos de emergencia y giros directos a municipios y departamentos. Explica que estas emergencias corresponden a inundaciones, avalanchas, sismos, erupciones volcánicas, vendavales, sequía, entre otros. Indica que fueron apoyados en promedio anual 52 municipios en los 19 departamentos. Los departamentos con mayor recurrencia de afectación y apoyo fueron: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Caldas, Caquetá, Córdoba, Cesar, Cundinamarca, Choco, Guajira, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Risaralda, Santander, Sucre, y Valle del Cauca.

Explica que con relación a la Temporada Invernal 2010 – 2011 la Dirección General de Riesgo ha establecido una estrategia de intervención según los pronósticos reportados por el IDEAM, asociados a la presencia del fenómeno de La Niña, en la cual las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres deben cumplir con sus responsabilidades y destinar los recursos según su competencia.

2.2. Programas Banco de Materiales y procesos de reconstrucción y reubicación de viviendas: Explica que es un programa de la Dirección de Gestión del Riesgo, mediante el cual se apoyan a las alcaldías para la reconstrucción parcial o total de las viviendas afectadas por los diferentes fenómenos naturales (inundaciones, vendavales, deslizamientos, incendios, etc.). Dice que a través de este programa durante la vigencia 2010 se atendieron nueve departamentos, 12 municipios, desarrollando 14 proyectos que permitió: reparar, construir y reubicar 2411 viviendas por un valor total de \$8.357.948.483, de los cuales el FNC cofinanció \$5.338.199.727 millones.

2.3 Subsidios de Arrendamiento: Explica que hasta la fecha se han otorgado subsidios de arrendamiento que ascienden a \$2.295.130.000,00 millones de pesos para atender los damnificados de la temporada invernal en los distintos departamentos.

2.4 Fortalecimiento de las entidades operativas: Dice que se han apoyado grupos de Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, Sistema Nacional de Bomberos, Fuerza Aérea Colombiana, Grupo NBQ- Manejo de Sustancias Químicas Peligrosas, Fuerzas Armadas entre otros, con equipos de rescate y dotación, por valor de \$678.7 millones, en 28 departamentos.

2.5 Protocolos de actuación: Explica que se actualizó la “Guía de Actuación” ante un evento crítico de cobertura nacional y se desarrollaron los instrumentos de evaluación de daños, Planes Sectoriales de Emergencia y Contingencia y el Plan de Respuesta de la Dirección de

Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, por valor de \$95 millones.

2.6 Apoyo en Telecomunicaciones: Indica que fueron invertidos recursos por valor de \$2.020 millones, correspondientes a la adquisición de equipos para el fortalecimiento de las 32 redes departamentales de emergencias, entidades operativas (Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, Sistema Nacional de Bomberos) y la instalación de alarmas en el área de influencia del Volcán Cerro Machín, Nevado del Huila y en la cuenca del Río Combeima en el Municipio de Ibagué. Igualmente explica que se han fortalecido en comunicaciones el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Parques Nacionales de Colombia, Ministerio de la Protección Social, Ingeominas, el DAS y la Sala de Estrategia del Ministerio del Interior y de Justicia y las redes locales de los municipios de Páez, Guapi y la Vega en Cauca, Valledupar en el Cesar, El Banco en el Magdalena, El litoral pacífico de Marino, Cajamarca e Ibagué en Tolima, y Leticia en Amazonas. Explica que los recursos para este proyecto fueron aportados por el Ministerio de la Tecnología, la Información y las Comunicaciones y el Fondo Nacional de Calamidades.

2.7 Declaratorias de Desastre y Calamidad Pública. Explica que durante el año 2010 a solicitud de los señores alcaldes se expidieron 129 Resoluciones de Calamidad por otra parte con declaratoria de desastres se encuentran el departamento de Córdoba, la zona de la Mojana y el municipio de Tumaco en Nariño.

4.8.5. Sobre la explicación de las razones técnicas y naturales que produjeron el 17 de diciembre de 2010 la ruptura de los diques de contención en sectores del Canal del Dique, se reseña lo mismo que se dijo por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en el punto 4.7.6 de esta providencia. Explica que también se dio el colapso de las estructura del Embalse del Guájaro y del Limón y explica que,

“El caudal que ingresa llega hasta el costado oriental del embalse del Guájaro, siendo contenido inicialmente por el lado externo de la presa dique POLONIA, la cual está diseñada para contener las aguas del costado interior del embalse. La presa/dique POLONIA falla y como consecuencia ingresan al embalse importantes cantidades de agua que elevan los niveles del embalse, afectando al Municipio de REPELON. Igualmente como consecuencia de la sobre elevación de los niveles del Guájaro, en la descarga del embalse sobre el Canal del Dique (Compuertas/Presa Limón y Santa Rosa) se presenta la superación de estas estructuras presentándose vertimiento sobre ellas e incrementando las descargas en el Canal del Dique y elevando sus niveles. Posteriormente se presenta la falla de la presa del limón lo que ocasiona un incremento súbito de los caudales y niveles del Canal del Dique. El colapso de las estructuras de contención del embalse del Guájaro trajo como consecuencia una avalancha aguas abajo afectando SAN ESTANISLAO DE KOTSKA en la margen derecha del Canal del Dique, SAN CRISTÓBAL y SOPLAVIENTO en la margen izquierda y más aguas abajo en la margen derecha se afecta CAMBÓTE en el municipio de ARJONA y Mahates en la margen izquierda”

4.8.6. Sobre la explicación de los sucesos del Municipio de Gramalote (Norte de Santander), y en respuesta a la pregunta de las medidas que había tomado el gobierno nacional y departamental para prevenir y evitar la posibilidad de este suceso durante los últimos cinco (5) años y desde que

se presentó el fenómeno de la emergencia invernal, remitió el Informe de “Visita de emergencia al Municipio de Gramalote, Departamento de Norte de Santander” preparado por la Subdirección de Amenazas Geológicas y de Entorno Ambiental del INGEOMINAS, que se expuso en el punto 4.7.9 de esta providencia. Sin embargo, como datos nuevos se dijo que la función del INGEOMINAS frente al tema específico de las amenazas de origen geológico, se circunscribe a la identificación de los fenómenos potenciales y la consecuente información de los mismos al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, en cabeza de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia. Explica que en materia de amenazas, este Instituto es responsable de adelantar los estudios más no es autoridad ejecutora. Indica que “...en consideración al conocimiento que este Instituto tenía de la zona en particular y al hecho de no haberse presentado ningún evento previo en la misma, no se habían formulado medidas de prevención para la región”^[82].

4.8.7. Finalmente en cuanto a la explicación de las razones técnicas y naturales que produjeron que el aumento de los niveles de los embalses de Urrá - Córdoba y Prado - Tolima, se mencionó que^[83]:

“De acuerdo a la información reportada por parte del IDEAM en sus registros de precipitaciones en las zonas, los ríos Sinú en el departamento de Córdoba y Negro y Cunday en el departamento del Tolima, aumentaron considerablemente su caudal, lo que determinó el aumento en los volúmenes embalsados por encima de su cota máxima de diseño, razón por la cual se hizo necesario evacuar el agua sobrante hacia las cuencas”.

4.9. Pruebas remitidas por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)

El IDEAM a través del Jefe de la Oficina Jurídica, Ferney Baquero Figueredo, emitió concepto técnico especializado el 02 de febrero de 2011, respondiendo a algunas de las preguntas solicitadas en el Auto de Pruebas proferidas por este despacho.

4.9.1. En un primer lugar realiza un análisis del comportamiento de lluvias del mes de diciembre de 2010 y explica que,

“el mes de diciembre en condiciones normales hace parte de la transición de la primera temporada lluviosa y el inicio de la temporada seca para las regiones Caribe y Andina, con una disminución paulatina de las lluvias iniciando primero en la región Caribe (primera quincena) y continuando en la región Andina (segunda quincena). No obstante lo anterior, en el año 2010 la situación no se presentó así como consecuencia del fenómeno de La Niña y la temporada lluviosa se extendió casi hasta la segunda década del mes en la región Caribe y en la región Andina hasta finales del mes. Esta situación hizo que las cantidades de precipitación en la mayoría de las principales ciudades del país superaron los promedios histórico”^[84].

4.9.2. Indica a través de un mapa sobre las precipitaciones del país en cada una de las regiones que,

*“...las lluvias en el mes de Diciembre (sic) superaron valores normales y se ubicaron muy por encima de los valores catalogados como excesivos (precipitación mayor al 170 %) entendiéndose por condición normal, 100%, cuando la lluvia registrada coincide con el promedio histórico del mes. En la **Región Caribe** se presentaron abundantes cantidades de lluvia que superaron los*

promedios históricos registrados. Se presentaron precipitaciones por encima del 600% en Riohacha (Guajira); entre el 500 y 600% en Cartagena (Bolívar); entre el 400 y 500 % en Montería (Córdoba) y Valledupar (Cesar); entre 300 y 400 % en Barranquilla (Atlántico) y Santa Marta (Magdalena)^[85].

4.9.3. De otra parte dice que en la **Región Andina** los volúmenes de lluvia estuvieron por encima de los valores históricamente registrados. Dice que se presentaron precipitaciones entre el 500 y 600% en Cúcuta (Norte de Santander); entre el 400 y 500% en Bucaramanga y Barrancabermeja (Santander); entre 300 y 400 % en Tunja (Boyacá); entre el 200 y 300 % en Ibagué (Tolima), Bogotá (Cundinamarca), Rionegro (Antioquia) y Pereira (Risaralda); entre el 170% y el 200% en Cali (Valle) y Medellín (Antioquia); entre 110 y 170 % en Armenia (Quindío)^[86]. Igualmente indica que en la **Región Pacífica** las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los valores históricos registrados, especialmente en las ciudades de Buenaventura y Quibdó donde las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los registros históricos entre 140 y 190 %.

4.9.4. Indica que los primeros veinte días de enero del año en curso “...se han caracterizado por presentar volúmenes de precipitación por encima de lo normal en grandes extensiones del territorio nacional; en particular, la Región Caribe ha presentado volúmenes excesivos de precipitación sobre la Península de la Guajira y al sur de su Zona”^[87]. Dice que, “En la región Andina las precipitaciones más fuertes se han dado sobre Norte de Santander, Altiplano Cundiboyacense, oeste y sur de Antioquia, eje cafetero, centro y sur de Tolima y norte y centro del Huila especialmente”^[88]. Explica que también en los Llanos Orientales y la Amazonía se han registrado valores de precipitación por encima de lo normal para la época, y que en la región pacífica las lluvias más fuertes se han dado en el Chocó.

4.9.5. Sobre el comportamiento de los niveles de los principales ríos del territorio nacional durante el año 2010 y primeros días del mes de enero de 2011, dice que se mantienen las inundaciones en la cuenca baja del río Magdalena y en los sectores afectados por la ruptura del Canal del Dique en el Sur del Atlántico.^[89] Explica que se mantienen las inundaciones en la cuenca media y bajo del río Cauca^[90] y en el río Atrato en la parte baja de la cuenca, continúan las afectaciones por desbordamiento del río^[91]. Con relación al Río Magdalena explica que en la población de Gamarra (Cesar) persisten los niveles por encima de los máximos medio para esta época del año indica que en la Cuenca baja del nivel del río Magdalena, observado a la altura de El Banco, Magangué y Calamar registran un comportamiento moderado de descenso en los últimos quince (15) días, manteniendo valores por encima y cercanas de las cotas de desbordamiento, causando afectación por inundaciones de poblaciones ribereñas^[92].

4.9.6. Finaliza el concepto técnico el IDEAM diciendo que, *“De lo presentado anteriormente se puede apreciar que en general los niveles de los ríos terminaron el 2010 en valores muy por encima de los niveles históricos, y a pesar del descenso en lo transcurrido del 2011, estos aun continúan en el rango de niveles altos. Por lo tanto de no presentarse un descenso considerable en los niveles antes de la primera temporada de lluvias, se podrían alcanzar condiciones críticas”*^[93].

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Con escrito fechado el día 23 de febrero de 2011, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5° de la Constitución Política, rindió concepto el Procurador General de la Nación, solicitando que se declare **inexequible** el Decreto 020 de 2011, basándose en los argumentos que a continuación se resumen.

5.1. Inicia su intervención haciendo referencia al concepto rendido por la Procuraduría en la primera declaratoria de estado de emergencia^[94] y

mencionando los presupuestos jurídicos constitucionales dentro de los cuales debe enmarcarse la declaración de un estado de emergencia económica, social, ecológica, por grave calamidad pública. Sobre este punto dice que, *“El Gobierno Nacional sólo cuenta con noventa días, dentro de cada año calendario, en los cuales puede declarar y poner en vigencia los estados de emergencia que considere necesarios por razones económicas, sociales, ecológicas o de calamidad pública. En este límite temporal es posible declarar un estado de emergencia concreto por períodos de hasta treinta días. El período inicial, conforme lo precisa la Corte en la Sentencia C-135 de 2009, es prorrogable, sin que en todo caso se sobrepase el tope de noventa días en el año calendario.”*^[95]

5.2. De igual forma sostiene que la consecuencia más notoria de declarar un estado de excepción por razones económicas, sociales, ecológicas o de calamidad pública, es la de que los decretos legislativos dictados a su amparo tienen el carácter de legislación permanente. Indica que *“los únicos decretos legislativos que no tienen la anterior característica, según lo precisa la Corte en la Sentencia C-224 de 2009, son los de tipo tributario y penal. Lo mismo puede decirse de los decretos legislativos dictados dentro de una prórroga del estado de emergencia inicial.”*^[96]

5.3. Sostiene que por el carácter de legislación permanente se generan problemas respecto del ejercicio de la competencia legislativa del Gobierno Nacional, *“pues existe el riesgo de que se abuse de esa competencia, o de que ella sea objeto de una desviación de poder”*.^[97] Por esta razón indica que el control de los estados de emergencia y de los decretos dictados a su amparo debe ser riguroso, tanto en lo político, lo cual corresponde al Congreso de la República, como en lo jurídico, tarea que es propia de la Corte Constitucional ya que en el fondo *“subyace el principio democrático, que puede resultar comprometido seriamente como consecuencia de una legislación expedida en forma excepcional por un grupo reducido de personas: las que conforman el Gobierno Nacional, en desmedro de las competencias propias del Congreso de la República y, por ende, de la democracia representativa.”*^[98]

5.4. Igualmente señala que, *“la declaración de un estado de emergencia por razones económicas, sociales, ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, es de carácter excepcional, y sus prórrogas deben ser excepcionalísimas, porque tanto el primero como las segundas comprometen el principios democrático y la representación popular. Los controles político y judicial de ambos deben ser rigurosos y ejercerse de manera oportuna, para prevenir o remediar las eventuales vulneraciones que puedan cometerse.”*^[99]

5.5. En cuanto al análisis formal del Decreto 020 de 2011 explica que en los considerandos del decreto se señaló que la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se fundamenta en una serie de hechos y resultados adversos ocurridos durante los meses de noviembre y diciembre, como consecuencia de la agudización de la ola invernal causada por el fenómeno climático de La Niña. Por esta razón considera que se cumple formalmente con el requisito de motivación suficiente, que establece el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, según lo precisa la Corte en la Sentencia C-149 de 2003^[100].

5.6. De otra parte indica que *“no obra en el expediente prueba alguna de que se haya cumplido con el requisito de comunicar la decisión de declarar el estado de excepción y de los motivos de la misma a los Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”*^[101].

5.7. En cuanto al análisis de fondo o material de los decretos considera que dicho análisis *“debe hacerse de manera muy precisa y estricta, conforme a dos parámetros de constitucionalidad, a saber: (i) que se trate de hechos sobrevinientes, propios de circunstancias extraordinarias, que hagan imposible mantener la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; y (ii) que tales hechos perturben o amenacen con perturbar, de manera grave e inminente, el orden económico, social o ecológico del país, o que los mismos constituyan grave calamidad pública.”*^[102]

5.8. Sobre el análisis del cumplimiento de los presupuestos fácticos anota que se cumple con el requisito de que los hechos no sean de aquellos eventos que puedan dar lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o conmoción exterior. Por otra parte subraya que todos los hechos, sin excepción, ocurrieron durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, a partir de la agudización del fenómeno de La Niña en todo el país^[103]. Estos hechos son los siguientes:

HECHO	FECHA
Agudización fenómeno de La Niña	Noviembre de 2010
Continuación de deslizamientos de tierra, inundaciones y crecientes súbitas por los efectos del fenómeno de La Niña.	No se especifica.
Persistencia de lluvias con amenaza de deslizamientos de tierras y de descargas de vertimientos en los embalses.	No se especifica.
Inundaciones en la cuenca del río Sinú por fuertes precipitaciones.	16 de diciembre de 2010.
Volúmenes de lluvia por encima del promedio en la mayoría de ciudades.	Mes de diciembre de 2010.
Ruptura de los diques de contención en varios sectores del Canal del Dique.	17 de diciembre de 2010.
Condición crítica del río Sinú.	17 de diciembre de 2010.
Remoción en masa de la cabecera del municipio de Gramalote.	17 de diciembre de 2010.
Desbordamiento de las ciénagas de El Totumo y El Guájaro (Atlántico).	18 de diciembre de 2010.
Alerta roja por ascenso en el nivel del embalse de Río Prado, Tolima.	20 de diciembre de 2010.

Mantenimiento de alerta de amenaza por deslizamientos de tierra en diferentes regiones del país.	20 de diciembre de 2010.
Gigantesco alud en el municipio de la Cruz, Nariño.	23 de diciembre de 2010.
Conservación del nivel de alerta en las poblaciones de El Banco, Magangué, Plato y Calamar.	27 de diciembre de 2010.
Se mantiene el nivel de alerta del río Magdalena, desde Gamarra, Cesar, hasta su desembocadura.	Diciembre de 2010.
Aumento progresivo de las personas afectadas por el fenómeno de la Niña en todo el país; afectación de servicios públicos y de tierras, con las consecuencias que esto genera.	30 de diciembre de 2010.

5.9. Dice que una vez analizados los hechos estos no se pueden calificar como “hechos nuevos”, ya que el último de ellos ocurrió el 30 de diciembre de 2010. Por esta razón considera que los “hechos nuevos” corresponden a la expresión del mismo fenómeno natural (El Fenómeno de la Niña) que dio origen a la declaratoria de emergencia del Decreto 4580 de 2010. Sobre este punto indica que “...*todos esos hechos ocurren en los meses de noviembre y de diciembre de 2010, es decir, en días previos a declarar el estado de emergencia por medio del Decreto 4580 de 2010 o en días coetáneos a aquellos en los cuales dicho estado estuvo vigente, lo cual ocurrió en el período de tiempo comprendido entre el 7 de diciembre de 2010 y el 5 de enero de 2011*”.

5.10. En el mismo sentido explica que por estar enmarcados los hechos descritos en la vigencia del estado de emergencia que había sido declarado en el Decreto 4580 de 2010, del 7 de diciembre de 2010 al 5 de enero de 2011, se pueden inferir dos situaciones: (i) que el primer estado de

emergencia no fue útil para conjurar la emergencia o (ii) que pese a estar en estado de emergencia el Gobierno no ejerció de manera oportuna las competencias que éste le confiere^[104]. Indica que *“Sea por inutilidad del estado o por falta de uso o de ejercicio de las facultades que éste confiere, esto no justifica que se declare un nuevo estado de emergencia. Para afrontar los hechos que se califican de ‘nuevos’ ”*.

5.11. Estima que por no tratarse de hechos nuevos, lo que se está presentando en este caso es una prórroga del estado de emergencia^[105], pero que dicha prórroga no se hizo de manera oportuna, ya que el gobierno debió hacerlo hasta la media noche del 5 de enero de 2011, cuando se agotaba la vigencia del estado de emergencia anterior. Sostiene que los estados de emergencia económica, social y ecológica son prorrogables^[106], siempre y cuando se haga de manera oportuna, es decir antes de expirar los términos de vigencia del estado de emergencia que se pretende extender en el tiempo^[107].

5.12. Explica sobre el mismo punto que, *“...si se consideraba que el tiempo de vigencia del estado de emergencia era insuficiente para tomar todas las medidas necesarias para afrontar la crisis, lo que correspondía hacer, al tenor de la Constitución, era disponer su prórroga de manera oportuna, es decir, antes de la medianoche del 5 de enero de 2011 y no, como se hizo, esperar a que el estado de emergencia cesara y dejando pasar un día: el 6 de enero de 2011, proceder a declarar un nuevo estado de emergencia”*^[108].

5.13. Concluye advirtiendo nuevamente que de acuerdo con la Sentencia C – 224 de 2009, el ejercicio de las facultades para declarar el estado de excepción son restringidas porque con éstas se afecta y limita el principio democrático por medio de las facultades extraordinarias de legislación que pueden llegar a afectar el interés general.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

De conformidad con lo señalado por los artículos 4°, parágrafo del 215 y numeral 7° del 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer del proceso de la referencia.

2. El asunto objeto de revisión.

Corresponde a esta Corporación pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 020 de siete (7) de enero de 2011, *“Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública”*. Con este propósito se seguirá el siguiente orden expositivo:

1. En primer lugar, la Corte hará alusión a los aspectos generales que ha establecido la jurisprudencia sobre los estados de excepción en Colombia, explicando la limitación que ha hecho el constituyente y su uso excepcionalísimo tras la experiencia histórica que se presentó en la Constitución de 1886, con el uso indiscriminado de este mecanismo por intermedio del artículo 121 sobre el Estado de Sitio. En este mismo apartado se estudiará la línea jurisprudencial que se ha establecido en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública y los términos de vigencia en que dicha declaratoria se puede decretar. Con relación a este punto se resolverá el problema jurídico planteado por el Procurador, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y algunos intervinientes sobre si el estado de emergencia, social y económica por grave calamidad pública permite la prórroga o por el contrario solo es posible realizar una nueva declaratoria.

2. En segundo lugar, la Corte efectuará el estudio del cumplimiento de los requisitos formales y materiales, siguiendo el esquema de análisis

que ha establecido la jurisprudencia constitucional sobre el tema desde la Sentencia C-004 de 1992^[109]. En un primer lugar se realizará el análisis del cumplimiento de los requisitos eminentemente formales del decreto de declaratoria, y posteriormente se estudiará si se cumplen los elementos materiales relacionados con los juicios fáctico, valorativo y de necesidad, subsidiariedad o de la insuficiencia de las medidas ordinarias.

3. Por último, la Corte establecerá si el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 es constitucional o no de acuerdo al análisis formal y material realizado.

3. La utilización excepcional y restringida de los estados de excepción en Colombia. Características especiales del estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública y respuesta a la cuestión de si en los estados de emergencia procede la prórroga

En este numeral la Corte, como ya se ha enunciado, hará alusión en primer lugar (3.1) a los aspectos generales que ha establecido la jurisprudencia constitucional sobre el uso de los estados de excepción en Colombia en donde se explicarán las restricciones que impuso el constituyente a estas herramientas y su uso excepcionalísimo, tras la experiencia histórica que se presentó en la Constitución de 1886 con la utilización indiscriminada de este mecanismo por intermedio del artículo 121 sobre el Estado de Sitio. En segundo término (3.2) la Corte estudiará la línea jurisprudencial que se ha establecido sobre el control de las declaratorias de estado de emergencia, económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública y sus características especiales. Por último (3.3) la Corte resolverá en este acápite el problema jurídico planteado por el Procurador General de la Nación, sobre si en el caso específico del Decreto 020 de 7 de enero de 2011 lo que procedía era realizar una prórroga y no una nueva declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública y si por tanto se deben utilizar las subreglas que ha dado la jurisprudencia en el caso del decreto de prórroga.

3.1. La utilización excepcional y restringida de los estados de excepción en Colombia

3.1.1. Como se ha sostenido por parte de la jurisprudencia constitucional, la Constitución de 1991 estableció una serie de limitaciones constitucionales y legales a la declaratoria y desarrollo de los estados de excepción en Colombia, en consonancia con las obligaciones internacionales al respecto. Las limitaciones y restricciones constitucionales derivan del querer del constituyente de 1991 de fortalecer el principio de separación y control de los poderes, ya que en la experiencia histórica de la Constitución de 1886 se había verificado el abuso de las medidas de excepción por intermedio del artículo 121 de la C.P sobre el Estado de Sitio. De esta manera se dispuso por parte del constituyente de 1991 que estos instrumentos solo pueden utilizarse en situaciones extraordinarias y que por tanto su uso puede calificarse como excepcionalísimo.

3.1.2. El carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia ha dado lugar a que se insista por parte de la Corte en sus distintos análisis, que el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad, parámetro de constitucionalidad en el análisis de las declaratorias de los estados de excepción y de los decretos de desarrollo.

3.1.3. Este carácter reglado de las potestades gubernamentales para poder ejercer las facultades de excepción se debe a que una declaración de estado de emergencia por causas económicas, sociales, ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, puede comprometer entre otros los derechos fundamentales y los principios democrático, de separación de poderes y de estructura y organización del Estado.

3.1.4. Por ende, la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera sostenida, que el control de constitucionalidad que le corresponde realizar a la Corte en virtud del mandato de los artículos 215 y 241 de la Constitución Política, debe ser estricto y riguroso para evitar la eventual vulneración de los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo, en aras de conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Este control riguroso se deriva de que de manera enfática el constituyente de 1991, tanto en el texto mismo de la

Carta como en los debates que se llevaron en ella, indicó que se debía superar el uso habitual de los estados de excepción en el que se había caído bajo la vigencia de la Constitución de 1886, puesto que ello representaba una muestra exacerbada del presidencialismo que desarticulaba la separación de poderes y negaba la importancia que debía tener el Congreso de la República como máxima expresión del foro democrático de la Nación.

3.1.5. En este sentido en la Sentencia C-802 de 2002^[110] se realizó un resumen pormenorizado sobre los modelos constitucionales que se han adoptado en el constitucionalismo comparado, que permitía los estados de excepción en la Constitución de 1991. En esta sentencia se explicó a partir del derecho comparado cómo se afronta por parte de los diferentes estados constitucionales las situaciones excepcionales que no pueden enfrentarse por intermedio de los instrumentos jurídicos ordinarios. Igualmente se explicó en esta decisión que existen fundamentalmente dos modelos en el derecho constitucional comparado que debían ser analizados^[111]. Por un lado los estados que no regulan expresamente la manera como se han de afrontar los estados excepcionales, es decir que **no contemplan un derecho constitucional de excepción** y en donde se presume que ante la llegada de una crisis, los poderes públicos, fundamentalmente el ejecutivo, determinarán la manera como se ha de responder a la crisis a través de los mecanismos legales ordinarios. Tal es el caso de los Estados Unidos, Inglaterra, Italia y Suiza^[112]. Por otro lado se tiene los países que consagran un **modelo constitucional de excepción** en donde en la misma norma constitucional se consagran específicamente los presupuestos y los límites para la declaratoria de un estado de anormalidad institucional y las condiciones que debe tener la producción de una legislación excepcional. Dentro de los modelos en donde se introduce constitucionalmente los estados de excepción se puede citar el caso de Francia, en donde se origina la figura a través del estado de sitio, Alemania, España y en general los países latinoamericanos como Colombia^[113].

3.1.6. Por otra parte se debe tener en cuenta que la reglamentación constitucional que limita este tipo de estados se utiliza fundamentalmente para evitar que estos mecanismos se instrumentalicen, es decir que lo que se pretende es impedir que el “estado de excepción” se convierta en la regla

(*la excepción como regla*) y que se empiecen a utilizar dichos mecanismos de manera habitual como una forma de soslayar o evadir el cumplimiento efectivo de todo orden constitucional que se relaciona con el principio democrático, la separación de poderes y la protección, defensa y tutela de los derechos fundamentales^[114].

3.1.7. Uno de los riesgos más frecuentes de establecer la excepcionalidad como regla puede ser el de afectar o vulnerar el principio democrático, la forma de gobierno y los derechos fundamentales de los ciudadanos. La excepcionalidad de los estados de emergencia puede llegar a afectar o vulnerar el principio democrático cuando la figura jurídica de la excepción convive con aquella de la democracia (*la excepción como estado de excepción*)^[115]; porque se pueden generar espacios de indeterminación o vacíos de derecho que son aprovechados por la excepción misma (*la excepción como indeterminación*); porque se puede recurrir al empleo continuo de estos mecanismos extraordinarios, para consolidar el poder y el dominio del ejecutivo sobre las otras ramas del poder (*la excepción como técnica de gobierno*), y porque en determinadas ocasiones bajo la dinámica de lo excepcional se puede neutralizar y marginar a seres humanos concretos, generalmente considerados como riesgosos para los sistemas (*la excepción como exclusión y discriminación*)^[116].

3.1.8. En el caso colombiano se debe tener en cuenta que el Constituyente de 1991 previó un sistema rígido de control de constitucionalidad de los estados de excepción, especialmente por la experiencia histórica de la Constitución de 1886 en donde se mantuvo el estado de excepción y se legisló de manera extraordinaria por parte del gobierno por largos períodos del siglo XIX y del siglo XX. Al mismo tiempo hay que resaltar que varios constitucionalistas habían denunciado cómo el estado de sitio del artículo 121 de la C.P. había regido en forma permanente en Colombia, convirtiéndose en un estado permanente de anormalidad. Se citaba para reforzar la crítica la frase de Bluntschli que decía que “*El derecho de excepción existe solamente donde existe un estado excepcional, pero nunca debe crear un nuevo derecho normal*”^[117] o la expresión que acuñó Carlos Restrepo Piedrahita de que en Colombia a partir del estado de sitio se había

presentado una situación de hiperpresidencialismo excesivo y de nostalgia por la monarquía^[118]; o la frase de Pedro Pablo Camargo tomada de Carl Schmitt de que en nuestro país se vivía en un estado *sui generis* de “Dictadura constitucional”^[119].

3.1.9. En este sentido también se tiene que citar la Sentencia C-802 de 2002 en donde se resumió pormenorizadamente los debates que se dieron en la Asamblea Nacional Constituyente y en donde se dieron serios cuestionamientos al régimen de los estados de excepción que establecía la Constitución de 1886. Se explicó en dicha sentencia que en el Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, titulado “*Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social*”, preparado por los constituyentes Antonio Navarro Wolff, Antonio Galán Sarmiento, Fabio Villa Rodríguez y José Matías Ortiz se dijo que, “*el estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho. Es una de las expresiones del estado de derecho. Por lo tanto debe ser normado. Tiene como objeto el reforzamiento de la facultad defensiva del Estado para recuperar la normalidad dentro del estado de derecho*”^[120].

3.1.10. Del mismo modo se dijo en dicho informe que,

“El artículo 121 de la Constitución vigente, que establece el Estado de Sitio, mantiene intacto el espíritu de la Constitución del 5 de agosto de 1886 y su uso exagerado ha ido produciendo una deformación grave del Estado de Derecho en Colombia. El primer uso excesivo fue la llamada ley de los caballos de 1887, que suspendió los derechos civiles y produjo la Guerra de los Mil días. La situación se ha agudizado en los últimos 43 años, por el uso casi continuo del régimen de emergencia. Podría decirse que muchos de los constituyentes somos de la generación del Estado de Sitio (...) En los últimos 42 años, el país ha vivido 37 años en estado de sitio, convirtiendo una medida excepcional en un régimen permanente, pues en la Constitución el único artículo cuya aplicación debería ser la excepción, es el artículo de más permanente

aplicación. En vez de la excepción confirma la regla, la excepción se vuelve la regla”^[121].

3.1.11. Igualmente se tiene que destacar que en la jurisprudencia constitucional se ha hecho referencia a los antecedentes de la Constitución de 1886 que dieron lugar al establecimiento del uso extraordinario y excepcionalísimo de las herramientas de excepción. Así por ejemplo, en la Sentencia C-802 de 2002 se dijo que la consagración de un régimen riguroso en los estados de excepción en Colombia se debió al,

“...desconocimiento de su índole de mecanismo excepcional para el restablecimiento del orden público alterado y su transformación en un mecanismo permanente del ejecutivo para ejercer facultades excepcionales; el resquebrajamiento de la potestad legislativa del Congreso ante la proliferación de una normatividad de excepción que terminó por regular todos los espacios de la vida social con la consecuente fractura del principio democrático y las permanentes restricciones a las libertades públicas y la correlativa disminución del espacio para el ejercicio de los derechos...”^[122].

3.1.12. Para limitar este uso abusivo de los estados de excepción en Colombia se estableció en la Constitución de 1991 un triple sistema de estado de excepción, en donde se consagró en el artículo 212 de la C.P. el estado de guerra exterior, en el artículo 213 de la C.P. el estado de conmoción interior y en el artículo 215 de la C.P. el estado de emergencia económica, social y ecológica o que constituya grave calamidad pública, dando lugar a diferentes tipos de declaratoria, cada una con sus particularidades específicas respecto al objeto de la declaratoria, los términos de vigencia y los controles políticos que se deben realizar en el Congreso.

3.1.13. Con relación al estado de emergencia económica, social y ecológica o que constituyan grave calamidad pública hay que destacar que dicha declaratoria es el resultado de la separación de los conceptos de orden público y político y de orden económico y social, introducido desde la constitución de 1886 con la reforma constitucional de 1968 y que se mantuvo en la Constitución de 1991^[123]. Sin embargo, hay que destacar que en la regulación de los estados de emergencia se presentan algunos cambios significativos. En primer lugar, se establece en el artículo 215 de la C.P. que el alcance se hace extensivo a la preservación de la ecología; en segundo término, que dicho estado de emergencia se puede decretar cuando quiera que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o por grave calamidad pública; en tercer lugar, que se atribuye la facultad de establecer tributos de carácter transitorio, que dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, a menos que sean ratificados por el Congreso durante el año siguiente a su establecimiento; en cuarto lugar, que con miras a hacer más eficaz el control político que le corresponde ejercer al Congreso en este tipo de estados de excepción se dispone que de manera expresa el órgano legislativo se debe pronunciar sobre la conveniencia y oportunidad de los decretos de emergencia, incluido el de declaratoria y, por último, que se establece el control automático por parte de la Corte Constitucional.

3.1.14. Por otra parte se debe destacar que la jurisprudencia de la Corte ha sido constante en establecer que el control de constitucionalidad de los estados de excepción debe ser riguroso, estricto y de carácter integral^[124]. Este control que efectúa la Corte se realiza tanto del decreto de declaratoria, o el llamado decreto madre, como de los decretos de desarrollo en donde se verifican los requisitos formales y materiales que se establecen en la Constitución, en la Ley Estatutaria de Estados los Estados de Excepción (LEEE), Ley 137 de 1994, en las tratados y convenios internacionales sobre el tema firmados y ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que son el parámetro de constitucionalidad del control de la declaratoria.

3.1.15. Igualmente se debe tener en cuenta que desde la Sentencia C-004 de 1992^[125] se estableció que los estados de emergencia económica, social y ecológica o por razón de grave calamidad pública, deben representar el mínimo sacrificio posible de los principios del orden constitucional y deben garantizar el rápido retorno a la normalidad con el consecuente principio de eficacia y economía de los poderes excepcionales. Dijo la Corte en dicha ocasión que,

*“Los estados de excepción en cuanto significan el acrecentamiento temporal de los poderes del Presidente y la introducción de restricciones y limitaciones de distinto orden respecto del régimen constitucional común, deben aparejar el **mínimo sacrificio posible**, atendidas las circunstancias extraordinarias, del régimen constitucional ordinario y garantizar el rápido retorno a la normalidad. Este principio de eficacia y economía de los poderes excepcionales, tiene entre otras proyecciones, las siguientes: 1) no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales; 2) no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; 3) el **plus** de facultades que adquiere el Presidente será el estrictamente necesario para conjurar la situación de anormalidad; 4) los Decretos que se expidan deberán referirse **únicamente** a materias que tengan relación **directa y específica** con la situación de anormalidad y su consiguiente superación; 5) las medidas que el Presidente adopte deberán ser **proporcionales** a la gravedad de los hechos; 6) el régimen de excepción es eminentemente temporal (CP artículos 214-4 y 215); 7) el Presidente y los Ministros serán responsables por cualquier abuso que cometieren en el ejercicio de las facultades durante la situación de anormalidad”^[126].*

3.1.16. Al mismo tiempo se dijo en esta jurisprudencia que los estados de excepción no pueden desconocer el **principio democrático** y que dicho principio no se entiende suprimido en épocas de anormalidad ya que, “*por la vía de los controles político y jurídico (Congreso y Corte Constitucional), se busca el consenso democrático...*”. Al mismo tiempo se dijo que los estados de excepción no se establecen para desvirtuar el **principio de separación de poderes** y explica que aunque en estos eventos la función legislativa pasa a estar momentáneamente en cabeza del ejecutivo, se establecen mecanismos de control jurídico y político por parte de la Corte Constitucional y del Congreso que revisan y controlan la potestad legislativa extraordinaria del Gobierno.

3.1.17. Del mismo modo se ha establecido, por ejemplo en la Sentencia C-252 de 2010^[127] que los estados de excepción no excepcionan la Constitución, y se dijo que si bien es cierto la Carta Política le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, “*éstos no revisten un grado absoluto, al encontrarse limitados por diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales que soportan el Estado de derecho*”. Siguiendo este presupuesto se ha subrayado que en los estados de excepción previstos por el constituyente se debe cumplir con la **prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales**. Este presupuesto se corresponde con el artículo 5° de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción^[128] y los artículos 93^[129] y 214.2 de la Constitución que establece que en los estados de excepción “*No puede suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales*”. Sobre este punto se debe destacar que según el artículo 4° de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción^[130], con base en los artículos 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos^[131] y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos^[132], se establece una serie de derechos que se califican de intangibles para la vigencia de los estados de excepción. Dichos derechos no pueden ser objeto de suspensión o restricción alguna por el legislador extraordinario, ya que constituyen bienes imprescindibles para la dignidad humana.^[133]

3.1.18. Igualmente se debe señalar que como se expuso en las sentencias C-802 de 2002, C-135 de 2009 y C-252 de 2010, el principio de intangibilidad de derechos humanos en algunos casos se hace extensivo a otros distintos a los consagrados en los artículos 27 de la Convención y 4° del Pacto Internacional, cuando se presentan estas cuatro eventualidades:

“- La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda.

- La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4° del Pacto.

- Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. En torno a este punto, si bien la Convención Americana, al enumerar en el artículo 27 los derechos intangibles durante los estados de excepción no hizo referencia expresa a los artículos 7.6 y 25.1, su ejercicio tampoco puede restringirse por tratarse de garantías judiciales indispensables para la efectiva protección de los derechos^[134].

Por último, es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en

uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario^[135]”.

3.1.19. No obstante lo anterior, la Corte ha establecido que si bien los derechos humanos y las libertades fundamentales no pueden ser suspendidos bajo los estados de excepción, algunos de ellos pueden ser restringidos en la medida que satisfagan los requerimientos esenciales previstos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-^[136]. La Sentencia C-252 de 2010 enumeró las reglas que ha dado la jurisprudencia para la restricción de los derechos y libertades en los estados de excepción y dijo que,

“i) la limitación debe ser necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (art. 6º, LEEE); ii) no se podrá afectar el núcleo esencial y se deben establecer garantías y controles para su ejercicio (arts. 6º y 7º, LEEE); iii) debe justificarse expresamente la restricción de los derechos a efectos de demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hace necesaria (art. 8º, LEEE); y iv) la restricción de los derechos y libertades sólo se hará en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad (art. 13, LEEE)”.

3.1.20. Igualmente se debe subrayar que de acuerdo con el inciso final del artículo 215, en los estados de emergencia “*el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo*”^[137], presupuesto que se corresponde con el principio de no regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Constitución, la jurisprudencia y los tratados internacionales firmados por Colombia que hacen parte del bloque de

constitucionalidad^[138]. Se debe resaltar que en la interpretación de dicho inciso en la sentencia C-179 de 1994, la Corte manifestó que,

“Los derechos sociales son entonces aquellos derechos subjetivos colectivos que se establecen en favor de grupos o sectores de la sociedad dentro de los cuales podemos citar, a manera de ejemplo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, etc. Dichos derechos se caracterizan por la existencia de un interés común y solidario, destinado a asegurar un vivir libre y digno.

En nuestra Carta Política no se permite desmejorar, mediante los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de emergencia económica, social y ecológica, los derechos sociales que tal Estatuto confiere a los trabajadores, algunos de los cuales se encuentran consagrados en el Capítulo 2o. del Título II, v.gr.: el derecho de huelga, el de negociación colectiva, etc.”

3.1.21. De otra parte hay que tener en cuenta que la Declaratoria de los estados de emergencia, económica, social y ecológica o por razón de grave calamidad pública del artículo 215 de la C.P, debe cumplir con unos presupuestos estrictamente formales y otros presupuestos materiales que han sido decantados por la jurisprudencia constitucional. El análisis del cumplimiento de los requisitos eminentemente formales se refiere a que la Corte analizará si el decreto se encuentra plenamente motivado, si se encuentra firmado por el Presidente y todos sus Ministros, si se fija un límite temporal no mayor de treinta días, en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario, si en el decreto se determina el ámbito territorial, si se informó a los organismos internacionales al día siguiente de la declaratoria, y si el Congreso estaba reunido o si se convocó si éste no estuviere reunido para los diez días siguientes al vencimiento de dicho Estado de emergencia. Igualmente se debe estudiar que la declaratoria del estado de emergencia debe fundamentarse sustancialmente en los presupuestos establecidos por el

artículo 215 de la Constitución, esto es, el **presupuesto fáctico** en donde se analiza la ocurrencia de hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública; el **presupuesto valorativo** en donde se examina la gravedad de la situación y la explicación de por qué la perturbación o la amenaza de perturbación al orden económico, social y ecológico es grave e inminente, o los hechos constituyen una grave calamidad pública, y el **presupuesto de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias** en donde se estudian las razones por las cuales la perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente de orden económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública, no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales.

3.1.22. Igualmente se debe anotar que la jurisprudencia constitucional ha precisado los principios y reglas que se deben cumplir en la declaratoria de los estados de emergencia. Estos presupuestos se encuentran consagrados en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE) y se refieren a los principios de finalidad, el de necesidad, el de proporcionalidad, el de motivación de incompatibilidad y el principio de no discriminación. El **principio de finalidad**, que se consagra en el artículo 10 de la LEEE^[139], se refiere a que las medidas que adopte el gobierno con ocasión del estado de excepción, deben guardar relación con las circunstancias que originaron la declaratoria; el **principio de necesidad**, que se establece en el artículo 11 de la LEEE, dice que los decretos legislativos deben expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas se hace perentoria debiendo el gobierno demostrar que las medidas ordinarias no son suficientes para hacerle frente a la situación de crisis que perturba el orden social, económico y ecológico, y de otro lado, demostrar que las medidas que se adopten para enfrentar la emergencia, están destinadas exclusivamente a ese fin. El **principio de motivación de incompatibilidad**, que se encuentra consagrado en el artículo 12 de la LEEE^[140], se refiere a que cuando durante los estados de guerra y conmoción interior se suspendan las leyes, el gobierno deberá justificar las razones concretas de la incompatibilidad de dichas disposiciones, con el régimen de excepción. Por su parte el **principio de proporcionalidad**, que

se deriva del artículo 214 de la C.P.^[141], se refiere a que tiene que existir una “justa medida” entre las disposiciones que se adopten y la gravedad de la crisis que se pretende conjurar. Finalmente el **principio de no discriminación**, que se relaciona directamente con el artículo 13 de la C.P. sobre igualdad, se refiere, a que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios como la raza, la lengua, la religión, el origen familiar y las creencias políticas o filosóficas^[142].

3.1.23. En conclusión la Corte subraya nuevamente el carácter reglado, limitado y restringido de la potestad extraordinaria del gobierno para dictar leyes en los estados de excepción. Este carácter reglado y estas restricciones constitucionales y legales se derivan de la experiencia histórica que se produjo tras la utilización indiscriminada y cotidiana de los estados de excepción durante la vigencia de la Constitución de 1886, en donde se vivía en un estado de permanente anormalidad. La jurisprudencia constitucional ha establecido desde sus primeras épocas que los estados de excepción no deben comprometer ni suprimir los derechos fundamentales, los principios de separación de poderes y la estructura del estado. Del mismo modo se ha establecido que tanto el Decreto de Declaratoria como los decretos de desarrollo deben ser analizados por parte de la Corte Constitucional, teniendo en cuenta unos presupuestos formales y materiales en donde se valore los elementos fácticos, valorativos y de necesidad o insuficiencia de las medidas ordinarias con base en las normas constitucionales, la ley estatutaria de los estados de excepción y las normas del bloque de constitucionalidad, que se configuran en el parámetro de constitucionalidad utilizado por la Corte en este tipo de control. Por último se debe valorar el cumplimiento de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y el principio de no discriminación que deberán ser tenidos en cuenta en el control que haga la Corte sobre el decreto de Declaratoria de estado de emergencia.

3.2 Recuento del control de las declaratorias de estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública

3.2.1. En este acápite la Corte hará un breve recuento de los diferentes estados de emergencia que se han decretado con motivo de una calamidad pública, para así determinar las características especiales que ha establecido la Corte en este estado de excepción. Constata la Corte que a través de las sentencias C-366 de 1994, C-216 de 1999 y la reciente C-156 2011, se ha venido realizando el control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de emergencia derivadas de una grave calamidad pública^[143]. En la primera sentencia se hizo el control de constitucionalidad de los estados de calamidad pública en el caso del desbordamiento del Río Páez en el Departamento del Cauca en 1994, en la segunda por el terremoto del eje cafetero en 1999 y en la tercera por la primera declaratoria de estado emergencia, económica, social y ecológica por el aumento inusitado de las lluvias que se presentó por el fenómeno de la Niña 2010 – 2011, el pasado 7 de diciembre de 2010.

3.2.2. En la Sentencia C-366 de 1994^[144], la Corte hizo por primera vez el control de constitucionalidad de la declaratoria de un estado de emergencia por grave calamidad pública. Dicho estado de emergencia fue decretado por el gobierno mediante la expedición del Decreto 1178 de 9 de junio de 1994, en donde se declaró el estado de emergencia en razón de la grave calamidad pública derivada de la avalancha y desbordamiento del río Páez, que se presentó tras el sismo en cercanías del Municipio de Toribio (Cauca) el 6 de junio de 1994^[145]. Se destaca que en el decreto de declaratoria se da un término de vigencia de quince días calendario y el ámbito territorial del mismo se limitaba a los departamentos afectados por la avalancha, es decir, a los departamentos de Huila y Cauca.

3.2.3. En dicha jurisprudencia se analizó el decreto de declaratoria teniendo en cuenta los presupuestos formales^[146] y materiales. Respecto a los requisitos materiales o de fondo, se citó la Sentencia C-004 de 1992 en donde dijo que,

“La Corte tiene en cuenta que un juicio de existencia sobre el presupuesto objetivo de una eventual

declaratoria, en cuanto está ligado a conceptos complejos que envuelven criterios de valoración no estrictamente técnicos -como gravedad, inminencia, amenaza, etc., debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente que, de todas maneras, no es en modo alguno discrecional, no puede ignorar la existencia real de los hechos que dan base a sus calificaciones, ni sustraerse a un escrutinio lógico y racional del nexo de probabilidad que pueda enlazarse a sus manifestaciones y previsiones, así como de la misma congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia se proclama.

Se deduce de lo anterior, la necesidad perentoria de motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma. La Corte, por su parte, sin considerarse para el efecto estrictamente vinculada a la preceptiva legal que gobierna la recaudación de las pruebas judiciales, apelará a todos los medios a su alcance para ilustrar su juicio sobre la efectiva ocurrencia de las causales y motivos aducidos por el Gobierno para declarar cualquier Estado de excepción ^[147].

3.2.4. Por otro lado, se estableció que la Corte debe analizar si de acuerdo al margen de apreciación que tenía el Gobierno efectivamente se dieron los presupuestos fácticos para la declaratoria de emergencia, es decir si fueron hechos sobrevinientes y si fueron hechos distintos a los casos de guerra exterior o conmoción interior ^[148]. Igualmente se analizó si por su intensidad o sus efectos tales hechos constituyeron una grave calamidad pública que perturbó o amenazó con perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.

3.2.5. Una vez estudiado el presupuesto fáctico la Corte procedió a estudiar las motivaciones que tuvo el ejecutivo para dictar el estado de emergencia por calamidad pública, en donde se valoró cada uno de los hechos aducidos por el gobierno en la motivación de la declaratoria para verificar la gravedad de los hechos aducidos como calamitosos, y en donde se analizó que la decisión el gobierno no fuera arbitraria ni errónea^[149]. Del mismo modo la Corte analizó en esta Sentencia si la gravedad de los hechos desbordó la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar los desastres naturales, es decir, que se cumplió con el presupuesto de la necesidad o de la insuficiencia de las medidas ordinarias. Sobre este último punto se dijo que,

“...si bien Colombia cuenta con una legislación prolija y sofisticada en materia de prevención y atención de desastres, lo cierto es que las entidades que esta normatividad prevé - en particular aquellas que integran el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres regulado por la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989- no tuvieron la capacidad de responder a la crisis, como lo reconocen los propios informes de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y de la Gobernación del Cauca. Varios elementos parecen explicar esa incapacidad. De un lado, la propia magnitud del desastre. De otro lado, la complejidad misma de la zona, no sólo por sus dificultades geográficas sino también por la extensa dimensión del área afectada y la destrucción de las vías. En tercer término, la presencia de una población mayoritariamente indígena que obligaba a la adopción de acciones excepcionales que no eran posibles por medio del sistema ordinario, teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades. Finalmente, a ello hay que agregar las propias dificultades que tuvo el sistema para responder, las cuáles parecieron deberse no sólo a la estructura esencialmente descentralizada del mismo sino a problemas administrativos internos”.

3.2.6. Finalmente se estableció en la parte resolutive de la Sentencia que una vez verificados el cumplimiento de los requisitos formales y materiales se comprueba que,

“...efectivamente se ha presentado un hecho sobreviniente, distinto de la guerra exterior y la conmoción interior, puesto que el sismo y los desbordamientos de ríos que lo acompañaron son hechos naturales de irrupción repentina que tuvieron graves consecuencias materiales y humanas, de suerte que alteraron de manera intensa las condiciones normales de vida en el área. En efecto, tales fenómenos naturales provocaron una calamidad pública, como lo demuestra no sólo el elevado número de muertos, desaparecidos y afectados sino además la destrucción física de varias poblaciones que obligó al desplazamiento de una población considerable, en una región en donde la atención de las víctimas es compleja y difícil por su diversidad topográfica y étnica. Todo ello desbordó efectivamente la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, por lo cual era adecuado adoptar medidas de excepción a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”^[150].

3.2.7. Del mismo modo se concluyó que el control jurídico sobre la existencia material del presupuesto de la declaratoria de emergencia, no es en manera alguna un juicio sobre la eventual presencia o ausencia de responsabilidad del Estado o de sus funcionarios en el desarrollo de tales hechos, ya que la negligencia en la puesta en ejecución de los mecanismos de prevención y atención puede configurar distintos grados de responsabilidad por parte del Congreso y las entidades de control. Sobre este punto se dijo que,

“... esa eventual responsabilidad del Estado o de sus funcionarios, que no corresponde a esta Corporación determinar, no obsta para que, de configurarse el presupuesto objetivo, sea legítima la declaratoria del Estado de Emergencia, puesto que ella no se efectúa para proteger al gobernante sino a los ciudadanos de los riesgos derivados de situaciones calamitosas provenientes ya sea de desastres naturales o de accidentes mayores tecnológicos”^[151].

3.2.8. La segunda vez que se produjo una declaratoria de emergencia en razón de la ocurrencia de una grave calamidad pública fue, como se ha dicho, con el Decreto 195 de 29 de enero de 1999, después de la ocurrencia del terremoto del Eje Cafetero que se presentó el 25 de enero de 1999. En dicha declaratoria se dio un término de vigencia del estado de emergencia de veintinueve (29) días, ya que se declaró la emergencia del 27 de enero de 1999 *“hasta las veinticuatro horas del día 27 de febrero de 1999”*. Igualmente se estableció en el decreto que el ámbito territorial se limitaba a los departamentos y municipios afectados por el terremoto, es decir que se restringió la validez espacial de los decretos a los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca, que se reseñaron puntualmente en la declaratoria^[152].

3.2.9. En dicha ocasión se analizó la constitucionalidad del Decreto en la Sentencia C-216 de 1999^[153], que estableció que,

“La legitimidad de la declaratoria de emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública, es decir, una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”^[154].

3.2.10. Igualmente se dijo en aquella oportunidad que,

“los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”¹⁵⁵¹.

3.2.11. Finalmente se establece que el decreto declaratorio es constitucional ya que,

“Por ser hechos notorios, conocidos por el país con lujo de detalles en virtud de las informaciones que suministraron los diferentes medios de comunicación y por haberse acreditado cabalmente mediante las pruebas reseñadas, no cabe duda de que la Nación se enfrentó el 25 de enero del presente año a un suceso con los perfiles de una calamidad pública, desde luego imprevisto por tratarse de un fenómeno natural imposible de controlar, la cual generó consecuencias devastadoras en la región de su influencia que, naturalmente, alteraron de manera abrupta las condiciones normales de la vida social y económica de dicha región. Es claro para la Corte, que por la magnitud del fenómeno ocurrido y la gravedad de sus efectos, el país y particularmente la zona afectada se vio de improviso enfrentado a una grave calamidad pública, frente a la cual, resultaban insuficientes las facultades ordinarias de

que disponía el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”^[156].

3.2.12. De otra parte, mediante el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010 el Gobierno declaró por última vez el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública. Los hechos que determinaron la declaratoria de emergencia fueron los mismos del presente Decreto de Emergencia, es decir la agudización inusitada de las lluvias derivadas de la grave ola invernal que se presentó como consecuencia del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011.

3.2.13. En esta primera declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública el Gobierno motivó el Decreto teniendo en cuenta (1) Los hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública, (2) la gravedad de la calamidad pública y su impacto en el orden económico social y ecológico, (3) la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de la adopción de medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.2.14. Sobre los hechos que dieron lugar a la Declaratoria se establece en el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010 lo siguiente:

1.1. Que el fenómeno de La Niña desatado en todo el país, constituye un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles, el cual se agudizó en forma inusitada e irresistible en el mes de noviembre de 2010.

1.2. Que la magnitud de las precipitaciones inusitadas resulta extraordinaria e imprevisible, como lo demuestran los registros del IDEAM. Estos registros indican que en

los quince primeros días del mes de noviembre llovió más de lo que llueve en todo el mes. El nivel superó todos los registros históricos de precipitaciones para el mes de noviembre.

1.3. Que esta agudización inusitada e imprevisible del mes de noviembre de 2010, se sumó al hecho de que durante el segundo semestre del año la lluvia ya había superado los niveles históricos registrados. Que según informe presentado por el IDEAM de fecha 6 de diciembre de 2010, el Fenómeno de La Niña 2010-2011 alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca antes registradas en el país, en las regiones Caribe, Andina y Pacífica; además hizo que no se presentara la temporada seca de mitad de año en el norte y centro de la Región Andina. Los meses de agosto y septiembre se comportaron también con lluvias muy por encima de lo normal en la región Caribe y en el norte de la región Andina. Como consecuencia de ello, las partes baja y media de los ríos Cauca y Magdalena, así como algunos de sus afluentes, han presentado niveles nunca antes registrados en la historia de la hidrología colombiana.

1.4. Que igualmente, de acuerdo al índice Multivariado ENSO- MEI (por sus siglas en inglés) el cual estima la intensidad del fenómeno de La Niña, el nivel de este evento durante 2010, indica que ha sido el más fuerte jamás registrado. Este fenómeno de variabilidad climática ha ocasionado además, una mayor saturación de humedad de los suelos, generando eventos extraordinarios de deslizamientos y crecientes rápidas en cuencas, ríos y quebradas de alta pendiente en la región Andina, Caribe y Pacífica.

Este fenómeno, de acuerdo a lo previsto por el IDEAM, se podrá extender hasta mediados de mayo o junio de 2011, trayendo como consecuencia precipitaciones por encima del promedio para la primera temporada de lluvias de ese año.

1.5. Que además, de acuerdo con el IDEAM, el fenómeno descrito, como lo muestran los patrones de los eventos anteriores, puede extenderse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias de ese año, lo cual no sólo extendería los efectos de la actual calamidad pública, sino que la haría mucho más grave, por la falta de capacidad de la tierra para absorber semejante caudal de agua.

1.6. Que esta situación de calamidad pública puede en el futuro extender sus efectos a magnitudes cada vez mayores, de manera que se hace necesario adoptar medidas y construir obras para impedir definitivamente la prolongación de esta situación, y proteger en lo sucesivo a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales como las que se están padeciendo”.

3.2.15. Sobre la gravedad de la calamidad pública y su impacto en el orden económico, social y ecológico, el Decreto 4580 de 2010 dispuso lo siguiente:

“a. Que la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de

250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia.

b. *Que la misma Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el fenómeno de La Niña.*

c. *Que como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.*

d. *Que el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, según consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, señaló que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y daños en la infraestructura de los servicios públicos. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales.*

e. *Que trescientas veinticinco mil familias pobres colombianas, gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual*

constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente.

f. Que a causa del fenómeno de La Niña se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión, ocasionando cierres totales de vías en más de treinta sitios, y cierres parciales o pasos restringidos en más de ochenta lugares de la geografía nacional, así como daño de diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados, etc.

g. Que las graves inundaciones han afectado tierras dedicadas a la agricultura y a la ganadería, y, han ocasionado hasta el momento, severos daños en cultivos de ciclo corto y permanente. Igualmente han provocado delicados problemas fitosanitarios, tanto en lo vegetal como en lo animal y han hecho manifiesta la urgencia de reconstruir varios distritos de riego que se han visto severamente estropeados.

h. Que por el fenómeno de La Niña, más de quinientos establecimientos educativos de dieciocho departamentos y ciento cincuenta municipios se han visto seriamente afectados, lo cual impactará el derecho a la educación y la continuidad en la prestación del servicio educativo a más de trescientos veinte mil estudiantes, jóvenes y niños, con grave impacto en cobertura y deserción.

i. Que las extraordinarias precipitaciones en las zonas donde se realizan actividades de minería ilegal, construcciones de infraestructura sin la observancia de las normas ambientales y de urbanismo requeridas, así como otras actividades de aprovechamiento ilegal de recursos

naturales renovables, tales como la deforestación y degradación de suelos, están produciendo efectos en la sedimentación en los cauces de los ríos, con grave repercusión medioambiental y sobre las comunidades aledañas.

j. Que se han producido graves e inminentes daños a la salud de los colombianos, como el desabastecimiento de agua potable, inseguridad alimentaria y nutricional, el incremento de riesgos de enfermedades transmisibles, zoonóticas y por vectores, entre otros. Además de lo anterior, hay riesgos de fragmentación familiar, estrés post traumático generado por el desastre, con impacto en la salud mental de niños y adultos, lo mismo que la perturbación en la prestación de servicios en hospitales, en los programas de vacunación y en la logística de entrega de insumos y medicamentos. Así mismo, que por afectación de la infraestructura se ha perdido en algunos centros hospitalarios la continuidad en los procesos de atención a pacientes crónicos y otros que requieren de manera prioritaria la prestación de servicios médicos.

k. Que numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan y su permanencia en tales sitios de alta vulnerabilidad constituye una grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal.

l. Que los sistemas de identificación y registro existentes, como el censo general y el SISBEN, no permiten focalizar las medidas y beneficios hacia las personas afectadas por la calamidad pública”

3.2.16. Del mismo modo sobre la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se estableció que:

“3.1. Que los hechos anteriormente descritos, constituyen una grave calamidad pública con un impacto severo en los órdenes económico, social y ecológico, los cuales no pueden ser superados mediante el ejercicio de las facultades ordinarias del Gobierno Nacional.

3.2. 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.

3.3. 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.

3.4. Que no obstante haber realizado y ejecutando inversiones muy cuantiosas, correspondientes a lo presupuestado para atender normalmente los desastres naturales, aún faltan muchos recursos para atender la emergencia.

3.5. Que adicionalmente es necesario tomar medidas no sólo para la atención de la salud humana, el saneamiento ambiental, y la eventual escasez de alimentos, sino también para la mitigación de riesgos fitosanitarios.

3.6. Que el Gobierno Nacional carece de facultades ordinarias que le permitan disponer de nuevos recursos presupuestales necesarios para conjurar eficazmente la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que teniendo en cuenta que las apropiaciones presupuestales incluidas en la ley 1365 de 2009 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010", resultan insuficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, se hace necesario adoptar medidas que contengan las autorizaciones de gasto que permitan la ejecución de los recursos correspondientes.

Que el Congreso de la República aprobó el 20 de octubre de 2010 el proyecto de ley "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011", el cual no ha sido sancionado. En consecuencia, para la ejecución de los recursos de 2011, destinados a superar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, se requerirá efectuar las modificaciones legales que correspondan.

3.7. Que además de los nuevos ingresos tributarios es necesario obtener otros recursos de origen no tributario, tales como donaciones, recursos de capital e ingresos de fondos especiales, con el objeto de alcanzar el nivel de recursos suficientes para financiar las obras y proyectos indispensables en el marco de esta emergencia.

3.8. Que es necesario establecer mecanismos para asegurar que la deuda pública contraída para financiar los proyectos dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sea posteriormente pagada con los recursos tributarios recaudados en virtud de las medidas adoptadas con base en la emergencia.

3.9. Que con el fin de agilizar el flujo de recursos y la optimización de su uso, es necesario asegurar que estos no permanezcan en caja y que su giro y desembolso se haga contra la ejecución efectiva del proyecto que así lo requiera.

3.10. Que el Gobierno Nacional ha ejercido sus facultades ordinarias en materia de prevención y atención del desastres de conformidad con las normas vigentes, sin que se haya podido superar la situación de crisis ni impedir la extensión de sus efectos, lo que hace indispensable la expedición de decretos con fuerza de ley para adoptar medidas eficaces que conjuren esta situación.

3.11. Que el 18 de noviembre se expidió la Resolución 573 de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, mediante la cual se declaró la situación de calamidad pública de carácter nacional en el territorio colombiano. De igual manera el Gobierno Nacional acudió a la declaratoria de la situación de desastre prevista en el Decreto ley 919 de 1989. No obstante, los anteriores instrumentos legales no permiten recaudar los recursos, ni adoptar las medidas en materia tributaria, presupuestal, fiscal, contractual, institucional, y en general de orden legal, necesarias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

3.12. Que es necesario adoptar medidas inmediatas de reparación y reconstrucción, de tal manera que las prioridades de las obras en concesión y las públicas realizadas directamente por el gobierno, sean viales, aeroportuarias, portuarias, férreas o fluviales, estén orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, con el fin de que la actividad económica en las zonas afectadas, la movilidad y seguridad de las personas y el acceso a servicios sociales no continúen severamente perturbados.

3.13. Que para la reubicación de las familias afectadas, asentadas en zonas de alto riesgo, es urgente habilitar suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda social de interés prioritario, agilizar los trámites para la construcción de las respectivas obras de urbanismo y vivienda, y establecer mecanismos eficaces para la financiación de los proyectos correspondientes.

3.14. Que para la realización oportuna de las distintas obras de infraestructura y vivienda, dirigidas específicamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, se requiere proceder a la afectación de inmuebles, la constitución de servidumbres, la compensación a poseedores y tenedores, la expropiación con previa indemnización de manera ágil, dentro del respeto de los derechos de los afectados por estas medidas, así como establecer incentivos que faciliten la destinación de los inmuebles a la realización de tales obras públicas.

3.15. Que cuando peligre de manera grave e inminente la vida e integridad de personas, familias y comunidades asentadas en zonas de alto riesgo, incrementado por el

fenómeno de La Nina, el Gobierno Nacional debe tener la facultad de impartir órdenes de evacuación directamente, o en concurrencia con las autoridades territoriales, acompañadas de mecanismos que faciliten que los evacuados accedan a un espacio donde puedan habitar dignamente, o, de ser desplazados, retornar a sus lugares de origen, así como recibir ayuda humanitaria de emergencia que les permitan subsistir dignamente. En el mismo sentido debe tener la facultad de impedir que las personas ingresen o retornen a las zonas de alto riesgo evacuadas, para proteger su vida e integridad.

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

3.17. Que es necesario garantizar la continua y oportuna comunicación entre los damnificados y las personas en riesgo, los socorristas, el personal de atención y las autoridades responsables, así como asegurar que los mensajes dirigidos a la población sobre los riesgos, los lugares donde recibirán protección, los beneficios que pueden reclamar, entre otra información útil, sean transmitidos en horarios de alta audiencia por los canales públicos y privados.

3.18. Que es indispensable realizar a la mayor brevedad, un censo especial con el fin de identificar y caracterizar a la población damnificada y sus necesidades, para orientar los proyectos y programas de manera específica hacia esa población y asignar los recursos necesarios.

3.19. Que por todo lo anterior es indispensable, dentro del marco de los considerandos anteriores, adoptar entre otras medidas, disposiciones legislativas en materia tributaria, presupuestal, de endeudamiento, control ambiental, contratación pública, procesales, expropiación de inmuebles y control fiscal, así como crear mecanismos necesarios para administrar recursos, a fin de proteger y garantizar los derechos de las personas afectadas, lograr la recuperación de la actividad productiva, el fortalecimiento institucional y financiero de la Nación, y adelantar las obras de infraestructura que permitan conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

3.2.17. Hay que resaltar que en dicha declaratoria se dio un término de vigencia de treinta (30) días, es decir del 7 de diciembre de 2010 al 5 de enero de 2011. Igualmente se debe subrayar que en este caso, el ámbito territorial de la declaratoria se extendió a todo el territorio nacional, ya que se consideró que el fenómeno de la Niña 2010 – 2011 había afectado a gran parte del país.

3.2.18. De otra parte se estableció en dicha sentencia que se trataba de una grave calamidad pública que justificaba la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, utilizando el mismo esquema que se ha venido empleando en el análisis de constitucionalidad de los decretos de declaratoria, es decir, valorando los requisitos de forma propiamente dichos, así como los elementos materiales que se refieren al juicio fáctico (ocurrencia, sobreviniencia e identidad), al juicio valorativo (gravedad, inminencia, intensidad e importancia de los hechos y que éstos no se funden en el error y la arbitrariedad del gobierno) y un juicio sobre la subsidiariedad, en cuanto que la grave perturbación del orden económico, social o ecológico por grave calamidad pública no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales^[157].

3.2.19. Finalmente en esta Sentencia la Corte determinó que la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública era constitucional por razones de forma y de fondo y se estableció en la parte resolutive que,

“11.1. Considera esta Corte que los sucesos acaecidos a raíz del fenómeno de la Niña 2010, agudizados a partir del mes de noviembre del mismo año y con consecuencias desastrosas a nivel social, económico y ecológico -como se ha demostrado probatoriamente en esta providencia- son hecho notorio, conocido por todo el país a través de las diferentes formas sociales de comunicación. Con base en los sucesos climáticos vividos en Colombia desde mediados del año 2010 y recrudecidos desde noviembre del mismo año, no cabe duda de que son constitutivos de grave calamidad pública con inmenso impacto en el orden económico, social y ecológico; hechos desde luego imprevisibles y sobrevivientes acorde con lo ya expuesto.

11.2. El Gobierno Nacional utilizó (i) los recursos de que disponía para conjurar la crisis producida, (ii) decretó en un primer momento la situación de calamidad pública, posteriormente y ante la agudización del fenómeno Niña 2010 se (iii) declaró la situación de desastre, las dos anteriores contenidas en el decreto 919 de 1989. Así las cosas, el volumen de las precipitaciones, la exacerbación súbita del fenómeno y las dimensiones inconmensurables de las secuelas sufridas a causa de este, hicieron que las mencionadas medidas -todas de carácter ordinario- resultaran abiertamente insuficientes y exiguas ante la crisis presentada.

11.3. Adicionalmente, el informe del IDEAM señala que el fenómeno de la Niña 2010 puede extender sus efectos

hasta junio del presente año, superponiéndose con la segunda temporada de lluvias de 2011. Así, el fenómeno tantas veces mencionado adquirió dos características que activan la declaratoria de la emergencia: (i) perturbó el orden social, económico y ecológico; y (ii) y amenaza continuar perturbándolo en el primer semestre de 2011. Por tanto, las medidas ordinarias que quedaron insuficientes para conjurar la perturbación ya producida en diciembre de 2010, pueden resultar poco idóneas para superar la amenaza, aún hoy latente, de que los efectos del fenómeno de la Niña 2010 se extiendan hasta junio del presente año.

11.4. La dimensión de la perturbación del orden económico, social y ecológico constitutivos de grave calamidad pública y la amenaza de una nueva agudización de la crisis con grave afectación de los derechos fundamentales, socioeconómicos y ambientales de la población, rebasaron los instrumentos ordinarios existentes -presupuestales, institucionales y normativos- los cuales resultan insuficientes para subsanar de manera inmediata y oportuna las consecuencias de la crisis, prevenir su repetición e impedir la extensión de sus efectos.

11.5. En consecuencia, habiendo superado los análisis de esta Corte, respecto del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo y la calificación sobre la suficiencia de los medios ordinarios, concluye esta Corte que el Decreto 4580 de 2010 “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública” está ajustado tanto a los requisitos formales como a los requisitos materiales señalados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y en los tratados internacionales de

derechos humanos, razón por la cual se declarará exequible”.

3.2.20. En conclusión, la línea jurisprudencial sobre la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública tiene varios presupuestos que se relacionan con los elementos formales y materiales de carácter general de las declaratorias de emergencia del artículo 215 de la C.P. Sin embargo, se constata que dicha declaratoria cuenta con algunos presupuestos particulares que tienen como origen la verificación de la grave calamidad pública, que se puede definir como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país. Los elementos generales y particulares que ha definido la jurisprudencia sobre el control de dicha declaratoria son los siguientes:

1. Hay que verificar si se trata de una calamidad pública que, como quedó dicho, se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico^[158]. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”^[159].
2. Dicha eventualidad de carácter catastrófico no solo debe ser **grave**, es decir, que tenga entidad propia de alcances e intensidad traumáticos, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, sino que debe tener una ocurrencia **imprevista**, es decir,

diferente a lo que se produce regular y cotidianamente, esto es, sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales^[160], presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo.

3. La calamidad pública no debe ser generada por efectos de la guerra exterior o por el estado de conmoción, llamado también presupuesto de **identidad en el juicio fáctico**^[161].
4. Es menester que resulten insuficientes las facultades ordinarias de que dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y desborde efectivamente la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres. Presupuesto que se relaciona con el juicio de subsidiariedad o la insuficiencia de las medidas ordinarias.
5. La ocurrencia de la calamidad pública y la eventual constitucionalidad de la declaratoria no debe eliminar la posibilidad de responsabilidad del Estado o de sus funcionarios en el desarrollo de tales hechos, puesto que ella no se efectúa para proteger al gobernante sino a los ciudadanos de los riesgos derivados de situaciones calamitosas^[162].
6. Se debe motivar el decreto de declaratoria, así como establecer su término de vigencia y el ámbito territorial en donde se va a aplicar. Presupuesto que se relaciona con los requisitos meramente formales de las declaratorias de emergencia.
7. Se ha de enunciar pormenorizadamente en el Decreto la descripción y la ocurrencia de los hechos, la gravedad y el impacto en el orden económico, social y ecológico, así como la insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y la necesidad de las medidas

extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.3 Improcedencia del Decreto de prórroga en los estados de emergencia económica, social y ecológica o por razón de grave calamidad pública

3.3.1. El artículo 215 de la C.P. establece que *“Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”*^[163].

3.3.2. Sobre el punto de la temporalidad de los estados de emergencia la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y la jurisprudencia constitucional han acogido el **principio de limitación temporal**, que tiene como finalidad evitar la prolongación y la perennidad de las potestades normativas extraordinarias en el ejecutivo. Este principio de limitación o restricción temporal de los estados de excepción, se desarrolla en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos que consagra en su numeral primero que, *“En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención...”*^[164].

3.3.3. Igualmente, se debe destacar que éste principio fue desarrollado por el constituyente de 1991 en los artículos sobre los estados de excepción en donde se consagran diferentes términos de vigencia, que como ha establecido la jurisprudencia constitucional restringen, *“...la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías*

constitucionales...”^[165]. Así, para el estado de guerra exterior del artículo 212 de la C.P. se establece que estos “*rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare reestablecida la normalidad*”; para el estado de conmoción interior se consagra que podrá declararse “*por un término no mayor de noventa días, prorrogables hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere el concepto previo y favorable del Senado de la República*”; y finalmente el estado de emergencia en donde se establece que, como se ha anotado, se puede declarar por períodos “*hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”.

3.3.4. Como se ha venido reseñando, cuando se trata de la emergencia por grave calamidad pública, declarada autónomamente o en conjunción con las otras modalidades de emergencia, se han venido aplicando los términos de vigencia temporal que se consagran en el artículo 215 de la Constitución. Así, en la declaratoria de emergencia por calamidad pública por la avalancha del Río Paéz, se estableció un término de quince días calendario^[166], en el de la emergencia económica, social y ecológica del terremoto del Eje Cafetero se dio un término de veintinueve días y en el caso del Decreto 4580 de 2010, que declara por primera vez la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública por el fenómeno de la Niña, se estableció un término de treinta días.

3.3.5. Por otra parte, hay que tener en cuenta que los términos de vigencia también están relacionados directamente con el **principio de identidad** de los estados de excepción. De esta manera, no se puede aplicar por interpretación analógica los términos de vigencia del estado de guerra a los estados de conmoción o de emergencia, ni aplicar los términos de vigencia del estado de emergencia para los casos de guerra exterior o conmoción interior. Tampoco se podrían aplicar los términos de vigencia de la conmoción interior al estado de emergencia o al de guerra exterior, ya que el constituyente previó que las restricciones temporales tienen que ser diferenciadas no solo por las razones que dieron lugar a la declaratoria, sino

también por los hechos que se pretenden conjurar a través de las medidas de excepción.

3.3.6. Igualmente, como ya se había dicho, hay que tener en cuenta que en el Acto Legislativo No 1 de 1968, se introdujo en Colombia la diferenciación entre el estado de sitio (hoy estado de conmoción interior) y el estado de emergencia económica, social o por grave calamidad pública^[167]. En esta ocasión se dijo que se debía diferenciar claramente la grave perturbación del orden público con los estados de emergencia social, económica y las calamidades públicas, porque no se puede asimilar una declaratoria de estado de excepción por perturbación o amenaza de la seguridad del Estado, con eventualidades relacionadas con las crisis financieras, los terremotos, las inundaciones o las huelgas^[168]. Por esta razón se diferencian también los términos de vigencia de los estados de excepción en la Constitución de 1991.

3.3.7. En relación con el término de vigencia temporal que se establece en el artículo 215 de la C.P. para los estados de emergencia, el constituyente previó que estos se pueden declarar “*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”^[169]. Esta disposición implica que se pueden declarar varios estados de emergencia en un mismo año, siempre y cuando no superen la limitación temporal de los noventa días que se establecen como restricción temporal por el constituyente.

3.3.8. Del mismo modo se tiene que resaltar que las declaratorias pueden ser continuas o discontinuas^[170] o puede darse incluso el caso de declaratorias de emergencias conjuntas o variadas. Así, por ejemplo, se podría decretar que se declara el estado de emergencia por calamidad pública en alguna zona del país, y al siguiente día decretar la emergencia económica en todo el territorio nacional por una crisis financiera, siempre y cuando no se supere el término de vigencia de los estados de emergencia de noventa días en el año calendario.

3.3.9. Por otra parte, se tiene que estudiar lo que se refiere a declaratorias de emergencia por los mismos hechos. En este caso, la Constitución no prevé nada al respecto ya que establece simplemente en su primer inciso que, *“Cuando sobrevengan hechos distintos de los descritos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia...”*.

3.3.10. Sobre este punto se debe destacar que la Corte ha establecido una serie de requisitos para valorar si los hechos alegados por el gobierno para sustentar la declaratoria, cumplen con los presupuestos fácticos y valorativos que impiden instrumentalizar estos mecanismos de excepción. Así, ha establecido dentro del presupuesto fáctico que los hechos deben haber ocurrido efectivamente, que sean diferentes a los que dan lugar a la declaratoria de guerra exterior o conmoción interior^[171] y que hayan ocurrido de manera sobreviniente, súbita o inopinada. Igualmente se ha dispuesto, dentro de lo que se ha denominado juicio valorativo, que los hechos que sustentan la declaratoria sean graves e inminentes, es decir, que tengan un grado de intensidad tal que impidan que el gobierno utilice este instrumento para eventualidades de poca importancia o gravedad.

3.3.11. Teniendo en cuenta el **caso concreto**, se presenta el problema jurídico planteado por el Procurador General de la Nación y por algunos intervinientes, que consiste en interpretar que dicha declaratoria es una prórroga de la anterior, es decir, del Decreto 4580 de 2010. Así mismo el Procurador y algunos de los intervinientes, alegan que los hechos que dieron lugar a la nueva declaratoria no pueden ser calificados como nuevos, como sustenta el gobierno, porque ésta se basa en los mismos hechos que se dieron cuando estaba vigente el Decreto 4580 de 2010^[172]. De igual modo, indican que el Decreto 020 de 2011 debe ser declarado inconstitucional porque se trata de una prórroga extemporánea del estado de emergencia anterior, ya que no se cumplió con la sub-regla de prorrogar el estado de emergencia antes del vencimiento de la vigencia de la

declaratoria anterior, es decir, hasta antes de la medianoche del cinco de enero de 2011.

3.3.12. Con relación a este mismo punto, el Gobierno Nacional a través de la Secretaria Jurídica de la Presidencia, conceptuó que los términos de la vigencia del estado de emergencia del artículo 215 de la C.P, pueden dar lugar a dos interpretaciones lingüísticas razonables^[173]. La primera, consiste en interpretar que la expresión “en cada caso” se puede asociar con el decreto declarativo de la emergencia, por lo cual, *“cada estado de emergencia solo puede durar treinta días, y en esta eventualidad lo que procedería una vez transcurridos 30 días, es declarar otro estado de emergencia”*, y la segunda, que consiste en relacionar la expresión “caso” a la vigencia del decreto declarativo, por lo cual un mismo estado de emergencia puede ser prorrogado por períodos hasta de treinta días, *“siempre que no exceda el límite de 90 días en un año calendario”*.

3.3.13. Teniendo en cuenta esta cuestión, la Corte pasa a resolver el problema de interpretación de los términos de la vigencia del artículo 215 de la C.P. En primer lugar, se tiene que decir que una vez examinada la jurisprudencia constitucional sobre el tema de los estados de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, se evidencia que es la primera vez que le corresponde a la Corte resolver el tema de una segunda declaratoria con base en los mismos hechos, o como se ha denominado por parte del gobierno, con una “causa ecológica común”^[174], que se refiere a la ola invernal que se ha generado desde mediados del año pasado y hasta la fecha por el fenómeno de La Niña^[175].

3.3.14. Un primer problema jurídico consiste en determinar si en los estados de emergencia existe el concepto de prórroga y si es indispensable cumplir con los requisitos que ha determinado la jurisprudencia al respecto. La respuesta a esta pregunta es que la prórroga de un estado de excepción solo es posible **en los estados de conmoción interior** consagrado en el artículo 213 C.P., y que especifica que, *en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de*

las autoridades de policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República...”^[176]

3.3.15. Con relación a la prórroga en los estados de conmoción interior se utilizan unas subreglas que se derivan del artículo 213 de la C.P. y del artículo 40 de la LEEE, para evaluar la constitucionalidad de dicho decreto. Estas subreglas se refieren, en primer lugar, a un requisito material que consiste principalmente en analizar la persistencia o el mantenimiento de los hechos que generaron la conmoción^[177]. Igualmente, y en segundo lugar, la Corte ha determinado que se tiene que cumplir con unos requisitos eminentemente formales en los decretos de prórroga, que se refieren a que el decreto se encuentre adecuadamente motivado (i), que se encuentre firmado por el Presidente de la República y los respectivos ministros del despacho (ii); que se encuentre establecido el período por el cual se prorroga el estado de conmoción interior que debe estar ajustado al límite máximo autorizado por la Constitución (90 días calendario) (iii); que haya sido adoptado durante la vigencia del decreto mediante el cual se declaró el estado de conmoción interior (iv); y que sea publicado en el Diario Oficial (v).

3.3.16. Estas subreglas se utilizaron por primera en la Sentencia C-154 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) en donde se hizo el control de constitucionalidad del Decreto 261 de 1993, que prórroga el estado de conmoción interior del Decreto 1793 de 1992. Estos mismos requisitos fueron utilizados en la Sentencia C-294 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) que hace el control del Decreto 829 de 1993 que prórroga nuevamente el estado de conmoción interior a partir de mayo 7 de 1993, por el término de 90 días. Igualmente se debe tener en cuenta la Sentencia C – 153 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía) que analiza el Decreto 208 de 1996 que prorroga el estado de conmoción interior decretado a través del Decreto 1900 de 1995 y la Sentencia C-328 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) que hace el control de constitucionalidad del Decreto 777 de 1996, que prórroga nuevamente dicho estado de conmoción. Por último hay que tener en cuenta que estas reglas se acogieron también en la Sentencia C-063 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas) que hace el control de constitucionalidad del Decreto 255 de 2002, que prorroga el estado de conmoción decretado a través del Decreto 1837 de 2002 y la Sentencia C-327 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán) que hace el control de

constitucionalidad del Decreto 195 de 2003, que prorroga nuevamente el estado de conmoción interior decretado a través del Decreto 1837 de 2002.

3.3.17. La naturaleza jurídica del Decreto de Prórroga es definida por la Corte, por ejemplo en la Sentencia C-063 de 2003, en donde se dijo que,

“El decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior tiene la naturaleza de legislativo, pues como ha quedado determinado, es un acto declarativo, y al igual que el de declaratoria de conmoción interior, también se constituye en una autohabilitación para continuar legislando. Una vez concurran ciertas circunstancias también de orden constitucional, la discrecionalidad del Gobierno Nacional se extiende a la adopción de las prórrogas previstas en la Constitución, la segunda de las cuales está sujeta al concepto previo y favorable del Senado de la República. La competencia para la declaratoria de prórroga de un estado de conmoción interior, esta (sic) fue radicada por la Constitución en cabeza del Presidente de la República, una vez aprecie si la persistencia de los hechos que originaron la declaratoria de conmoción por el término inicial es de tal gravedad que siguen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana”.

3.3.18. Como se puede apreciar, el objetivo que ha tenido la Corte en establecer unas reglas formales y materiales para el análisis de constitucionalidad de los decretos de prórroga, se fundamenta en un control jurídico estricto que evite que a través del mantenimiento del estado de excepción, el gobierno se autohabilite inmotivadamente para seguir legislando en detrimento del principio democrático. Por otra parte, las exigencias formales y materiales relacionadas con el decreto que prorroga el estado de conmoción se justifican y son de carácter rígido por la extensión en el tiempo de dicha declaratoria, que en principio puede ser decretada por noventa días, pero que puede ser extendida por 90 días más, mediante la prórroga, para llegar a (180 días), y que aún puede dar lugar a

una segunda prórroga, situación que llevaría a que se presentara un estado de conmoción interior por el término de 270 días en el año calendario^[178].

3.3.19. Teniendo en cuenta lo anterior, encuentra la Corte que el Decreto 020 de 2011 no puede ser considerado como un *Decreto de Prórroga*, como interpreta erróneamente el Procurador y algunos de los intervinientes, cuando dicen que en este caso no se cumplió con el requisito formal de que éste haya sido adoptado durante la vigencia del decreto mediante el cual se declaró por primera vez la emergencia. Esta interpretación es errada porque el Decreto 020 de 2011 no tiene como finalidad la de ampliar las prerrogativas del ejecutivo para que continúe legislando una vez decretado un estado de conmoción interior, sino el de una nueva declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por calamidad pública que se deriva de una misma causa, la emergencia invernal.

3.3.20. Hay que tener en cuenta que los términos de vigencia de los estados de excepción se relacionan directamente con el principio de identidad, es decir, que cada uno de los estados de excepción guarda sus características propias y no se puede extender por interpretación analógica de las condiciones de temporalidad o vigencia establecidas por el constituyente.

3.3.21. En suma, la Corte no encuentra que en el caso de los estados de emergencia se deban aplicar los términos de vigencia de los estados de conmoción interior, ya que el artículo 215 de la C.P. establece un término específico en el que pueden ser dictados. Tratándose del estado de emergencia, la Constitución prescribe que su declaratoria puede ser hasta de treinta días “en cada caso”, sin que sumados puedan exceder de noventa días en el año, pero las medidas dictadas durante la emergencia tienen carácter permanente –a excepción de las medidas tributarias y penales–, salvo que el Congreso las derogue. Es decir, que en estos casos siempre debe darse una nueva declaratoria sometida a los controles políticos y jurídicos que establece la Constitución, en los estrictos términos ya indicados. Es por ello que, en manera alguna, cabe una interpretación analógica de los estados de excepción, concebidos por el constituyente por causas distintas y con límites temporales propios de su especificidad.

4. Análisis del cumplimiento de los requisitos formales y materiales del Decreto No 020 de 2011 que declara la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública

Como se explicó, la Corte efectuará en este numeral el control integral^[179] del Decreto 020 de 7 de enero de 2011, que declara el Estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, control que consiste en revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales siguiendo el esquema de análisis que ha establecido la jurisprudencia constitucional desde la sentencia C-004 de 1992^[180]. En primer lugar se realizará el análisis del cumplimiento de los requisitos **eminente** **formales** del decreto de declaratoria (4.1), y posteriormente se estudiará si se cumplen **los elementos materiales** relacionados con los juicios fáctico, valorativo y de subsidiariedad o de la insuficiencia de las medidas ordinarias (4.2).

4.1 Análisis de los requisitos eminentemente formales de la declaratoria

En este punto la Corte analizará si se cumplieron los requisitos eminentemente formales para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública del Decreto 020 de 2011. En primer lugar (i) se analizará si dentro del decreto existe una parte motiva en donde se explique suficientemente las razones de la declaratoria; en segundo término (ii) se estudiará si el decreto está firmado por el Presidente y todos sus Ministros; en tercer lugar (iii) se analizará si se fija un límite temporal no mayor de treinta días y si no se han superado los noventa días calendario para la declaratoria de los estados de emergencia; en cuarto lugar (iv) se analizará si el decreto determina el ámbito territorial de aplicación; en quinto lugar (v) se estudiará si se informó a los organismos internacionales de la declaratoria; en sexto lugar (vi) se analizará si el Congreso estaba reunido o si se le convocó para los diez días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado si no estuviere

reunido y por último (vii) se harán las conclusiones generales sobre el cumplimiento de los requisitos formales.

4.1.1 Motivación adecuada y suficiente del Estado de Emergencia

4.1.1.1. Este requisito se exige por mandato del inciso segundo del artículo 215 de la C.P. que establece que la declaración del estado de emergencia, en todas sus modalidades o de manera conjunta “*deberá ser motivada*”. Según la sentencia C-004 de 1992, dicho requisito se cumple “*en la medida en que el texto mismo del decreto y a modo de considerandos se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria*”. Del mismo modo, se dice en dicha sentencia que hay una “*...necesidad perentoria de motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma*”^[181].

4.1.1.2. Por otra parte se debe resaltar que en la sentencia C-254 de 2009^[182], donde se hizo el control de constitucionalidad del Decreto 4704 de 15 de diciembre de 2008, que declaraba nuevamente el Estado de Emergencia Social en razón de, “*la situación social generada por la actividad de los captadores o recaudadores de dineros del público en operaciones no autorizadas*”, se estableció que la exigencia de motivación no era una mera formalidad, sino un requisito de orden sustancial, porque la expresión de las razones de la declaratoria le permite a la Corte ejercer control integral sobre los estados de excepción^[183].

4.1.1.3. Igualmente, se dijo en dicha sentencia que la declaratoria de un estado de excepción no puede tener un **motivación aparente**, definida como “*aquella declaración que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia*”. Del mismo modo, se estableció en esta sentencia que esta falencia es insubsanable y que, “*...no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación*

siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

4.1.1.4. En el **caso concreto** se evidencia que el decreto de declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, se encuentra debidamente motivado ya que se establece en el texto del mismo a modo de considerandos, las razones que dieron lugar a la declaratoria. Así mismo, se constata que no se trata de una motivación aparente porque se detallan los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia y la efectiva ocurrencia de las causas. En una primera parte se explica que ya había sido declarada anteriormente la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, con la expedición del Decreto 4580 de 2010, luego se indica que se han presentado hechos nuevos relacionados con el fenómeno de La Niña 2010 - 2011 que se produjeron con posterioridad a la expedición del Decreto 4580 de 2010, que justifican una nueva declaratoria de emergencia, igualmente se sustentan las razones de la declaratoria con los informes del IDEAM y la Dirección de Gestión de Riesgos del Ministerio del Interior y de Justicia sobre el aumento de las lluvias y la situación de catástrofe en diferentes municipios y departamentos del país en razón de la ola invernal. Estos hechos pueden resumirse en el aumento de las inundaciones, deslizamientos de tierras, crecientes súbitas y desbordamiento de ríos, afectación de hectáreas de cultivo y ganado que han producido un gran número de víctimas humanas y pérdidas económicas. Así mismo se explican hechos puntuales que justificarían la declaratoria como la ruptura del canal del Dique ocurrida el 17 de diciembre de 2010, la remoción en masa que sepultó el pueblo de Gramalote en Norte de Santander ocurrida el 17 de diciembre de 2010, el aumento de los embalses de Prado (Tolima) en donde se produjo la alerta roja por ascenso en el nivel de las aguas el 20 de diciembre de 2010, el alud de tierra en la Cruz (Nariño) que se produjo el 23 de diciembre de 2010, el aumento de los cauces de los ríos Magdalena, Cauca, Sinú y Atrato, especialmente hacia el 23 de diciembre de 2010 y el desbordamiento de las Ciénagas de El Totumo y El Guájaro el 18 de diciembre de 2010. Por estas razones la Corte encuentra que se cumple con

el requisito de la motivación suficiente del Decreto de Declaratoria 020 de 7 de enero de 2011.

4.1.2. Firma del Presidente y de todos sus ministros.

4.1.2.1. Como se explicó suficientemente en la sentencia C-156 de 2011, este requisito se deriva directamente del texto constitucional que dice “*podrá el Presidente con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia*”. El contenido de este requisito se reproduce en el artículo 46 de la LEEE^[184], dando lugar a que emane responsabilidad política cuando se declare el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero o por el abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia^[185].

4.1.2.2. En el **caso concreto** constata la Corte que se cumple con dicho requisito porque el Decreto de Declaratoria se encuentra firmado por el Presidente de la República y los trece Ministros que conforman el actual gabinete^[186]. Si bien es cierto el Decreto 020 de 2011 lleva la firma del Viceministro de Desarrollo Empresarial encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo^[187], y la firma de la Viceministra de Salud y Bienestar, encargada de las funciones del Despacho del Ministerio de la Protección Social^[188], esta Corporación en eventos similares no ha encontrado irregularidad en el hecho de que el Decreto de Declaratoria de un Estado de Emergencia sea firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo^[189].

4.1.3. Límite temporal no mayor de treinta días y que sumados no puedan superar los noventa días calendario

4.1.3.1. Como se analizó en el numeral 3.3 de esta providencia, el artículo 215 de la C.P, establece que la declaración del Estado de Emergencia podrá

hacerse “*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”. Este presupuesto corresponde a las obligaciones constitucionales y legales, que se refieren a la restricción temporal de la vigencia de los estados de excepción y que desarrollan normas derivadas del bloque de constitucionalidad en el tema de la restricción temporal de los estados de excepción, especialmente el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos y el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4.1.3.2. La Corte subraya que en el control de constitucionalidad de los estados de emergencia, y teniendo en cuenta el principio de identidad de la vigencia de los estados de excepción, de este requisito formal se tienen que verificar dos aspectos: (i) en primer lugar que el término de la Declaratoria no sea mayor a treinta (30) días, y en segundo término (ii) que la suma de los períodos de los estados de emergencia en un año calendario no superen los noventa (90) días.

4.1.3.3. En el **caso concreto** se debe tener en cuenta que mediante el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010 se declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública por el término de treinta días (30). Este término se cumplió en dos años calendario, veinticinco (25) días del año 2010, del 7 al 31 de diciembre, y cinco (5) días del año 2011. Por otra parte en el artículo primero del Decreto 020 de 7 de enero de 2011 se dice que se declara el estado de emergencia “*hasta el 28 de enero de 2011*”, es decir por el término de veintidós (22) días.

4.1.3.4. Teniendo en cuenta lo anterior, constata la Corte que se cumple con el requisito de la restricción temporal, ya que el término de la Declaratoria del Decreto 020 de 2011 es de veintidós (22) días. Igualmente se cumple con el requisito constitucional de que la suma de los períodos de los estados de emergencia en un año calendario no superen los noventa (90) días, ya que si se suman los cinco (5) días del Estado de Emergencia que se produjo con el Decreto 4580 de 2010 y el término de veintidós (22) días de vigencia

del Decreto 020 de 2011, para el año calendario 2011, se da un total de veintisiete (27) días en los que rige el estado de emergencia, no superando el límite temporal de los noventa (90) días.

4.1.4 Determinación del ámbito territorial de aplicación

4.1.4.1. Como quedó establecido en la sentencia C-156 de 2011, este requisito proviene del desarrollo jurisprudencial que acogió lo relacionado con la validez territorial de los decretos declarativos del estado de conmoción interior, es decir, que el decreto de declaratoria puede establecer que el ámbito de aplicación de los decretos de desarrollo sea en todo el país o en una parte de éste^[190].

4.1.4.2. Igualmente, como se analizó en el punto 3.2. de esta providencia, se han producido hasta el momento cuatro declaratorias de emergencia que tienen como fundamento la calamidad pública. En el estado de emergencia que se decretó tras la avalancha del Río Páez (Decreto 1178 de 1994) se estableció que el ámbito territorial de esta declaratoria se limitaba a los departamentos afectados con la avalancha, es decir, a los Departamentos de Huila y Cauca. Igualmente, en el Decreto 195 del 29 de enero de 1999 que declaró la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública por el terremoto del Eje Cafetero, se dispuso que el ámbito de validez territorial de la declaratoria eran algunos de los municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca que se reseñan puntualmente en la declaratoria. Finalmente, en el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, derivados de los efectos catastróficos que se produjeron en una primera instancia por el Fenómeno de La Niña, se dispuso por primera vez que el ámbito de validez de la declaratoria era de carácter nacional, porque el gobierno estimó que el desastre generado por las intensas lluvias afectaban a todo el territorio nacional.

4.1.4.3. En el **caso concreto**, se constata que en el artículo primero del Decreto 020 de 2011 se estipuló que el estado de emergencia económica, social y ecológica se declaraba para “todo el territorio nacional”, ya que los hechos nuevos, continuados y agravados que se produjeron por el fenómeno de La Niña 2010 - 2011 han afectado a gran parte del territorio colombiano como se establece en los considerandos del decreto. Por ende se cumple con el requisito de que en el Decreto se indique el ámbito de validez territorial del Decreto.

4.1.5 Información a los organismos internacionales de la declaratoria

4.1.5.1. Como subraya la Sentencia C-156 de 2011^[191], el artículo 16 de la LEEE, establece el deber de información y comunicación a los organismos internacionales al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción. Dicha norma establece que, “*De acuerdo con el artículo 27 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 4º del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas, una comunicación en que dé aviso a los Estados Partes de los tratados citados, de la declaratoria del estado de excepción, y de los motivos que condujeron a ella*”. Del mismo modo se establece en dicha norma que, “*Los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos, deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades. Igual comunicación deberá enviarse cuando sea levantado el estado de excepción*”.

4.1.5.2. Este deber de información se establece según la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para evitar los llamados “Estados de Excepción de Hecho”, que se presentan cuando los estados adoptan medidas excepcionales, sin que se encuentre en vigor un estado de excepción oficialmente proclamado. Por esta razón se exige la proclamación y comunicación oficial del estado de emergencia a través de

un acto de publicidad, cuyo objetivo es poner en conocimiento de la población las razones que lo motivan y los derechos o garantías que se suspenden. Igualmente este requisito obra como un verdadero mecanismo de control institucional para evitar la adopción de medidas excepcionales sin que exista un estado de excepción previamente proclamado o el mantenimiento en vigor de medidas excepcionales, con posterioridad al levantamiento oficial del estado de excepción^[192].

4.1.5.3. Teniendo en cuenta el **caso concreto**, constata la Corte que dentro del Decreto 020 de 2011 no se encuentra referenciado el envío de la información de la Declaración de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública. Sin embargo, en el Concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia se dijo que se había dado el cumplimiento de este requisito ya que, “...*el señor Presidente de la República mediante escritos de 11 de enero de 2011, informó al Secretario General de la Organización de Naciones Unidas – ONU – y al Secretario General de la Organización de Estados Americanos – OEA – sobre la expedición del Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010*”^[193].

4.1.5.4. La Corte estima que la falta de la plena prueba de la comunicación e información a los organismos internacionales, no puede considerarse en este caso como un vicio grave e insubsanable, ya que según el referido concepto de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, dicha información fue remitida el 11 de enero del año en curso, con lo que se advierte que los organismos internacionales ya conocen la situación de emergencia que se deriva de la ola invernal que se produce por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011. En este caso los principios vulnerados, de publicidad y de cumplimiento de las normas derivadas del bloque de constitucionalidad, no alcanzan para la Corte un alto grado de afectación y por ende dicho vicio se considera en el caso concreto subsanado ^[194].

4.1.6 Convocatoria del Congreso

4.1.6.1. Como se explicó en la Sentencia C-156 de 2011, este requisito se exige por el mandato constitucional contenido en el inciso cuarto del artículo 215 que establece que el Gobierno “*en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término*”. La convocatoria del Congreso tiene como fin el ejercicio del control político por parte de este de los decretos de estado de excepción^[195].

4.1.6.2. En el **caso concreto** constata la Corte que en el artículo tercero del Decreto 020 de 2011 se dice que se “*Convoca al Congreso de la República en cumplimiento de lo previsto por el artículo 215 de la Constitución política, para el 7 de febrero de 2011*”. Como el decreto establece que tiene vigencia hasta el 28 de enero de 2011, se cumplió con el requisito de convocar al Congreso para que se reúna dentro de los diez siguientes al vencimiento de dicho término, cuando éste no estuviera reunido.

4.1.7 Conclusiones sobre el cumplimiento de los requisitos formales

Encuentra la Corte que el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 que declara la emergencia económica, social y ecológica, por razón de grave calamidad pública, cumple con los requisitos formales ya que se motiva suficientemente, está firmado por el Presidente y todos sus Ministros, se fija un límite temporal no mayor de treinta días, que sumados no son más de noventa días del año calendario, se determina el ámbito territorial de aplicación y se convocó al Congreso para que se reuniera para los diez días siguientes al vencimiento del término de vigencia de dicho Estado de emergencia. Por otra parte, y en relación con el incumplimiento del deber de información y comunicación de la expedición del Decreto a los organismos internacionales que se consagran en el artículo 16 de la LEEE, considera la Corte que en el caso concreto no constituye un vicio grave ya que no alcanza un alto grado de afectación de los principios de publicidad y

de sometimiento de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

4.2. Revisión del cumplimiento de los requisitos materiales de la Declaratoria de Estado de Emergencia del Decreto 020 de 2011

En el siguiente acápite se realizará el control de constitucionalidad del Decreto 020 de 2011 desde el punto de vista material o de contenido. En primer lugar realizará el **juicio fáctico** u objetivo que consiste en determinar la ocurrencia (i), sobreviniencia (ii) e identidad de los hechos (iii). En segundo término se realizará el **juicio valorativo** que consiste en verificar la gravedad (i), inminencia (ii), e intensidad e importancia de los hechos (iii). Por último, la Corte realizará el **juicio de necesidad o de subsidiaridad por la insuficiencia de las medidas ordinarias**, que tiene como finalidad establecer si se desbordaron las medidas e instituciones ordinarias para superar la crisis derivada de la ola invernal derivados del Fenómeno de la Niña (2010 -2011).

4.2.1 Juicio Fáctico

4.2.1.1. Como se ha reiterado por parte de la jurisprudencia constitucional, el juicio fáctico se refiere a un juicio objetivo^[196] en el que se establece la existencia o la ocurrencia de los hechos, en conjunción con el carácter sobreviniente y súbito de éstos, y en donde se analiza que los mismos hechos sean diferentes a los que dan lugar a la guerra exterior y a la conmoción interior. Estos tres aspectos han sido sistematizados por la jurisprudencia constitucional estableciendo que se debe verificar en este presupuesto la ocurrencia de los hechos (i), la sobreviniencia de éstos (ii), y realizar el juicio identidad de los hechos, es decir, que estos puedan ser entendidos como independientes y autónomos de los elementos fácticos que dieron lugar al estado de excepción del artículo 212 y 213 de la C.P.

4.2.1.2. En el **caso concreto** se debe resaltar que el Decreto 020 de 2011 es una nueva declaratoria de emergencia que se deriva de lo que ha sido denominado por el gobierno como “una causa ecológica común”, es decir, del aumento inusitado de las lluvias como consecuencia del fenómeno de La Niña 2010 – 2011. Por otra parte se debe tener en cuenta que en la declaratoria se conjugan la enumeración de los hechos generadores de la emergencia (elemento objetivo) con las consecuencias catastróficas de estos (elemento causal)^[197]. Finalmente se subraya que para valorar el elemento de la sobreviniencia de los hechos la Corte ha de tener en cuenta los pronósticos del IDEAM sobre el aumento de las lluvias hasta mediados de 2011, circunstancia que fue tomada en cuenta por el Gobierno en los Decretos legislativos 4819, 4820, 4821, 4828 y 4831 de 2010, que se dictaron en la primera declaratoria de emergencia (Decreto 4580 de 2010) y que aluden a la posibilidad de la extensión de los efectos a magnitudes cada vez mayores, por lo que se adoptan medidas extraordinarias al respecto.

4.2.1.3. **Ocurrencia de los hechos:** Sobre este punto se debe resaltar que el Decreto 020 de 7 de enero de 2011, estableció en la parte motiva de la declaratoria la ocurrencia de los siguientes hechos:

1) Que en el mes de noviembre de 2010 se agudizó en forma inusitada e irresistible el fenómeno de La Niña desatado en todo el país y que constituyó un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles.

2) Que el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010, declaró en todo el territorio nacional por el término de (30) días contados a partir de la fecha de expedición de esta norma, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de conjurar la crisis originada por este fenómeno.

3) Que después de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se han presentado hechos nuevos relacionados con el

fenómeno de La Niña, los cuales fueron posteriores a la expedición del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 y que hacen necesario que se adopten medidas encaminadas a contrarrestar esta crisis y sus efectos.

4) Que según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, en varias regiones del país se mantienen las alertas debido a los efectos del fenómeno de La Niña relacionadas con deslizamientos de tierra, inundaciones y crecientes súbitas.

5) Que a nivel de inundaciones se mantienen anegados los municipios de Campo de la Cruz, Manatí, Santa Lucía y Suán en el Atlántico, debido al rompimiento del Canal del Dique.

6) Que persisten los niveles altos en la parte media y baja de la Cuenca del Río Magdalena, del Río Cauca y la Cuenca del río Catatumbo en Norte de Santander.

7) Que se han reportado la persistencia de las lluvias por encima del promedio que satura los suelos y los hace inestables manteniendo la amenaza alta por deslizamientos de tierra en zonas de montaña en los departamentos de Cauca, Caldas, Antioquia, Chocó, Quindío, Risaralda, Norte de Santander, Santander, Tolima, Huila, Valle del Cauca, Nariño, Cundinamarca y en el Piedemonte del Meta.

8) Que se presentan incrementos importantes en las Represas de Urrá y Prado Tolima. En esta última represa se mantiene la alerta roja para el 20 de diciembre de 2010.

9) Que los volúmenes de lluvia para el mes de diciembre estuvieron por encima del promedio en la mayoría de las ciudades, las más destacadas son Riohacha y Cartagena con un total de precipitación 6 veces mayor a lo

normal; Montería y Valledupar con un total de lluvia 5 veces mayor a lo normal y Barranquilla, Santa Marta y Apartadó con un total de precipitación 4 veces mayor a lo normal. En la región Andina, ciudades como Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja en donde conforme a los promedios históricos del mes se presentaron precipitaciones hasta 5 veces mayor a lo normal y en Bogotá que registró precipitaciones que sobrepasaron hasta 2 veces el promedio del mes. Igualmente que en la Región Pacífica, en ciudades como Quibdó y Buenaventura fueron los sitios de mayor pluviosidad con un total de lluvia hasta 2 veces por encima de lo normal para la época. Que en la Orinoquía ciudades como Villavicencio y Puerto Carreño también reportaron altas precipitaciones, hasta 2 veces por encima de lo normal.

10) Que el 17 de diciembre de 2010, se reporta la ruptura de los diques de contención en varios sectores del canal del Dique, afectando los pobladores y las zonas cultivables.

11) Que el 17 de diciembre se reporta el fenómeno de remoción en masa en la cabecera del municipio de Gramalote – Norte de Santander que afectó a 4.000 personas, dejando 100 viviendas destruidas y 900 averiadas y que obligó a la evacuación total del municipio.

12) Que para el 18 de diciembre de 2010 se presentaron desbordamientos en la Ciénagas de El Totumo y el Guájaro que afectan a los Municipios de Luruaco y Repelón – Atlántico.

13) Que para el 23 de diciembre de 2010 se produjo en la Cruz – Nariño un gigantesco alud debido a las lluvias, dejando un saldo de 13 personas muertas y 5 viviendas destruidas.

4.2.1.4. Frente a los hechos que se acaban de describir, lo primero que se debe tener en cuenta es que el Gobierno reseña en el Decreto 020 de 2011

cuatro tipos de hechos que deben ser valorados autónomamente. En primer lugar (i) lo que tiene que ver con los llamados “hechos nuevos” que define el Gobierno como aquellos que se presentaron con posterioridad a la declaratoria de la primera emergencia el 7 de diciembre de 2010; en segundo lugar (ii) aquellos hechos que pueden ser calificados como de mantenimiento de la situación de emergencia; en tercer lugar los hechos que pueden ser calificados de agravación o agudización (iii) y por último los hechos que constituyen una amenaza de perturbación del orden económico, social y ecológico por grave calamidad pública (iv). En el siguiente cuadro se sistematizan los hechos descritos en la declaratoria, el tipo de hecho a que se refiere y la fecha de la ocurrencia.

Hecho	Tipo de hecho	Fecha de ocurrencia
1. Agudización inusitada del Fenómeno de La Niña en todo el país	De mantenimiento, agudización y amenaza	Desde el mes de noviembre y se pronostica que continúe hasta el mes de mayo o junio de 2011
2. Que según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales IDEAM, en varias regiones del país se mantienen las alertas debido a los efectos del fenómeno de La Niña relacionadas con deslizamientos de tierra, inundaciones y crecientes súbitas	Amenaza	Desde el mes de noviembre y se pronostica que continúe hasta el mes de mayo o junio de 2011

<p>3. Mantenimiento de las inundaciones de los municipios de Campo de la Cruz, Manatí, Santa Lucía y Suán en el Atlántico, debido al rompimiento del Canal del Dique.</p>	<p>Mantenimiento y agudización.</p>	<p>Ya se venía presentando desde la primera declaratoria de emergencia el 7 de diciembre de 2010, se agudizó con el rompimiento del Canal del Dique el 17 de diciembre de 2010.</p>
<p>4. Persistencia de los niveles altos de la parte media y baja de la Cuenca del Río Magdalena, del Río Cauca y la Cuenca del Río Catatumbo en Norte de Santander.</p>	<p>Mantenimiento</p>	<p>Desde noviembre de 2010</p>
<p>5. Persistencia de las lluvias por encima del promedio que satura los suelos y los hace inestables manteniendo la amenaza alta por deslizamientos de tierra en zonas de montaña en los departamentos de Cauca, Caldas, Antioquia, Chocó, Quindío, Risaralda, Norte de Santander, Santander, Tolima, Huila, Valle del Cauca,</p>	<p>Mantenimiento</p>	<p>Desde noviembre de 2010</p>

Nariño, Cundinamarca y en el Piedemonte del Meta.		
6. Incrementos importantes en la Represa de Urrá y Prado Tolima.	Mantenimiento y agudización	Se mantiene la alerta roja en la Represa de Prado para el 20 de diciembre.
7. Aumento de los volúmenes de lluvia entre dos y seis veces más de lo normal para el mes de diciembre en las ciudades de Riohacha, Cartagena, Montería, Valledupar, Barranquilla, Santa Marta, Apartadó, Cúcuta, Bucaramanga, Bogotá, Quibdó, Buenaventura, Villavicencio y Puerto Carreño	Mantenimiento y agudización	Mes de diciembre de 2010
8. Ruptura de los diques de contención en varios sectores del canal del Dique, afectando los pobladores y las zonas cultivables.	Hecho calificado como nuevo	17 de diciembre de 2010
9. Remoción en masa de la cabecera de Gramalote, Norte de Santander	Hecho calificado como nuevo	17 de diciembre de 2010
10. Desbordamientos en	Hecho calificado como nuevo	18 de diciembre

<p>la Ciénagas de El Totumo y el Guájaro que afectan los municipios de Luruaco y Repelón, Atlántico</p>		<p>de 2010</p>
<p>11. Alud de tierra en La Cruz, Nariño</p>	<p>Hecho calificado como nuevo</p>	<p>23 de diciembre de 2010</p>
<p>12. Que según la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, se ha presentado un aumento progresivo de personas afectadas por el fenómeno de la Niña en todo el país llegando a un número 2.220.482. Que el número de familias afectadas es de 458.087, el de pérdidas humanas de 310, el de heridos de 289, el de personas desaparecidas de 63, el de viviendas destruidas de 5.175, el de viviendas averiadas de 325.379, el de vías averiadas de 737 y en general 711 municipios afectados. Que según este mismo organismo las lluvias afectaron afectó en diversas regiones del país la prestación de varios</p>	<p>Agudización</p>	<p>30 de diciembre de 2010</p>

<p>servicios públicos esenciales: acueductos 223, alcantarillados 16, centros de salud 12, centros educativos 157 y centros comunitarios 37. Finalmente que este fenómeno natural afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional.</p>		
<p>13. Que en razón del fenómeno de La Niña, de acuerdo con los centros internacionales de Predicción Climática y los análisis del IDEAM, se prolongará hasta mediados del año 2011, las temporadas secas de las regiones Caribe y Andina presentarán volúmenes de lluvia por encima de sus valores mensuales y estarán seguidas de temporadas lluviosas.</p>	<p>Amenaza</p>	<p>El informe se tiene desde la primera declaratoria de emergencia el 7 de diciembre de 2010</p>
<p>14. Que la situación descrita ha llevado a los pobladores de las zonas</p>	<p>Agudización.</p>	<p>Diciembre de 2010</p>

afectadas a abandonar sus viviendas y alojarse en albergues provisionales generando riesgos de salud por hacinamiento, y que la interrupción de los servicios públicos esenciales en varios municipios genera riesgos sanitarios y de salubridad pública para las poblaciones afectadas.		
--	--	--

4.2.1.5. En el **caso concreto** y teniendo en cuenta las pruebas aportadas al proceso por la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, por el Departamento Administrativo de la Presidencia y por el IDEAM, comprueba la Corte la ocurrencia de los hechos descritos^[198]. Igualmente estima que algunos de los hechos son de aquellos considerados como “notorios”, por haber sido de público conocimiento a través de los medios de comunicación, como aquellos que se refieren al rompimiento del Canal del Dique, la remoción en masa del municipio de Gramalote, el alud de tierra producido en La Cruz (Nariño) y el desbordamiento de las Ciénagas de El Totumo y el Guájaro. No obstante lo anterior, se debe subrayar que los hechos descritos se presentaron durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública del Decreto 4580 que se declaró desde el 7 de diciembre de 2010 y que se mantuvo hasta el 5 de enero de 2011. Del mismo modo respecto a los hechos de amenaza, se debe subrayar que el gobierno y todas las instancias ya tenían conocimiento de éstos y por ende no podrían ser calificados como extraordinarios, situación que se analizará en el siguiente punto sobre el carácter sobreviniente de los hechos.

4.2.1.6. **Sobreviniencia de los hechos:** Este requisito proviene de la interpretación conjunta del artículo 215 de la C.P.^[199] y el artículo 2° de la LEEE^[200]. En la sentencia C-135 de 2009 se dijo que en el análisis de este presupuesto se debe verificar si los hechos descritos en la declaratoria tuvieron lugar de manera improvisada y que se hayan apartado de lo ordinario, es decir de lo común o de lo natural. En esta misma sentencia se estableció que los acontecimientos deben ser de tal importancia, alcance e intensidad que ciertamente trastornen o pongan seriamente en riesgo el orden económico, social o ecológico del país o constituyan grave calamidad pública. Igualmente en la Sentencia C- 252 de 2010^[201] se estableció que el carácter sobreviniente de los hechos se ha asimilado a los vocablos novedoso, imprevisible, impredecible e irresistible^[202].

4.2.1.7. Del mismo modo en la Sentencia C- 156 de 2011, se explicó que este presupuesto analiza “*el carácter repentino, inesperado o imprevisto de un acontecimiento llamado a ocasionar perturbaciones en el orden social*”. En dicha sentencia se explicó de forma detallada cómo la jurisprudencia ha definido la sobreviniencia de los hechos como aquellos “anormales o extraordinarios” o aquellas circunstancias imprevisibles, que se diferenciarán de aquellos que se presentan regular y cotidianamente. Igualmente se estableció que la jurisprudencia ha reconocido en determinados casos la existencia de un hecho sobreviniente aún cuando se enmarque en situaciones crónicas o estructurales, siempre y cuando por alguna circunstancia “*súbita y repentina dichas situaciones se agudizan más allá de la progresión esperada del fenómeno*”^[203].

4.2.1.8. En el **caso concreto** el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 enumera una serie de hechos que fueron sistematizados en esta providencia^[204] como hechos calificados como nuevos, de mantenimiento, de agudización y de amenaza. Sobre estos hechos constata la Corte en primer lugar que muchos son idénticos a los que se enumeran en la primera Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública del Decreto 4580 de 2010. Así por ejemplo, en relación a los hechos clasificados en esta providencia como de amenaza, en el Decreto 4580 de 2010, al igual que en el Decreto 020 de 2011, se señaló que de acuerdo con

los pronósticos del IDEAM el fenómeno de La Niña se podía extender hasta mediados de mayo o junio de 2011^[205]. Igualmente se estableció que de acuerdo con el índice Multivariado ENSO-MEI el nivel del fenómeno de La Niña 2010 – 2011 es el más fuerte registrado en los últimos años y por ende se pronostica el aumento inusitado del caudal de las lluvias. Finalmente se dijo que la extensión del Fenómeno de La Niña hasta mediados de 2011 podía llegar a empatar con el segundo régimen de lluvias^[206]. Teniendo en cuenta esta situación no se puede establecer que los hechos calificados como de amenaza eran novedosos, imprevisibles, inusitados e impredecibles, teniendo en cuenta que el Gobierno tuvo conocimiento de éstos y que éstos ya se habían advertido desde la primera declaratoria en donde se pronosticaba un régimen de lluvias extraordinario y anormal que se extendería hasta mediados del 2011.

4.2.1.9. Igualmente se debe tener en cuenta que el Decreto 4819 que crea el Fondo de adaptación y otorga facultades de construcción y reconstrucción, el Decreto 4820 que establece la venta del 10 % de Ecopetrol; el Decreto 4821 que define los proyectos integrales de desarrollo urbano (PIDU); el Decreto 4828 que destina recursos al Ministerio de Agricultura para vivienda rural y da capital al fondo agropecuario; y el Decreto 4831 que establece la destinación de regalías al Fondo Nacional de adaptación, todos ellos dictados el 29 de diciembre 2010, aluden a la posibilidad de que los efectos de la grave ola invernal se extiendan a magnitudes cada vez mayores, haciendo más ostensible el hecho de que a sabiendas de los pronósticos y predicciones no se hubieran dictado todas las medidas necesarias para afrontar los hechos descritos durante la vigencia de la primera emergencia.

4.2.1.10. Por otro lado no encuentra la Corte que los elementos fácticos dados en las motivaciones del Decreto 020 de 2011 tengan el carácter de extraordinarios e inusitados, ya que el gobierno contaba con las potestades del estado de excepción para poder afrontar las posibles amenazas inminentes que se presentarían por la agravación de la ola invernal derivada del Fenómeno de La Niña 2010 - 2011 y en esa medida disponía de facultades extraordinarias para “impedir la extensión de los efectos” de la

emergencia, como se establece en el artículo 215 de la C.P. Por esta serie de circunstancias no encuentra la Corte que se verifique en este caso un hecho súbito y repentino en donde la agudización de la situación se dé por fuera de la progresión esperada del fenómeno. En el presente caso se evidencia que desde la primera declaratoria de emergencia el Gobierno advirtió dentro de las motivaciones de la declaración, la prolongación de la ola invernal, por la presencia del fenómeno de La Niña, la cual podía irse agravando hasta mediados del 2011, según los pronósticos anexados a la demanda.

4.2.1.11. Igualmente con relación a los hechos calificados por el Gobierno como nuevos, de mantenimiento y agudización se tiene que resaltar que todos ellos se presentaron durante la vigencia de la primera declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, es decir cuando estaba rigiendo el Decreto 4580 de 2010, que tuvo vigencia del 7 de diciembre de 2010 hasta el 5 de enero de 2011. En este sentido la Corte acoge lo que estableció el Procurador General de la Nación en su concepto de que estos hechos no pueden calificarse de “nuevos”, ya que todos ellos ocurrieron durante la vigencia del primer estado de emergencia dictado con base en los mismos hechos. Así el mantenimiento de las inundaciones de los municipios de Campo de la Cruz, Manatí, Santa Lucía y Suán ya se venían presentado desde la primera declaratoria de emergencia y se agudizaron el 17 de diciembre de 2010 con el rompimiento del Canal del Dique; el desbordamiento de las ciénagas de El Totumo y el Guajáro que se da el 18 de diciembre de 2010; la remoción en masa del municipio de Gramalote el mismo 17 de diciembre de 2010, la alerta roja en la Represa de Prado Tolima el 20 de diciembre de 2010; el alud de tierra en la Cruz, Nariño, que se presenta el 23 de diciembre de 2010 y las estadísticas sobre el aumento progresivo de las personas y familias afectadas, que ya se conocían por parte de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior el 30 de diciembre de 2010. Es decir que lo que trata de hacer el gobierno en este caso es mostrar los hechos como nuevos cuando estaban contenidos en unos viejos^[207]. Considera la Corte que no se pueden aducir como novedosos para declarar un nuevo estado de emergencia aquellos hechos que han acaecido durante la vigencia de un estado de emergencia anterior, ya que durante esos

momentos el Gobierno tenía las potestades extraordinarias para actuar y afrontar las calamidades de una manera presta e inmediata como se analizará con detalle en el presupuesto de la subsidiariedad o de la necesidad de la declaratoria de emergencia.

4.2.1.12. Finalmente se debe resaltar que resulta incomprensible para la Corte que los hechos calificados como nuevos por parte del Gobierno no fueron atendidos de manera inmediata por ninguno de los decretos de desarrollo dictados en la segunda declaratoria, ya que estos se establecen para reforzar, complementar y corregir los decretos de la primera declaratoria. Así por ejemplo, el Decreto 143 de 21 de enero de 2011 sobre expropiación de las CAR para la protección de las fuentes de aguas, se expide para modificar el Decreto 4868 expedido en la primera emergencia; el Decreto 142 de 21 de enero de 2011, se expide para modificar el Decreto 4829 de 2010, para otorgar otra función al Fondo de adaptación; el Decreto 130 de 20 de enero de 2011 sobre el empleo de emergencia modifica el Decreto 016 de 2011^[208]; y el Decreto 127 de 20 de enero de 2011 que autoriza invertir recursos públicos para recuperar establecimientos educativos privados complementa el Decreto 4827 de 2010. Nótese que, al menos respecto de estos decretos, no se observa su relación con los “hechos nuevos” invocados, precisamente porque todos ellos lo único que hacen es complementar medidas que ya se habían proferido en la primera declaratoria de emergencia. Por último, debe tenerse en cuenta el hecho de que a pesar de que el Decreto 020 de 2011, se expidió el 7 de enero de 2011, solo se empezaron a expedir decretos de desarrollo trece (13) días después de la vigencia de la segunda declaratoria, esto es, el 20 de enero de 2011, circunstancia que evidencia una actitud por parte del Gobierno que es ajena a la inmediatez que se requiere en la atención inmediata, máxime si son varios los días que tiene el gobierno entre el “hecho nuevo” y la finalización de la primera declaratoria de la emergencia, de los hechos calamitosos.

4.2.1.13. En **conclusión sobre la sobreviniencia de los hechos**, encuentra la Corte que si bien formalmente en los considerandos del Decreto 020 de 2011 se enumeran una serie de hechos vinculados a la ola invernal, no

puede hablarse ciertamente de hechos novedosos, impensables e inusitados que ameritaran acudir a una nueva declaratoria de emergencia o que no pudieran ser conjurados con los múltiples instrumentos ya creados en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, que previó una amplia gama de mecanismos orgánicos, presupuestales y administrativos para enfrentar la crisis provocada por la grave calamidad pública. Es cierto que la jurisprudencia constitucional ha aceptado la viabilidad de declarar el estado de emergencia frente a la ocurrencia de hechos que si bien no son enteramente nuevos, su agravación repentina e imparable puede perturbar o llegar a hacerlo de manera grave e inminente, el orden económico, social y ecológico. Sin embargo, en el presente caso se observa que desde la primera declaración del estado de emergencia el Gobierno advirtió la prolongación de la ola invernal por la presencia del fenómeno de La Niña, la cual podía irse agravando con el devenir de los días hasta mediados de 2011, según pronósticos del IDEAM anexados al expediente. Encuentra la Corte que en este caso el Gobierno habría podido tomar las debidas precauciones, además de atender oportunamente consecuencias como las que tuvieron lugar entre el 17 y el 30 de diciembre de 2010 y que ahora se invocan como causas de la nueva declaratoria de emergencia. Más aún, algunos decretos de desarrollo de la primera emergencia, esto es, los decretos legislativos 4819, 4820, 4821, 4828 y 4831 de 2010, aluden a la posibilidad de la extensión de los efectos a magnitudes cada vez mayores, por lo que se adoptan medidas extraordinarias al respecto. Por esta serie de razones no encuentra la Corte que se haya cumplido con el presupuesto de sobreviniencia en la Declaratoria de emergencia, económica, social y ecológica en razón de grave calamidad pública del Decreto 020 de 7 de diciembre de 2011.

4.2.1.14. A pesar que el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 puede ser declarado como inconstitucional por la no comprobación de la sobreviniencia de los hechos, continúa la Corte, para abundar en razones que justifican la decisión que tomará, con el examen de los presupuestos de constitucionalidad de dicho decreto.

4.2.1.15. Sobre el **principio de identidad de los hechos** se ha establecido que dicho principio se refiere a que los presupuestos fácticos descritos en la declaratoria sean diferentes a aquellos que dan lugar a la guerra exterior y a la conmoción interior. El principio de la identidad se establece en el artículo 215 de la C.P. y en el artículo 46 de la LEEE. Sobre el cumplimiento de este requisito le corresponde a la Corte Constitucional determinar si los hechos que causaron la perturbación no son asimilables a los actos de agresión o de guerra externa en que se basa el Estado de Guerra Exterior (Art. 212 de la C.P.), ni consistan en actos lesivos de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, que integran la noción de orden público del Estado de Conmoción Interior (Art. 213 de la C.P)^[209].

4.2.1.16. En el **caso concreto**, la Corte constata que los hechos nuevos, los hechos de mantenimiento, agravación y amenaza que dan lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública, no son de aquellos hechos que dan lugar a la declaratoria de Conmoción Interior (art. 213 C.P) o al estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P), es decir, que guardan identidad propia ya que se relaciona directamente con la calamidad pública que se ha producido por el aumento desproporcionado de las lluvias, que tiene como origen el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, es decir que el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 cumple con dicho presupuesto.

4.2.1.17. En **conclusión sobre el presupuesto fáctico** la Corte encuentra que se cumplió con la ocurrencia de los hechos y la identidad de éstos. Sin embargo, no se verificó el cumplimiento de la sobreviniencia de los hechos, al constatarse que el Gobierno ya tenía conocimiento y estaba advertido de la continuación y agudización de la ola invernal hasta mediados del 2011, con base en los pronósticos meteorológicos que había establecido el IDEAM y las instancias internacionales de predicción climática. Así mismo no se cumplió con dicho presupuesto porque los hechos calificados como nuevos, de mantenimiento y agudización ocurrieron durante la vigencia de la primera declaratoria de emergencia que se produjo con la promulgación del Decreto 4580 de 2010, es decir del 7 de diciembre del 2010 al 5 de

enero de 2011. Por ende, estos hechos no pueden ser calificados de súbitos, imprevisibles o inusitados porque el Gobierno los pudo haber atendido de manera presta y eficaz con las potestades extraordinarias que se establecieron durante la primera declaratoria de emergencia por los mismos hechos. Tuvo de sobra un margen temporal de actuación en este sentido. Por esta razón el Decreto 020 de 7 de enero de 2011, no cumple con todos los requisitos del presupuesto fáctico.

4.2.3. Juicio Valorativo

4.2.3.1. Como ha venido reseñando la jurisprudencia constitucional, dentro de los presupuestos materiales que se deben verificar por parte de la Corte, se encuentra si los hechos descritos en el Decreto son de aquellos que por su **gravedad, inminencia, intensidad e importancia** justifican la declaratoria de emergencia. Como quedó establecido en la Sentencia C-156 de 2010 “*mientras los juicios de ‘realidad’, ‘identidad’ y ‘sobreviniencia’ recaen sobre los hechos generadores, el ‘juicio de gravedad’ se enfoca en las consecuencias de tales hechos, estos es, la perturbación del orden –o la amenaza de ella o la calamidad pública*”^[210].

4.2.3.2. Este presupuesto se encuentra dispuesto en el artículo 215 de la C.P. cuando establece que los hechos deben perturbar o amenazar de forma “*grave e inminente*” el orden económico, social o ecológico o deben constituir una grave calamidad pública^[211]. En la Sentencia C-245 de 2009 se dijo que “*No cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas*”. La jurisprudencia constitucional ha establecido que los elementos que debe analizar la Corte en este juicio son el de la gravedad, inminencia, intensidad e importancia de los hechos y si la declaratoria por parte del gobierno no tuvo una motivación errónea o arbitraria^[212].

4.2.3.3. Igualmente se debe subrayar que la gravedad de la perturbación puede ser actual o potencial, es decir, que la perturbación puede ser un hecho consumado o pueden ser aquellos hechos causales que aún no constituyen perturbación, sino amenaza inminente de ésta^[213]. Del mismo modo hay que resaltar que el juicio de la gravedad ha de expresarse en la afectación significativa de los derechos a la vida, la integridad física, la subsistencia digna, el trabajo, la propiedad, la salud, la educación, la movilidad y circulación, el ambiente sano y en general los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de los habitantes del país^[214].

4.2.3.4. Por otra parte hay que resaltar que el juicio valorativo tiene relación directa con el margen de apreciación que tiene el Presidente de la República en la valoración de la gravedad de la perturbación o la amenaza de perturbación del orden social suscitados por la emergencia. En este caso se trata de un juicio objetivo que debe realizar el gobierno en donde se debe tener en cuenta: (i) un concepto establecido de orden económico, social y ecológico, y (ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y un lugar determinado. Este margen de apreciación se relaciona con la capacidad que tiene el gobierno de valorar la gravedad de una situación calamitosa para decretar la emergencia, de acuerdo a la información que se disponga y a la constatación del desbordamiento de las medidas ordinarias para afrontar la situación. Igualmente en el análisis del margen de apreciación se debe verificar si la decisión no fue arbitraria ni errónea^[215], es decir que la facultad reservada al Gobierno para determinar la gravedad de la situación no puede ser dictada por la sola voluntad o el capricho del ejecutivo de manera equivocada o torticera, dando lugar a que se instrumentalice el mecanismo de la declaratoria de emergencia con miras a eludir la potestad ordinaria que tiene el Congreso de dictar leyes^[216].

4.2.3.5. En el **caso concreto** le corresponde a la Corte determinar cuáles fueron las razones para calificar las circunstancias fácticas generadoras de la emergencia económica, social, ecológica por razón de grave calamidad pública como hechos graves, inminentes, intensos e importantes y luego

verificar si no se incurrió en una apreciación arbitraria o en un error manifiesto al realizar tal valoración. Sobre esta valoración tendrá en cuenta la Corte el margen de apreciación que tuvo el Gobierno para decretar la segunda emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública por los mismos hechos, el fenómeno de La Niña 2010 - 2011. Igualmente se debe hacer hincapié que a raíz de la primera declaratoria ya se habían dictado por parte del Gobierno un total de 25 decretos para afrontar la crisis invernal con fundamento en el Decreto 4580 de 2010, tres de los cuales fueron dictados extemporáneamente^[217].

4.2.3.6. En un primer lugar se debe resaltar que el Decreto 020 de 7 de enero de 2011, establece como hecho generador o causa de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública el aumento inusitado de las lluvia y la grave ola invernal que se produjo por el Fenómeno de la Niña 2010 - 2011. En este sentido se tiene que subrayar que sobre estos mismos hechos ya se había declarado una primera emergencia por los mismos hechos con el Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010 que tuvo vigencia hasta el 5 de enero de 2011. Como quedó explicado anteriormente en las consideraciones de la Declaratoria del Decreto 4580 de 2010 se estableció que de acuerdo al índice Multivariado ENSO – MEI (por sus siglas en inglés) se estimó que el fenómeno de La Niña, el nivel de este evento durante 2010, indicaba que ha sido el más fuerte jamás registrado, desde que se presentó dicho fenómeno en los años 1954, 1964, 1970, 1973 y 1998^[218].

4.2.3.7. Como se afirmó en la Sentencia C-156 de 2011 el Fenómeno de La Niña se originó con posterioridad al Fenómeno del Niño, en donde se presentaron temperaturas de la superficie del mar (TSM) ligeramente inferiores a la temperatura ordinaria que se presentaba en el Océano Pacífico. En dicha Sentencia se dijo,

“El Fenómeno de la Niña se inició a finales de mayo de 2010 en la cuenca del Océano Pacífico Tropical, donde se presentaron temperaturas de la superficie del mar (TSM)

ligeramente inferiores a la temperatura normal para ese mes, (...) De acuerdo con los análisis del Centro Internacional de Predicción Climática – NCEP/NWS – se esperaba que ‘La Niña’ se fortaleciera y alcanzará su fase madura durante el último trimestre del presente año, manteniéndose hasta el primer trimestre del año 2011. Para el mes de octubre los modelos internacionales de predicción del clima y los análisis realizados por el IDEAM, continuaron mostrando que el fenómeno se extendería hasta el primer trimestre de 2011, ya que el enfriamiento de las aguas del Océano Pacífico Tropical se hacía más intenso con respecto al mes anterior. Comenzando noviembre se observó un mayor enfriamiento que se extendió a un área más amplia del Océano Pacífico Tropical. Los modelos internacionales de predicción del clima y los análisis realizados por el IDEAM, mostraron que el fenómeno se extenderá hasta la primavera del hemisferio norte (marzo-junio del 2011). El análisis de algunos indicadores océano – atmosféricos permitían prever que el fenómeno actual se presentaría con una intensidad fuerte y al compararlo con los últimos eventos fuertes ‘La Niña’ anteriores (1954, 1964, 1970, 1973, 1998) éste resultó ser el más fuerte. Para principios del mes de diciembre los modelos internacionales de predicción del clima y los análisis realizados por el IDEAM, continúan mostrando que el fenómeno se extenderá hasta el período abril – mayo – junio del 2011’’^[219]

4.2.3.8. Por otra parte hay que resaltar que el Fenómeno de la Niña 2010 - 2011^[220], según el Boletín Número de 22 de febrero de 2011 del IDEAM^[221], alcanzó su intensidad máxima a finales del año pasado y tiende a disiparse a mediados del presente año. El Instituto explica que debido a este fenómeno, se generaron lluvias extraordinarias en las regiones Caribe, Andina y Pacífica del país, impidiendo incluso que la temporada seca de mitad de año acaeciera en estas regiones. Este aumento

significativo de las lluvias implicó que se acrecentaran los caudales de los ríos y represas y con ello, que se presentará un incremento en la probabilidad de inundaciones, crecientes y deslizamientos de tierras. Igualmente explica dicho Instituto que a pesar de que, “(...) *la temperatura superficial del mar en la zona central del océano Pacífico tropical (...) presenta aún un enfriamiento significativo (valores alrededor de 1.2 grados por debajo de lo normal), en la parte oriental se observa una tendencia hacia condiciones neutrales, especialmente frente a las costas suramericanas (...)*”^[222]. Por esta razón técnica pronostica que es probable que dicho fenómeno finalice en el periodo abril-mayo de 2011. Igualmente en el Boletín No 191 de enero de 2010 del IDEAM se dijo que “*Continua ‘La Niña’ en el Océano Pacífico Tropical y de acuerdo con los modelos internacionales de pronóstico, se prolongaría hasta el segundo trimestre de 2011 (abril a junio), así como su influencia sobre las condiciones climáticas en gran parte del país*”^[223].

4.2.3.9. Teniendo en cuenta lo anterior pasa la Corte a analizar los efectos de los hechos que se han venido presentando y que determinaron que el gobierno decretara nuevamente el estado de emergencia económica, social y ecológica por calamidad pública el pasado 7 de enero de 2011. Hay que subrayar que en el Decreto 020 de 2011, a diferencia del Decreto 4580 de 2010, no se hizo un capítulo independiente en donde se especificare “*la Gravedad de la calamidad pública y su impacto en el orden económico social y ecológico*”^[224], sino que dentro de los considerandos se enumeraron los hechos causales con los efectos de los mismos^[225]. Sin embargo, dentro de los efectos económicos, sociales y ecológicos que se expusieron en la declaratoria para sustentar la gravedad se pueden enumerar los siguientes:

- 1) Que según la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, al 30 de diciembre de 2010 se ha presentado un aumento progresivo de personas afectadas por el fenómeno de la Niña en todo el país llegando a un número 2.220.482. Que el número de familias afectadas es de 458.087, el de pérdidas humanas de 310, el de heridos de 289, el de personas desaparecidas de 63, el de

viviendas destruidas de 5.175, el de viviendas averiadas de 325.379, el de vías averiadas de 737 y en general 711 municipios afectados.

- 2) Que según la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia el incremento de las lluvias afectó en diversas regiones del país la prestación de varios servicios públicos esenciales: acueductos 223, alcantarillados 16, centros de salud 12, centros educativos 157 y centros comunitarios 37.
- 3) Que este fenómeno natural afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional, según el Reporte de la Dirección de Gestión del Ministerio del Interior y de Justicia del 30 de diciembre de 2010.
- 4) Que en razón del fenómeno de La Niña, de acuerdo con los centros internacionales de Predicción Climática y los análisis del IDEAM, se prolongará hasta mediados del año 2011, las temporadas secas de las regiones Caribe y Andina presentarán volúmenes de lluvia por encima de sus valores mensuales y estarán seguidas de temporadas lluviosas.
- 5) Que la situación descrita ha llevado a los pobladores de las zonas afectadas a abandonar sus viviendas y alojarse en albergues provisionales generando riesgos de salud por hacinamiento, y que la interrupción de los servicios públicos esenciales en varios municipios genera riesgos sanitarios y de salubridad pública para las poblaciones afectadas.

4.2.3.10. Igualmente se debe subrayar que de acuerdo a las pruebas aportadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República^[226] y la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia^[227], se ha presentado un incremento en las lluvias de tal magnitud que ha afectado la prestación de los servicios de salud y educación. Así, según el informe del Ministerio de Salud y Protección Social se explica que, *“a la fecha se han reportado 53 nuevas sedes*

prestadoras de salud afectadas por daños en infraestructura y equipos, generados por inundaciones, deslizamientos y hundimientos de tierra, daños en las cubiertas de las edificaciones entre otros”^[228]. Igualmente se estableció por parte del Ministerio de Educación Nacional^[229] que existen “1.433 sedes afectadas en su infraestructura y 433 sedes utilizadas como albergue, implicando que más de 556.000 estudiantes no pudieran continuar con sus estudios en forma regular durante el calendario del año 2011”. En esta misma comunicación se estableció que desde el 7 de diciembre de 2010 la población estudiantil afectada por la ola invernal creció en un 73 %, y la infraestructura educativa afectada (incluyendo albergues) aumentó hasta 1.053 sedes educativas, es decir un aumento de la afectación en un 129%.

4.2.3.11. Del mismo modo, hay que resaltar que las pruebas indican que en materia de agua y saneamiento básico el Fenómeno de La Niña perturbó la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, imposibilitando en algunos casos la prestación de los mismos y dando lugar a que se acrecentara exponencialmente la cifra de daños^[230]. Por último, se debe subrayar que el Ministerio de Transporte informó del aumento de las vías averiadas que para enero de 2011 daba lugar a un número de 737 carreteras afectadas, cifra que se consideraba en aumento ya que los datos se encontraban en proceso de consolidación^[231].

4.2.3.12. Por otra parte se debe resaltar el aumento considerable del número de hectáreas afectadas en donde se demostró por parte del Ministerio de Agricultura^[232] que de acuerdo a las imágenes satelitales de 6 de enero de 2011 se identificaron 764.033 hectáreas inundadas de las cuales 608.241 corresponden a tierras de uso agropecuario. En este mismo sentido se estableció que se tienen datos de más de 300.000 aves muertas (ponedoras y engorde), 89.000 bovinos muertos, 1'429.000 bovinos desplazados, y 6'100.000 de alevinos y 740 toneladas de carne perdidas^[233]. También explicó el Ministerio que para la tercera semana de enero, se tienen reportadas por las Secretarías de Agricultura 199.500 hectáreas inundadas que si se suman a las 608.241 hectáreas identificadas satelitalmente, y a las 200.000 hectáreas que han sido afectadas por exceso

de humedad, el país tiene más de 1 millón de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria que han sufrido perjuicios por el invierno^[234].

4.2.3.13. Como se estableció en la parte de los antecedentes, en el siguiente cuadro se puede comprobar la progresión de los daños causados por el Fenómeno de La Niña. Hay que resaltar que las cifras comparan la situación que se tenía en el momento de la primera declaratoria de emergencia invernal el 7 de diciembre de 2010 y la que se tenía a 30 de diciembre de 2010 aún vigente dicha declaratoria, mostrando la progresión de los daños producidos por la ola invernal:

Afectaciones	Reporte a 06/12/2010	Reporte a 30/12/2010
Muertos	206	310
Heridos	246	289
Desaparecidos	119	63
Personas afectadas	1'614.676	2'220.482
Familias	337.513	458.087
Viviendas Destruidas	2.049	5.157
Viviendas Averiadadas	275.569	325.379
Hectáreas	220.000	726.172

4.2.3.14. Por otro lado la Corte constata que los medios probatorios demuestran que el número de personas que directamente se vieron afectadas con los acontecimientos puntuales acaecidos durante el mes de diciembre de 2010 son los siguientes:

- 1) Por el fenómeno de remoción en masa en la cabecera del municipio de Gramalote – Norte de Santander, que se produjo el 17 de diciembre de 2010, el gobierno demostró que afectó a un número de 4.000 personas dejando 100 viviendas destruidas y 900 averiadas, y obligó a la evacuación total del municipio^[235].
- 2) El alud de tierra que se produjo en la Cruz – Nariño que se presentó el 23 de diciembre de 2010 con un saldo de 13 personas muertas y 5 viviendas destruidas.
- 3) La ruptura de los diques de contención del Canal del Dique que se produjo en varios sectores del canal del Dique y los desbordamientos de las Ciénagas de El Totumo y el Guájaro que afectaron a los Municipios de Luruaco y Repelón – Atlántico el 18 de diciembre de 2010.
- 4) Que algunos de los pobladores de las zonas afectadas se han visto obligados a abandonar sus viviendas y alojarse en albergues provisionales generando riesgos de salud por hacinamiento^[236].
- 5) Del mismo modo se establece como presupuesto de la gravedad la interrupción de los servicios públicos esenciales en varios municipios que ha generado riesgos sanitarios y de salubridad pública para los habitantes de las poblaciones afectadas.

4.2.3.15. Teniendo en cuenta todo lo anterior, considera la Corte que los hechos descritos en el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 son de aquellos que pueden calificarse como graves ya que por su intensidad e importancia han llegado a producir una serie de efectos que han logrado trastornar el orden económico, social y ecológico en algunas regiones del país y han afectado de manera significativa los derechos a la vida, la integridad física, la subsistencia digna, el trabajo, la propiedad, la salud, la educación, la movilidad y circulación, el ambiente sano y en general los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de las víctimas del

general invierno. Sin embargo, con relación al margen de apreciación que tuvo el Gobierno para dictar esta segunda emergencia por los mismos hechos derivados de la agravación de la ola invernal generada por la agudización y el recrudecimiento del invierno por el Fenómeno de la Niña 2010 – 2011, se debe hacer énfasis que aunque los hechos pueden calificarse como graves, el gobierno ya había establecido una serie de medidas de emergencia que estaban vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos catastróficos descritos amén de que, como se ha anotado, los hechos no fueron sobrevinientes, súbitos o imprevisibles^[237]. Estas medidas tienen carácter permanente a excepción de las normas tributarias y penales. Por esta razón considera la Corte que el elemento de la gravedad, aunque se presenta y se constituye en muchos casos en un hecho notorio, se debe ponderar con el elemento de la necesidad o de la subsidiariedad y la no suficiencia de las medidas ordinarias para afrontar los hechos calificados como gravosos, presupuesto que analizará la Corte en el siguiente apartado.

4.2.4 Juicio de necesidad o de la insuficiencia de las medidas ordinarias. Una segunda declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública debe justificarse de manera estricta y rigurosa cuando se trata de los mismos hechos

4.2.4.1 En primer lugar, se debe hacer hincapié en que el juicio de necesidad o de insuficiencia de las medidas ordinarias parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar por sí solas la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico^[238]. El juicio de suficiencia de las medidas ordinarias tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en los artículos 11 y 13 de la LEEE. En el artículo 11 de la LEEE se establece el principio de **necesidad** que dice que, “*los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente*”. Por su parte el artículo 13 de la LEEE establece el principio de **proporcionalidad** que dice que, “*... las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar y que la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será*

admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

4.2.4.2. En segundo término, como se ha establecido en la jurisprudencia constitucional, este juicio implica tres pasos: en primer lugar (i) se tiene que verificar la existencia de las medidas ordinarias, en segundo término (ii) se tiene que comprobar si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado, y en tercer término (iii) se tiene que analizar si las medidas ordinarias para superar la crisis eran insuficientes para afrontar la emergencia. En tercer término hay que subrayar que la jurisprudencia constitucional ha establecido que el análisis sobre la suficiencia de las medidas ordinarias es de carácter global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncian en el decreto declaratorio^[239]. Finalmente, se tiene que resaltar que desde la Sentencia C-254 de 2010 se dijo que si los hechos que obligan a la declaración de estado de emergencia provienen de la conducta del Gobierno, el test de subsidiariedad deberá ser más estricto, *“puesto que la ampliación de las competencias del Gobierno no puede ser la consecuencia inmediata y automática de la malversación o preterintención de las medidas ordinarias”.*

4.2.4.3. Del mismo modo y como se ha establecido en las Sentencias C-070^[240] y C-254 de 2009^[241] considera la Corte que el Gobierno Nacional debe justificar de una manera rigurosa y estricta la utilización del estado de emergencia, económica, social y ecológica, máxime cuando se trata de una segunda declaratoria de emergencia por los mismos hechos. La mayor rigurosidad que debe aplicarse en el examen de constitucionalidad de una segunda declaratoria de emergencia por los mismos hechos proviene, no solo de que el Gobierno pudo contar con las potestades ordinarias, que fueron insuficientes para afrontar la calamidad, sino también con las facultades extraordinarias que les fueron otorgadas en la primera declaratoria de emergencia. Es decir, en los eventos en los cuales el gobierno declare por una segunda vez un estado de emergencia, debe no solo establecer porqué las medidas ordinarias no le son suficientes, sino también establecer porqué el segundo estado de emergencia que proviene de una “causa común” con el primero, es necesario ante la imposibilidad de

superar la crisis marcada por la insuficiencia de las medidas extraordinarias que derivan de la primera declaratoria.

4.2.4.4. Teniendo en cuenta lo anterior en este punto, valorará la Corte si las medidas ordinarias fueron insuficientes y también si las medidas extraordinarias se hicieron necesarias y no fueron suficientes para afrontar la emergencia. Hay que resaltar sobre aspecto que los decretos de desarrollo adoptados en un estado de excepción son de carácter permanente a excepción de las medidas tributarias que según el inciso tercero del art. 215 dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente. Este carácter transitorio también se extiende a las medidas de naturaleza penal. Por el carácter permanente de dichas medidas, se puede considerar que una vez dictadas por el gobierno y una vez se haga el estudio de constitucionalidad de parte de la Corte, pasan a tener carácter ordinario. Por otro lado hay que resaltar que la Corte debe hacer el análisis de los decretos de desarrollo expedidos en un estado de emergencia para verificar si estas medidas eran suficientes y si una segunda declaratoria era necesaria. Este análisis se realizará de una forma global ya que cada decreto de desarrollo será analizado por la Corte autónoma y particularmente.

4.2.4.5. En el **caso concreto** el juicio de suficiencia consiste en determinar si la calamidad pública que generó la ola invernal y que tuvo como causa el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011 se habría podido superar con el solo ejercicio de las atribuciones normativas e institucionales ordinarias o si estas atribuciones fueron desbordadas por los hechos que generaron la emergencia. Del mismo modo se tiene que valorar que por tratarse de una segunda declaratoria de emergencia que se sustenta en un mismo presupuesto fáctico o “causa ecológica común”, el juicio de subsidiariedad de las medidas ordinarias se debe extender al estudio global de los decretos de desarrollo de la primera emergencia, para valorar si dichas medidas fueron suficientes para afrontar la emergencia.

4.2.4.6. Sobre el primer punto constata la Corte que de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, el Gobierno utilizó las medidas jurídicas e institucionales ordinarias, incluso desde antes de la primera Declaratoria de Emergencia del Decreto 4580 de 2010. Del mismo modo se comprueba que se utilizaron las medidas que se establecen en el Decreto 919 de 1989 “*Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones*”. Estas medidas fueron las siguientes:

a) En una primera instancia se tomaron **medidas preventivas** como hacer traslados presupuestales para incrementar los recursos disponibles del Fondo Nacional de calamidades (Decreto 1547 de 1984).

b) En segundo lugar se decretó **la situación de calamidad pública** a través de la expedición de la Resolución No 573 de 18 de noviembre 2010, emitida por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

c) En tercer término se adoptó por parte de la Dirección de Gestión de Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia **el Plan de Acción Interinstitucional** para enfrentar los impactos del fenómeno de la Niña.

d) En cuarto lugar se expidió el Decreto 4579 de 2010 mediante el cual se declaró en todo el territorio nacional **la situación de desastre** por la agudización del fenómeno de la Niña 2010, con lo cual se hicieron regir los regímenes especiales previstos en el artículo 19 del Decreto Ley 919^[242] en conjunción con el artículo 24 del mencionado decreto^[243].

e) Finalmente se **expidió el Decreto 4580 de 2010** que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por treinta días^[244].

4.2.4.7. En cuanto a la utilización de las medidas ordinarias, y como quedó explicado suficientemente en la Sentencia C-156 de 2011, dada la magnitud

del fenómeno vivido, aparecen insuficientes los mecanismos ordinarios de que disponía el ejecutivo para afrontar la emergencia generada por el Fenómeno la Niña 2010 - 2011, ya que si bien es cierto el Decreto 919 de 1989 establece una serie de dispositivos ordinarios para conjurar una crisis, “*estos mecanismos atienden situaciones dentro de cierto grado de gravedad, pero no resultan idóneos para solucionar acontecimientos de carácter catastrófico*”^[245]. Por esta razón encuentra la Corte que en este caso el Gobierno utilizó adecuadamente las medidas e instrumentos ordinarios que tuvo a su alcance para afrontar la ola invernal, ya que encontró que las medidas eran insuficientes y desbordaron efectivamente la posibilidad de afrontar la calamidad.

4.2.4.8. Sobre la insuficiencia de las medidas de excepción hay que resaltar que estas medidas se tomaron pensando en la atención inmediata de los damnificados y víctimas de la ola invernal derivada del Fenómeno de la Niña 2010 – 2011. Esta atención se dio pensando en tres fases: en primer lugar (i) una fase de atención humanitaria, en segundo término (ii) una fase de rehabilitación y por último (iii) una fase de prevención y mitigación de desastres. Igualmente se ha establecido en la motivación de los distintos decretos de desarrollo de la primera emergencia, que para atender los daños de la ola invernal se requerían recursos cercanos a los \$30.1 billones de pesos. El gobierno dijo que este monto se tenía que distribuir en tres fases: \$2,7 billones que se destinan a la fase 1 de “Atención Humanitaria de Emergencia” a ser ejecutados en 2011; \$6 billones destinados a la fase 2 de “Rehabilitación”, a ser ejecutados entre el 2011 y 2014 y \$21,4 billones para ser utilizados en la fase 3 de “Reconstrucción y Mitigación de Riesgos”, en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el 2018^[246].

4.2.4.9. Teniendo en cuenta este diseño el Gobierno en el Decreto 020 de 2011 expuso que a pesar de que se adoptaron una serie de medidas con base en las potestades extraordinarias de la primera declaratoria, se presentaron un “cúmulo de riesgos imprevisibles” que determinaron que se hiciera necesario adoptar medidas adicionales para mantener, reforzar y coordinar las que ya se habían tomado en el primer estado de emergencia.

En las siguientes páginas se expondrá globalmente la temática de los Decretos de Desarrollo del Decreto 4580 de 2010 para establecer si dichas medidas eran suficientes y si se tuvieron en cuenta los principios de necesidad, proporcionalidad y suficiencia propiamente dicha de estas medidas.

DECRETOS DE DESARROLLO DEL DECRETO 4580 DE 2010

(7 de diciembre de 2010)

Decreto de Desarrollo. Control de constitucionalidad hasta la fecha	Tema General
1. Decreto 4627 de 2010 (13 de diciembre de 2010)	<p>-Establece que los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los Establecimientos del orden nacional, se destinarán a conjurar la crisis.</p> <p>- Dentro de estos ingresos, se incluyen ciertos fondos especiales y ciertas contribuciones parafiscales.</p> <p>- Dispone que esos recursos deben ser transferidos al Fondo Nacional de Calamidades a que hace mención el Decreto 1547 de 1984.</p> <p>- Se hace un contracrédito al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones por cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y siete millones trescientos catorce mil setecientos noventa pesos (\$402.587.314.790)</p>
2. Decreto 4628 de 2010 (13 de diciembre de 2010)	<p>· Expropiación por vía administrativa con indemnización</p>

	<p>previa:</p> <ul style="list-style-type: none"> - para la instrucción y reconstrucción de vivienda, y la reubicación de asentamientos urbanos, en las áreas afectadas por la ola invernal - La creación de la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y dotar de vivienda y de servicios a la población afectada - La reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, o la construcción de nuevos tramos
<p>3. Decreto 4629 de 2010 (13 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Ordena a ciertas empresas generadoras de energía hidroeléctrica a transferir un porcentaje de las ventas de energía a las CAR que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra la cuenca hidrográfica o el embalse y a los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica. · Impone esa misma obligación a las centrales térmicas. · Esos recursos deben destinarse para unas obras y actividades específicamente enumeradas en el decreto, cuya finalidad es mitigar o contrarrestar la emergencia. · Establece reglas para la ejecución de los proyectos relacionados con el agua potable y el saneamiento ambiental. Ejemplo contar con un informe del Comité Local de Prevención y Atención

	de Desastres
<p>4. Decreto 4673 de 2010 (17 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Autoriza al Ministerio del Medio Ambiente a usar equipos decomisados preventivamente en red vial de infraestructura. · Faculta a la autoridad ambiental para usar los elementos, medios, equipos etc. decomisados con el fin de atender las necesidades relacionadas con los motivos de la declaratoria de la emergencia como, por ejemplo, la construcción de obras de infraestructura para manejar el cauce de los ríos o la rehabilitación de la red vial afectada, recuperación de vivienda, rehabilitación de la red vial afectada. · Define quién debe hacerse cargo de los gastos de transporte, parqueadero, combustible etc. de esos bienes decomisados usados para enfrentar la emergencia
<p>5. Decreto 4674 de 2010 (17 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Medidas policivas para evacuación. Medidas de preparación de gestión de riesgos. · Regula la organización y ejecución de las medidas encaminadas a la protección de la población que se encuentra en grave peligro o ante la inminencia de desastre con motivo de la Niña · Define el concepto de mitigación o reducción de desastres. · Prescribe que, como las autoridades territoriales y de Policía son

las encargadas de velar por la seguridad y protección de la vida de las personas que se encuentren en zonas de alto riesgo a raíz de la ola invernal, deben impartir las órdenes de evacuación. En este mismo sentido, son las encargadas de identificar los factores de peligro, tomar medidas de prevención y preparación etc.

- Faculta al Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, para impartir órdenes de evacuación de inmediato cumplimiento. Establece el procedimiento que se debe seguir para hacer la evacuación.

- Dispone que, si las entidades territoriales y policivas no adelantan los programas de evacuación y reubicación, la Dirección anterior deberá establecer el nivel de prioridad del reasentamiento.

- Además, deberá elaborar un programa de reasentamiento en el que se deben tener en cuenta ciertos puntos obligatorios como la asignación y otorgamiento del Valor Único de Reconocimiento, contando para ello con los recursos del Fondo Nacional de Calamidades.

- Cuando se trate de una evacuación ordenada por la Dirección de Gestión del Riesgo, esa dependencia y el Fondo Nacional de Calamidades, deberán establecer los mecanismos necesarios para el traslado de las personas. Luego, FONVIVIENDA asumirá el traslado

	<p>provisional hasta su reasentamiento definitivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ordena que los predios adquiridos en desarrollo del proceso de reasentamiento de personas en alto riesgo no mitigable deberán ser incorporados como suelo de protección y espacio público.
<p>6. Decreto 4702 de 2010 (21 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Modifica parcialmente el Decreto 1537 de 1984 (modificado por el Decreto 919 de 1989) sobre la funciones, estructura y financiación del Fondo Nacional de Calamidades (en adelante F.C) · Dispone que la conformación de la Junta Directiva del Fondo de Calamidades · Crea la Gerencia del F.C y determina sus funciones. · Faculta al Fondo Nacional de Calamidades para transferir recursos a entidades públicas y privadas. · Otorga nuevas funciones al Comité Operativo nacional para Atención de Desastres. · Ordena al DANE hacer un censo único nacional de damnificados por la Niña. · Modifica la integración del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres. · Crea el Comité de Ética y

	<p>Transparencia para auditar los recursos de atención de la emergencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Dispone que las veedurías ciudadanas y las organizaciones de beneficiarios de los recursos destinados a superar las situaciones de emergencia, pueden ejercer el control de la gestión pública de dichos recursos.
<p>7. Decreto 4703 de 2010 (21 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Faculta al Ministerio de Hacienda para realizar operaciones de crédito público para conjurar la crisis. · Establece los requisitos de validez y perfeccionamiento de los contratos necesarios para realizar esas operaciones (concepto favorable del CONPES, firma, publicación en el DUC etc.). · Determina la manera en que se deben garantizar las operaciones de crédito público. · Ordena al Ministerio de Hacienda rendir un informe a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público sobre las operaciones de crédito público. · Establece con qué recursos se puede pagar el servicio de la deuda y qué hacer con los saldos remanentes. · Ordena la transferencia de los recursos obtenidos con esas operaciones al Fondo Nacional de Calamidades y a los organismos ejecutores.
<p>8. Decreto 4819 de 2010 (29 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Crea el Fondo Adaptación (en adelante F.A), cuyo objeto será la recuperación, construcción y

	<p>reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”. Le asigna una finalidad y unas funciones determinadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Determina la estructura del F.A (consejo directivo, comités sectoriales etc. y sus funciones). · Crea la Gerencia del F.A · Dispone que el Patrimonio del Fondo estar constituido por las partidas que le asigne el presupuesto nacional, los recursos provenientes del crédito interno y externo, las donaciones que reciba para sí, los recursos de cooperación nacional e internacional, los recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades y los demás recursos que obtenga o se le asigne a cualquier título. · Establece que los contratos celebrados por el F.A se regirán por del derecho privado.
<p>9. Decreto 4820 de 2010 (29 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Faculta al Ministerio de Hacienda para enajenar hasta el diez por ciento (10%) de sus acciones en Ecopetrol S.A. para cubrir las necesidades de recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura afectada por la Niña. El estado conservará como mínimo el setenta por ciento (70%) de las acciones y el derecho a voto. · Ordena que los recursos obtenidos, sean transferidos al Fondo de

	<p>Adaptación.</p> <ul style="list-style-type: none">· Para los efectos de enajenación de acciones se seguirá el procedimiento previsto en las leyes 226 de 1995 y 1118 de 2006.
<p>10. Decreto 4821 de 2010 (29 de diciembre de 2010)</p>	<ul style="list-style-type: none">· Faculta al Gobierno para desarrollar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (en adelante PIDU) en los que se definan el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación del suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia.· Establece que existen dos categorías de PIDU: categoría 1 y 2.· Consagra las reglas para el anuncio, la formulación y concertación, la aprobación y la adopción de los PIDU.· Faculta a FONVIVIENDA para destinar sus recursos al financiamiento de los PIDU que recaigan sobre vivienda de interés social prioritario para la atención de las familias afectadas por la Niña.· Declara que los inmuebles ubicados en suelo urbano, rural o de expansión urbana delimitados en los PIDU, son de utilidad pública e interés

	<p>social.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Establece que los perímetros de suelo urbano y de expansión urbana pueden ser empleados. · Permite que los proyectos de construcción y reubicación de asentamientos humanos para atender la emergencia, ubicados en suelos urbanos o de expansión urbana, sean aprobados en un solo proyecto urbanístico general, siempre que se cumplan unas condiciones determinadas. · Establece unos términos para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, vencidos los cuales operará el silencio administrativo positivo. · Dispone que los macroproyectos de interés social nacional que ya estén adoptados, podrán ampliarse para incorporar nuevos suelos o proyectos de vivienda para contrarrestar los efectos del invierno.
<p>11. Decreto 4822 de 2010 (29 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Suspense transitoriamente y mientras dure la emergencia las restricciones de horario de tipo ambiental aplicables a la operación de los aeropuertos nacionales e internacionales. · Establece que se debe hacer una evaluación bimensual de las vías del país para determinar la duración de la

	suspensión de las restricciones.
<p>12. Decreto 4823 de 2010 (29 de diciembre).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Establece reglas sobre cooperación de los contratistas y concesionarios para afrontar la situación de emergencia en el préstamo de maquinaria, equipo y personal para atender de manera inmediata las emergencias viales. · Define la zona de influencia de los contratos. · Establece el procedimiento y las reglas para que el Estado pague a los contratistas y concesionarios los gastos en los que incurran para superar la emergencia. · Se tendrá especial cuidado de no imponer a concesionarios y contratistas cargas excesivas para lo cual debe garantizar en todos los casos proporcionalidad y razonabilidad de los servicios requeridos. · Se faculta al INVIAS para intervenir las vías que no estén en el inventario, pero que necesiten atención urgente.
<p>13. Decreto 4824 de 2010 (29 de diciembre).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Declara de utilidad pública e interés social ciertas labores relacionadas con la remoción de escombros, rescate etc. · Consagra las reglas relativas al uso de predios privados para depositar escombros, hacer labores de rescate y de reconstrucción de infraestructura. · Establece las reglas relativas a la

	<p>utilización de fuentes de materiales para la ejecución de obras en la infraestructura afectada por el invierno, así como la manera de determinar el valor de esos recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Ordena a las autoridades competentes agilizar los permisos, autorizaciones, licencias etc. Requeridos para arreglar la infraestructura afectada.
<p>14. Decreto 4825 de 2010 (29 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Creación del impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas o naturales que posean un patrimonio igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000) e inferior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) · Se determinan todos los elementos del impuesto (tarifa, base gravable, hecho generado etc.). · Se crea una sobretasa al impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídica y naturales declarantes sobre el impuesto sobre la renta que trata la Ley 1370 de 2009 (Esta sobretasa es del 25% del impuesto al patrimonio). · Los recursos que se obtengan del nuevo impuesto y de la sobretasa, deben ser transferidos al Fondo Nacional de Calamidades y al Fondo de Adaptación o a los organismos ejecutores. · Determina que la nación puede pagar el servicio de la deuda de las

	<p>operaciones de crédito público con los recursos que se recauden por los nuevos tributos.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Se establecen programas prioritarios de control de estos recursos a cargo de la DIAN.
<p>15. Decreto 4826 de 2010 (29 de diciembre).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Reforma la Ley 793 de 2002 y dispone que los bienes afectados a los procesos de extinción de dominio o extinguidos a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes pueden ser objeto de destinación provisional para i) la reubicación transitoria de las personas, familias y comunidades que deban ser evacuadas o trasladadas y; ii) adelantar actividades agrícolas de ciclo corto o actividades pecuarias. · Dispone que los gastos de los esos inmuebles serán pagados por la Dirección Nacional de Estupefacientes con cargo al Fondo Nacional de Calamidades, salvo disposición en contrario. · Faculta a la Dirección Nacional de Estupefacientes para enajenar los bienes incautados y que se encuentren en procesos de extinción de dominio. Los recursos obtenidos, serán puestos a órdenes del Fondo Nacional de Calamidades.
<p>16. Decreto 4827 de 2010 (29 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Faculta a las autoridades territoriales administradoras del servicio educativo para autorizar la utilización de instalaciones escolares

	<p>pública de su jurisdicción para el funcionamiento temporal de más de un establecimiento educativo. Impone al Ministerio de Educación la obligación de reglamentar el uso de la infraestructura y de la jornada escolar.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Dispone que el calendario escolar puede ser modificado.
<p>17. Decreto 4828 de 2010 (29 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Se dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá destinar recursos para la ejecución de líneas especiales de crédito para la construcción, reconstrucción y mejoramiento de vivienda en el sector rural afectado por el Fenómeno de la Niña, incentivos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural · Créditos y subsidios para actividades del sector rural · Recursos no comprometidos de la cuenta especial del Fondo Agropecuario de Garantías, FAG · Productores agropecuarios afectados por el Fenómeno de la Niña, que se les haya otorgado créditos, quedaran en una categoría especial y no se les podrá modificar su calificación · Se podrán dar recursos para aliviar la deuda de los agricultores afectados con el Fenómeno de la Niña · Crea instrumentos para la atención sanitaria y fitosanitaria

	<ul style="list-style-type: none">· Crea medidas relacionadas con los Distritos de Adecuación de tierras.· Se dice que la contratación para cumplir con estas medidas se someterán a la contratación entre particulares que dispone Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007
18. Decreto 4829 de 2010 (29 de diciembre de 2010).	<ul style="list-style-type: none">· Obliga a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a permitir el acceso y uso de sus redes e infraestructuras de manera inmediata, a los operadores que así lo soliciten.· Faculta a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para imponer servidumbres provisionales en forma inmediata y para imponer multas.· Se declara de utilidad pública la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones. Los predios deberán soportar todas las servidumbres legales que sean necesarias para garantizar la prestación y continuidad en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones. Esas ocupaciones no pueden ser permanentes.· Las entidades públicas deberán dar prelación a la expedición de los permisos de instalaciones de telecomunicaciones.

19. Decreto 4830 de 2010 (29 de diciembre de 2010).

- Modifica el Decreto 4702 de 2010 en lo que tiene que ver con la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a entidades públicas y privadas. No se exige operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.
- La administración de los recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se efectuó la transferencia.
- Las 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.
- La ayuda humanitaria se podrá hacer de manera inmediata
- Las cuentas en las que se reciban estos recursos no serán gravadas.
- Se hará control de dichos recursos de modo articulado entre Contraloría General de la Nación, Procuraduría y Sistema de control Fiscal.
- Se modifica el numeral 3 del art. 70 del Decreto 919 de 1989 para que se explique la destinación de los recursos y el orden de prioridades conforme al cual serán atendidos los objetivos del Fondo frente a las disponibilidades presupuestales

	<ul style="list-style-type: none"> · Se modifica lo relacionado con el Censo y se dice que las referencias deben entenderse referidas al Registro Único de Damnificados por Emergencia Invernal.
<p>20. Decreto 4831 de 2010 (29 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Faculta al representante legal del Fondo Nacional de Regalías para redistribuir los recursos correspondientes a ciertas asignaciones, con el objetivo de financiar proyectos de inversión para la rehabilitación, reconstrucción y construcción de obras en zonas afectadas por la crisis. · Ordena que esos proyectos de inversión sean presentados por los Ministerios al Consejo Asesor de Regalías, previa solicitud de las entidades territoriales correspondientes, para su aprobación y designación del ejecutor. · Se autoriza utilizar hasta el total del ahorro disponible del Fondo Nacional de Regalía en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) para rehabilitación, reconstrucción y construcción de obras de mitigación con la ola invernal.
<p>21. Decreto 4832 de 2010 (29 de diciembre).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Se dan funciones adicionales al Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) para atender a los hogares desplazados por la ola invernal

	<ul style="list-style-type: none"> · Se faculta al Director Ejecutivo de Fonvivienda para la celebración contratos de Fiducia Mercantil con destino a ejecutar actividades en materia de interés social · Se autoriza a Fonvivienda para trasladar recursos a favor de patrimonios autónomos que se deriven del contrato de Fiducia mercantil · Posibilidad de transferir a los patrimonios autónomos bienes inmuebles fiscales para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social · La identificación de hogares en riesgo de alto riesgo y no mitigable se hará con el censo a que se refiere el Decreto 4702 de 2010. · Los recursos que destine Fonvivienda a los Patrimonios autónomos originados en los contratos de fiducia mercantil se individualizaran como subsidios familiares de vivienda a los hogares que se identifiquen como afectados con la ola invernal. Se puede ser beneficiario de un nuevo subsidio familiar de vivienda si ya ha sido beneficiario.
<p>22. Decreto 4833 de 2010 (29 de diciembre de 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Dispone el no cobro de los servicios de telecomunicaciones a los damnificados por la situación e

	<p>desastre nacional en las llamadas de móvil y larga distancia, en la televisión comunitaria y televisión por suscripción</p> <ul style="list-style-type: none"> · En esta medida, obliga a esos sujetos a no cobrar cargo alguno a los usuarios que, por su condición de damnificados, no puedan usar el servicio. De allí que no haya lugar al pago de los cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino de estos usuarios. · Para facturar y recaudar, los operadores deberán consultar la información del Registro Único de Damnificados.
--	--

4.2.4.10. Desde un análisis global de la suficiencia de las medidas de una segunda declaratoria de estado de emergencia por los mismos hechos, la Corte comprueba que los 22 decretos de desarrollo de la primera emergencia eran suficientes para contener los efectos inmediatos y mediatos de la ola invernal. En primer lugar, se comprueba que los decretos de desarrollo establecen dineros para el Fondo Nacional de Calamidades (Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, modificado por el Decreto 4830 de 29 de diciembre 2010) y para el creado Fondo Nacional de Adaptación (Decreto 4819 de 29 de diciembre 2010) con una estructura y organización que suple para el caso concreto las funciones del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de desastres del Decreto 919 de 1989. Igualmente se establecen una serie de decretos de carácter económico para financiar la atención de los damnificados y víctimas con la emergencia invernal como los Decretos 4627, 4629, 4703, 4820, 4825, 4831 de 2010, que se establecen para financiar las tres fases de la emergencia de atención humanitaria (fase inmediata), la fase de rehabilitación y la fase de prevención y mitigación de desastres. Estas medidas económicas se refieren en su orden a la redestinación de las apropiaciones presupuestales,

la transferencia de impuestos de las empresas generadoras de energía, la posibilidad de establecer operaciones de crédito al Ministerio de Hacienda, la venta del 10% de Ecopetrol, la creación de un impuesto al patrimonio y de una sobretasa a dicho impuesto y la facultad al representante legal del Fondo Nacional de Regalías para redistribuir los recursos correspondientes a ciertas asignaciones. También se evidencian medidas tendientes a mitigar y afrontar los daños causados por la ola invernal, especialmente a ayudar a los damnificados en la reconstrucción de sus viviendas, el manejo de los escombros, el pago de sus créditos, el otorgar nuevos subsidios y los planes de vivienda de interés social para las personas que sean desplazados por la ola invernal, así como la utilización de los bienes decomisados preventivamente, los bienes afectados a los procesos de extinción de dominio y la utilización de los centros educativos para instalar temporalmente a los damnificados (Decretos 4821, 4832 4824, 4826, 4629, 4827 de 2010). Igualmente se establecen medidas de expropiación administrativa (Decreto 4628 de 2010), cooperación con contratistas para el uso de maquinarias, equipo y personal (Decreto 4823), no cobro de servicios de telecomunicaciones y la permisión del uso de redes a telecomunicaciones y servidumbres (Decretos 4829 y 4833 de 2010) y atención especial con créditos y subsidios a los agricultores afectados con la ola invernal (Decreto 4828 de 2010). También se evidencia que para atender las amenazas que se refieren a las predicciones de que la agravación de la ola invernal se extienda hasta mediados del 2011, se reforman las medidas sobre evacuación, gestión de riesgos y programas de reasentamiento (Decreto 4624 de 2010) y uso de aeropuertos (Decreto 4822 de 2010). Finalmente se debe tener en cuenta que el Decreto 4702 crea el Censo Único Nacional de Damnificados por el Fenómeno de La Niña para que dichas personas puedan acceder inmediatamente a la ayuda humanitaria, subsidios y prebendas derivadas de la emergencia, recursos que serán vigilados en su otorgamiento y destinación por la conjunción de varias entidades de control como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Sistema de Control Fiscal.

4.2.4.11 Como se puede apreciar, la Corte no encuentra que el Gobierno demostró la insuficiencia de los medios ordinarios de que disponía en virtud del primer estado de excepción vigente para remediar los hechos que

ahora se invocan como causa de una nueva declaratoria de emergencia, ya que se contaban con las medidas financieras, administrativas e institucionales para atender al menos la fase de atención humanitaria y la fase de rehabilitación de la emergencia. Con relación a la tercera fase que establece el gobierno hasta el 2018 y que se refiere a la prevención y mitigación del riesgo, hay que resaltar que como se analizó en el punto 3 de la parte considerativa resolutive de esta providencia, los estados de excepción no deben ser instrumentalizados para aprobar una serie de medidas de excepción, que podrían ser aprobadas por el trámite ordinario en el Congreso. Es decir que no se puede eludir la potestad que tiene el Congreso para dictar leyes, ya que el uso de estos mecanismos constituyen una herramienta excepcionalísima en donde el juicio de constitucionalidad se hace más exigente con miras a proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía, el principio democrático y el principio separación de poderes.

4.2.4.12 Por otra parte, se puede afirmar que los doce decretos que se dictaron al amparo del Decreto 020 de 2011, en su mayoría se dirigen a complementar, aclarar y modificar los decretos dictados en la primera emergencia, sin una conexión directa y específica con los hechos en que se fundó el Gobierno para dictar esa segunda emergencia, como ya quedo dicho en el presupuesto fáctico sobre el carácter extraordinario de los hechos^[247]. Igualmente se establecieron una serie de Decretos que no estaban dirigidos a afrontar los hechos que se describen como novedosos, mantenimiento, agravación y amenaza, sino que tienen como finalidad crear una serie de medidas a largo plazo para afrontar eventuales calamidades invernales como el Decreto 125 de 2011 sobre reforestación comercial de las áreas afectadas y el Decreto 141 de 2011 sobre la reestructuración de las CAR.

4.2.4.13. En suma el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 no supera el *juicio de necesidad* ya que se comprueba que las medidas dictadas en el Decreto 4580 de 2010 eran suficientes para mitigar los efectos de la ola invernal generados por el Fenómeno de la Niña 2010 - 2011, en las fases de atención inmediata, atención humanitaria, y en la fase de rehabilitación o reconstrucción. Sobre este punto hay que subrayar que la inexequibilidad

de la segunda declaratoria de emergencia no priva al Ejecutivo de instrumentos para atender los efectos de la ola invernal y los damnificados por el trámite ordinario ante el Congreso, utilizando incluso el trámite de urgencia que se establece en el artículo 163 de la C.P.^[248].

5. Conclusiones Generales

5.1. En primer lugar la Corte comenzó por subrayar el carácter extraordinario que caracteriza una declaración de estado de emergencia por causas económicas, sociales, ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, por cuanto compromete entre otros, los principios democrático y de separación de poderes, pilares del Estado de derecho. Sobre este punto la Corte reitera que la jurisprudencia constitucional ha señalado de manera sostenida, que el control de constitucionalidad que le corresponde realizar a la Corte en virtud del mandato de los artículos 215 y 241 de la Constitución Política, debe ser estricto y riguroso para evitar o subsanar la eventual contradicción con los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Se reitera de manera enfática que el constituyente de 1991, tanto en el texto mismo de la Carta como en los debates que llevaron a ella, indicó que se debía superar el uso habitual de los estados de excepción en el que se había caído bajo la vigencia de la Constitución de 1886, puesto que ello representaba una muestra exacerbada del presidencialismo que desarticulaba la separación de poderes y negaba la importancia que debía tener el Congreso de la República como máxima expresión del foro democrático de la Nación.

5.2. Sobre la discusión que se produjo respecto al concepto del Procurador General de la Nación y algunos intervinientes de que en este caso el Decreto 020 de 2011 debió ser declarado como inconstitucional ya que no fue prorrogado dentro de los términos de vigencia de la primera Declaratoria de Emergencia (Decreto 4580 de 2010), expone la Corte que según lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución, en los estados

de emergencia no resulta viable el decreto de una prórroga. Se subraya que era claro, que el ordenamiento constitucional sólo contempla la posibilidad de prorrogar un estado de excepción, en el caso del estado de *conmoción interior* consagrado en el artículo 213 de la Carta, el cual puede ser declarado por un término no mayor de noventa días, “*prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto favorable del Senado de la República*”, precisamente porque las medidas dictadas al amparo de este estado de excepción sólo tienen vigencia durante el mismo, a diferencia de lo que ocurre en el caso bajo estudio. Se especifica que tratándose del estado de emergencia, la Constitución prescribe que su declaratoria puede ser hasta de treinta días “en cada caso”, sin que sumados puedan exceder de noventa días en el año, pero las medidas dictadas durante la emergencia tienen carácter permanente –a excepción de las medidas tributarias y penales-, salvo que el Congreso las derogue. Es decir, que siempre debe darse una nueva declaratoria de emergencia sometida a los controles políticos y jurídicos que establece la Constitución, en los estrictos términos ya indicados. Es por ello que, en manera alguna, cabe una interpretación analógica de los estados de excepción, concebidos por el constituyente por causas distintas y con límites temporales propios de su especificidad.

5.3. Sobre el análisis de los presupuestos formales establecidos en la Constitución, encuentra la Corte que el Decreto 020 de 7 de enero de 2011 que declara la emergencia económica, social y ecológica, por razón de grave calamidad pública, cumple con los requisitos formales ya que éste se motiva suficientemente, está firmado por el Presidente y todos sus Ministros, se fija un límite temporal no mayor de treinta días, que sumados no son más de noventa días del año calendario, se determina el ámbito territorial de aplicación y se convocó al Congreso para que se reuniera para los diez días siguientes al vencimiento del término de vigencia de dicho Estado de emergencia. Por otra parte, y en relación con el incumplimiento del deber de información y comunicación de la expedición del Decreto a los organismos internacionales que se consagran en el artículo 16 de la LEEE, considera la Corte que el caso concreto no constituye un vicio grave ya que no alcanza un alto grado de afectación de los principios de

publicidad y de sometimiento de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

5.4. En cuanto a los **requisitos materiales** exigidos por las normas constitucionales y estatutarias para una declaratoria de un estado de emergencia se aplicó el juicio fáctico, valorativo y de necesidad o de suficiencia de las medidas ordinarias. Sobre este juicio la Corte encuentra que no se había demostrado por el Gobierno de manera concreta y específica, las razones por las cuales los hechos que se aducen no podían ser atendidos en su momento, con las facultades de excepción que ostentaba en virtud del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010, el cual estuvo vigente hasta el 5 de enero de 2011, ni por qué, estas atribuciones resultaban insuficientes para superar la perturbación causada por el fenómeno climático de La Niña e “impedir la extensión de sus efectos”, y por tanto, era necesario acudir a una nueva declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública. Se reiteró que, dado el carácter excepcionalísimo que en la arquitectura constitucional de la Carta de 1991 tiene que predicarse del uso de las extraordinarias facultades que el Presidente de la República adquiere en virtud de los estados de excepción, cada declaratoria del estado de emergencia tiene que ser rigurosa y autónomamente justificada, máxime si se trata de una segunda declarada por hechos comunes con la primera.

5.5. Sobre el **presupuesto fáctico** la Corte determina que si bien formalmente en los considerandos del Decreto 020 de 2011 se enumeran una serie de hechos vinculados a la ola invernal, no puede hablarse ciertamente de hechos novedosos, impensables e inusitados que ameritaran acudir a una nueva declaratoria de emergencia o que no pudieran ser conjurados con los múltiples instrumentos ya creados en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, que previó una amplia gama de mecanismos orgánicos, presupuestales y administrativos para enfrentar la crisis provocada por la grave calamidad pública. Se estima que en el presente caso se observa que desde la primera declaración del estado de emergencia el Gobierno advirtió dentro de los motivos para declararla, la prolongación

de la ola invernal por la presencia del fenómeno de La Niña, la cual podía irse agravando con el devenir de los días hasta mediados de 2011 según pronósticos del IDEAM anexados al expediente, para lo cual ha podido tomar las debidas precauciones, además de atender oportunamente consecuencias como las que tuvieron lugar entre el 17 y el 27 de diciembre de 2010 y que ahora se invocan como causas de la nueva declaratoria de emergencia. Más aún, algunos decretos de desarrollo de la primera emergencia, esto es, los decretos legislativos 4819, 4820, 4821, 4828 y 4831 de 2010, aluden a la posibilidad de la extensión de los efectos a magnitudes cada vez mayores, por lo que se adoptan medidas extraordinarias al respecto.

5.6. En cuanto al **juicio de gravedad**, la Corte consideró que los hechos comunes a ambas declaratorias tenían el suficiente rango y cumplían con dicho presupuesto ya que por su intensidad e importancia han llegado a producir una serie de efectos que han logrado trastornar el orden económico, social y ecológico en algunas regiones del país y han afectado de manera significativa los derechos a la vida, la integridad física, la subsistencia digna, el trabajo, la propiedad, la salud, la educación, la movilidad y circulación, el ambiente sano y en general los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de las víctimas del general invierno. Sin embargo, al realizar el **juicio de suficiencia o de necesidad de las medidas ordinarias**, se determina que además de que se valorará la necesidad y proporcionalidad de las medidas, se tenía que realizar un juicio mucho más riguroso, teniendo en cuenta que ya se había dictado un primer decreto de emergencia por los mismos hechos que dio lugar a la promulgación de una serie de decretos de excepción, que también fueron valorados globalmente. En este punto se afirma que la mayor rigurosidad que debe aplicarse en el examen de la nueva declaratoria de emergencia proviene, a más de las características propias con las que deben ser utilizados los extraordinarios poderes de un estado de excepción, de la circunstancia de que el Gobierno tuvo la oportunidad de utilizar dichas facultades para algo que ya se preveía desde la primera declaratoria del estado de emergencia. La Corte establece que tras el análisis de los decretos de desarrollo de manera global en esta oportunidad no se explica la insuficiencia de los medios de que disponía en virtud del estado de

excepción vigente para remediar los hechos que ahora se invocan como causa de una nueva declaratoria de emergencia, razón por la cual no se supera el *juicio de necesidad* de la nueva declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública (Sentencias C-070 y C-254 de 2009), ya que se comprueba que las medidas dictadas en el Decreto 4580 de 2010 eran suficientes para mitigar los efectos de la ola invernal generados por el Fenómeno de La Niña 2010 - 2011, en las fases diseñadas por el propio Gobierno. También encuentra que no se supera el juicio de insuficiencia de los medios ordinarios de que dispone tanto el poder legislativo como el ejecutivo en su funcionamiento normal, en tanto no se explicó por qué dichos medios no eran adecuados para el manejo del nuevo estado de excepción ni para qué necesitaba las facultades extraordinarias.

5.7. Por último, la Corte reiteró que los mecanismos excepcionales no pueden instrumentalizarse con miras a eludir la potestad que tiene el Congreso para dictar leyes, ya que el uso de estos mecanismos constituyen una herramienta excepcionalísima en donde el juicio de constitucionalidad se hace más exigente con miras a proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía, el principio democrático y el principio separación de poderes. La Constitución Política de Colombia encomendó a esta Corte la función de impedir que las facultades de legislar sean usadas e invocadas cuando no estén material, formal y razonablemente justificadas, como ocurrió en el presente caso. Es deber de esta Corte defender la estabilidad y las reglas más básicas del Estado Social de Derecho, cuando el camino para resolver las situaciones jurídicas pudiere ser frecuentemente el de las reglas de excepción, como ocurría de manera casi permanente, se reitera, en vigencia de la Carta de 1886.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el Decreto 020 de 2011 “*por medio del cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública*”.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJU

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

^[1] En el original solo se encuentra la firma.

^[2] Sobre el punto de la posibilidad de que en lugar de los Ministros hayan firmado los Viceministros de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la Viceministro de Salud y Bienestar, encargados, indica que en la Sentencia C – 1065 de 2002, la Corte estableció que, “...no existe irregularidad por el hecho de que en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo, pues éste habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214 de la Carta”. Página 28 del expediente.

^[3] *Ibíd.*

^[4] Página 2 de la Intervención, 29 del expediente.

^[5] Página 32 del expediente.

^[6] *Ibíd.*

^[7] Según la Secretaria estos factores eran tres preguntas que no se hubieran podido responder: “1) ¿Cuál será el efecto de la acumulación de aguas de un contexto en que previamente los niveles de pluviosidad ya han sido histórica y extremadamente elevados? (ii) ¿En qué condiciones se encuentran los suelos que reciben la nueva cantidad de agua por lluvia o inundación y cuál es su capacidad de asimilación de la acumulación adicional de aguas?; (iii) ¿Qué otros elementos del contexto ecológico en diferentes lugares del país podrían conducir a que lo que no se sabe para responder a los dos preguntas anteriores?”.

^[8] Página 33 del expediente.

^[9] Página 34 del expediente.

^[10] Página 34 del expediente.

^[11] Dice “... que los hechos presentados durante el mes de diciembre causaron un impacto grave adicional que terminaría por requerir medidas adicionales. Estos hechos comprenden, entre otros, la persistencia de las alertas en distintos sitios del Bajo Magdalena y la Depresión Momposina (considerando 10), la prolongación de las lluvias que agravó la situación de saturación de suelos en varios departamentos (considerando 11), los incrementos importantes en varios embalses (considerandos 12 y 18), los inusitados volúmenes de lluvia en el mes de diciembre (considerandos 12 a 14), y los rompimientos de diques de contención en el canal del Dique agravando la situación del Río Sinú (Considerando 15). Las consecuencias humanas de esta agravación del desastre comprendieron el “aumento progresivo de personas afectadas”, incluyendo muertes, heridas, desapariciones, destrucción de viviendas y destrucción de vías (considerando 22). Los riesgos de salud y salubridad aumentaron a medida que los damnificados aumentaron y su indefensión se prolongó (considerandos 25 y 26). Por esas razones, el Presidente de la República estimó que, “las nuevas situaciones (...) conllevan un cúmulo de riesgos imprevisibles que debe atender el Gobierno Nacional” (considerando 29). Al tener en cuenta estos hechos, el Gobierno Nacional vio la necesidad de reevaluar la situación en su acumulación y magnitud, y en consecuencia adoptar nuevas medidas de rango legal” (Página 35).

^[12] Cita en apoyo la Sentencia C – 802 de 2002.

^[13] Explica que la emergencia consignada en el Decreto 020 de 2011, no respondió a la caprichosa intención de reservar para el Presidente de la República el ejercicio de una facultad legislativa extraordinaria para hacer frente en forma contingente a las necesidades que pudieran surgir por cuenta del fenómeno de la Niña, lo cual podría asociarse con una mera prórroga de su facultad. “En lugar de ello, la Corte Constitucional podrá establecer cómo la declaración estuvo provocada por hechos sobrevinientes y graves que no obstante comparten una causa común con el Decreto 4580 de 2010, hicieron necesario una nueva evaluación de su impacto y la adopción de medidas estrictamente asociada con su naturaleza” (Página 37 del expediente).

^[14] Explica que la disminución de la cifra de desaparecidos (-47,1%) “...está correlacionada con el aumento del número de muertos, lo cual en conjunto constituye un saldo más grave de afectados”.

^[15] En materia de educación entre el 6 de diciembre de 2010 y el 6 de enero de 2011 se aumentó el número de daños en infraestructura de 813 colegios a 1855, es decir un aumento del 129 % y en número de estudiantes se pasó de 320.000 a 556.00 es decir un aumento del 73%.

^[16] Dice que, “... la variación en materia de las afectaciones de sedes prestadoras del servicio de salud da cuenta de que 53 de ellas se sumaron después del 7 de diciembre a las 182 que para entonces habían sido reportadas como afectadas, lo cual representaba un incremento de casi un 30 % en tan solo 24 días. Lo propio ocurrió con las afectaciones en materia de agua y saneamiento básico que alcanzaron 253 municipios, 129 más que los reportados inicialmente”.

^[17] Igualmente cita la Sentencia C – 366 de 1994 en donde se dice que la declaración de un estado de excepción “es dejada a la apreciación razonable del Ejecutivo”.

^[18] Explica que, “Dicho sistema se encuentra estructurado sobre las bases normativas previstas en el Decreto Ley 919 de 1989, que relaciona las autoridades y entidades que lo integran al tiempo que les asigna unos precisos objetivos, como son, entre otros, los de definir las responsabilidades para la

prevención, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre y calamidad” (Expediente página 49).

[19] *Ibidem*.

[20] Explica que en tal eventualidad, el Decreto 020 de 2011, estaría cumpliendo con los requisitos que generalmente requeriría la prórroga. Dice que, “... el Decreto 020 de 2011 respeta el límite temporal de noventa (90) días impuesto por la Constitución. Además tanto la causa de emergencia como sus impactos eran evidentes y de suma gravedad, y la necesidad de adoptar medidas adicionales fue expresamente valorada y justificada. Todo ello fue plasmado en el Decreto 020 de 2011”.

[21] Cita especialmente la Sentencia C – 135 de 2009, M.P Humberto Sierra Porto.

[22] Negrillas fuera del texto.

[23] Fenómeno que según los informes del IDEAM “...alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de este año, en los quince primeros días del mes de noviembre ocasionó que lloviera más de lo que llueve en todo el mes, superando el nivel de todos los registros históricos de precipitaciones para el referido período del año, razón por la cual el Gobierno Nacional vio la necesidad de declarar por primera vez el estado de emergencia mediante el Decreto No. 4580 de 2010”.

[24] Dice que las más destacadas son Riohacha y Cartagena con un total de precipitación 6 veces mayor a lo normal; Montería y Valledupar con un total de lluvia 5 veces mayor a lo normal y Barranquilla, Santa Marta y Apartadó con un total de precipitación 4 veces mayor a lo normal. En la Región Andina, ciudades como Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja en donde conforme con los promedios históricos del mes se presentaron precipitaciones hasta 5 veces mayor a lo normal. En Bogotá también se registraron precipitaciones que sobrepasaron hasta 2 veces el promedio para el mes.

[25] Indica que hay que aclarar que las cifras están en constante actualización, debido a las rectificaciones y verificaciones, a la identificación y reporte tardío de afectaciones, y a las precipitaciones presentadas. Explica que, “para la tercera semana de enero, se tienen reportadas por las Secretarías de Agricultura 199.500 hectáreas inundadas; si a esto se adicionan las 608.241 hectáreas identificadas satelitalmente, y las 200.000 hectáreas que se estima han sido afectadas por exceso de humedad, el país tiene más de 1 millón de hectáreas dedicadas a la actividad agropecuaria que han sufrido perjuicios por el invierno. A la fecha, en materia pecuaria se tiene reporte de más de 115.000 bovinos muertos y 1'430.000 animales desplazados, más de 300.000 aves muertas, 6,9 millones de alevinos perdidos y más de 2,5 toneladas de carne de estos animales”.

[26] Explica que la nueva declaratoria de emergencia se justifica ya que “es deber del Estado proteger y fomentar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, forestales, conservación de las áreas de especial importancia ecológica, construcción de obras de infraestructura física que conjuren y minimicen los efectos dejados por el fenómeno de la niña” (*Ibidem*).

[27] Página 5-

[28] *Ibidem*.

[29] Violando de este modo lo que se dispone en la Sentencias C – 004 de 7 de mayo de 1992, citada por la Sentencia C – 366 del 18 de agosto de 1994.

[30] Página 2. Folio 208 del expediente.

[31] Página 4. Folio 208 del expediente.

[32] Por medio del Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010.

[33] En la Declaratoria se indica que hay un número de 2.220.482 personas afectadas, un número de 458.087 de familias afectadas, 310 pérdidas humanas, 289 heridos, 63 personas desaparecidas, 5.157 viviendas destruidas, 325.379 viviendas averiadas, 737 vías averiadas, y en general 711 municipios afectados.

[34] Se dice en la Declaratoria que se afectaron 223 acueductos, 16 alcantarillados, 12 centros de salud, 157 centros educativos, 37 centros comunitarios.

[35] Se dice que el fenómeno natural afectó 726.172 hectáreas en todo el territorio nacional.

[36] Intervención de la Presidencia de la Republica, página 1. (Folio 58)

[37] *Ibidem*. paginas 1 y 2. (Folios 58 - 59)

[38] Intervención de la Presidencia de la Republica, paginas 2-4. (Folios 59-61)

[39] Página 3 Comunicación 2011E302 del 26 de enero de 2011, IDEAM.

[40] Comunicación MT 20115000028811 del 26 de enero de 2011 suscrita por la señora Viceministra de Transporte del Ministerio de Transporte, la cual se anexa junto con la carpeta "ANEXOS TRANSPORTE", p. 40.

[41] *Ibíd.*

[42] Sobre esta se dice que, "En cuanto a la red férrea a cargo del INCO se presentan las afectaciones en diferentes puntos de la concesión del Atlántico (en los tramos adicionados de Puerto Berrío – Chiriguaná, Puerto Berrío – Cabañas y Bogotá – Belencito) y la del Pacífico (en los tramos Buenaventura – Zarzal y Zarzal – Zaragoza) como se referencia en el reporte con corte del 6 de diciembre de 2010...". (*Ibíd.*, pp. 40 – 41).

[43] En cuanto a la infraestructura fluvial se dice que "...*ciertas obras de contención de los canales y ríos vienen presentando fallas como es el caso del Canal del Dique el 17 de diciembre y los casos recurrentes en la región dela Mojana, lo que ha amenazado a la población por sus recurrentes inundaciones y afectaciones en la infraestructura vial que continúan presentándose hasta la fecha...*" (*Ibíd.*, p. 41).

[44] Sobre este punto se explica que, "*En el modo aéreo, la Aeronáutica Civil reportó afectaciones en los aeropuertos de Bogotá, Guaymaral, Tolú, Saravena, Bucaramanga, Popayán, Cucutá y Rionegro (...) Al 15 de diciembre de 2010, existían 13 aeropuertos con algún tipo de afectación de transporte aéreo o de infraestructura. Los aeropuertos de Bogotá, Guaymaral, Tolú, Mompox y El Banco presentaban inundaciones en algunas zonas...*" (*Ibíd.*)

[45] Sobre esta infraestructura se dice que, "...*las entidades territoriales reportaron al 6 de enero las afectaciones de la infraestructura a su cargo y determinando la priorización de su intervención que ascendía a más de %1,6 billones...*" (*Ibíd.*).

[46] Indica que este tema se soporta con la comunicación 19832 del 26 de enero de 2011, suscrita por el Viceministro Técnico del Ministerio de la Protección Social, la cual se anexa.

[47] Indica que se dan estos datos de acuerdo con la información brindada por el viceministerio de aguas y saneamiento, según memorando 5000-46581 del 26 de enero de 2011.

[48] *Ibíd.*, p. 2.

[49] La mayoría de afectaciones en materia de telecomunicaciones se presentan en los Departamentos de Atlántico, Bolívar y Magdalena, Santander y Norte de Santander. Por ejemplo en materia de telefonía fija en Bolívar 1312 afectaciones y en computadores 1275; en Bolívar 1940 afectaciones de telefonía fija y 1109 computadoras; en Magdalena 1945 afectaciones en telefonía fija y 3934 computadores; Norte de Santander 397 afectaciones de telefonía fija y 169 computadores; y Santander 170 afectaciones en telefonía fija y 327 computadores averiados (Comunicación 439682 del 26 de enero de 2011 suscrita por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Tecnologías, p. 2).

[50] *Ibíd.*, p. 3

[51] Intervención de la Presidencia de la Republica, paginas 4-6. (Folios 61-63)

[52] p. 7 de dicho informe.

[53] *Ibíd.*

[54] Ver informe sector eléctrico Decreto de Emergencia 4629 de 2010 adjunto al memorando 3000- 46581-2 en 16 folios.

[55] Sin perjuicio de lo anterior, se acompaña el memorando 3000-46581-2 del 26 de enero de 2011, el cual complementa y desarrolla de manera más amplia este aspecto.

[56] Página 2 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público UJ-0124-2011 del 26 de enero de 2011.

[57] Comunicación 2011EE2939 del 26 de enero de 2011 del Ministerio de Educación, pp. 5 y 6.

[58] Comunicación 439682 del 26 de enero de 2011, p. 5.

[59] *Ibíd.*

[60] *Ibíd.*

[61] *Ibíd.*, pp. 12 a 22.

[62] Intervención de la Presidencia de la Republica, paginas 6-9. (Folios 63-67)

[63] Por ejemplo se dijo que con el fin de garantizar una adecuada verificación, seguimiento y reconocimiento de los costos por las actividades desarrolladas por los concesionarios en atención a la emergencia vial originadas en la ola invernal, el INCO definió el protocolo técnico para el reconocimiento de obras o actividades por emergencia realizadas por los concesionarios del modo carretera y férreo (Comunicación MT 20115000028811 del 26 de enero de 2011 p. 10).

[64] Dice que la información se sustenta en la información que el Ministerio de la Protección Social remite en la comunicación 19832 del 26 de enero de 2011 que se anexa a la presente, "*con relación a la*

seguridad de las instituciones prestadoras de servicios de salud frente desastres, la Campaña Mundial para la Reducción de Desastres busca sensibilizar y efectuar cambios conducentes a proteger la vida de los pacientes y de los trabajadores de la salud, velar porque las instalaciones y los servicios de salud puedan funcionar después de una situación de emergencia o de desastre y mejorar la capacidad de las instituciones de salud para reducir el riesgo”.

[65] Explica que dicho programa identifica como bases los siguientes aspectos: *“Fomentar la integración de los diferentes sectores y actores responsables de implementar el programa de hospitales seguros, Fomentar el cumplimiento de los estándares definidos en las normas técnicas y legales vigentes en las que se fundamenta el Programa Nacional de Hospital Seguro Frente a Desastres, Reducir la vulnerabilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS que están funcionando, mediante el fortalecimiento de su capacidad de respuesta ante emergencias y desastres, Establecer, difundir e implementar un sistema de seguimiento y evaluación al Programa Nacional de Hospital Seguro.”*

[66] Intervención de la Presidencia de la Republica, paginas 9-10. (Folios 67-68)

[67] Dice que, *“El caudal que ingresa, llega hasta el costado oriental del embalse del Guájaro, siendo contenido inicialmente por el lado externo de la presa dique Polonia, la cual está diseñada para contener las aguas del costado interior del embalse. La presa/dique Polonia falló y como consecuencia ingresan al embalse importantes cantidades de agua que elevan los niveles, afectando al municipio de Repelón”.*

[68] Ver archivo anexo: Cormagdalena: Respuestas Auto 197.

[69] Memorando 2000-3.8220 del 27 de enero de 2011, pp. 2 a 4.

[70] Intervención de la Presidencia de la Republica, página 11. (Folio 69)

[71] *Ibídem.*

[72] Intervención de la Presidencia de la Republica, paginas 11-13. (Folios 69-71)

[73] Intervención de la Presidencia de la Republica, paginas 13-14 (Folios 71-72).

[74] Comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011, p. 16.

[75] Memorando 2000-3.8220 del 27 de enero de 2011, P. 28

[76] *Ibídem*, página 14. (Folio 72)

[77] Página 29 a 38 del AZ, Documentos Anexos “Respuesta al Auto 197 de 2011.

[78] Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia, páginas 1 y 2 (Folios 77-78).

[79] *Ibídem*, página 3 (Folio 79).

[80] *Ibídem*, páginas 3-11 (Folios 79-87).

[81] CLOPAD (Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres) y CREPAD (Comité Regional para la prevención y Atención de Desastres).

[82] Negrilla fuera del texto.

[83] *Ibídem*, página 15 (Folio 91).

[84] Página 1 del Informe, 174 del Expediente.

[85] Página 2 del Informe, 175 del Expediente.

[86] *Ibídem.*

[87] Página 4, 177 del Expediente.

[88] *Ibidem*.

[89] Página 5, 178 del Expediente.

[90] Específicamente con relación al río Cauca indica que en la cuenca Alta y Media, “... se mantiene el nivel de Alerta por niveles que superan cotas de inundación en la estación de La Virginia (Risaralda) a pesar de la condición de descenso en los niveles que ha caracterizado los últimos días”. Sobre la Cuenca Baja dice que “En la estación de Bolombolo (Antioquia) los niveles del río se encuentran cerca de la cota de inundación después de un incremento de su nivel. Así mismo el nivel actual del río está por encima de la cota máxima para esta época del año”.

[91] Página 6, 179 del Expediente.

[92] Página 7, 180 del Expediente.

[93] Página 12, 185 del Expediente.

[94] Concepto 5080, rendido en el trámite del expediente RE-171, en el cual se solicitó a la Corte declarar exequible el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010. Intervención del Procurador General de la Nación. Página 6.

[95] Explica que “la limitación temporal a los estados de emergencia, prevista en la propia Carta, obedece al carácter excepcional de dichos estados y, por ende, a la amplia y especial competencia que asume el Gobierno Nacional en vigencia de la emergencia para legislar de manera directa e inmediata. Esta singular competencia se debe ejercer de modo cuidadoso y preciso, pues la Constitución la circunscribe a adoptar las medidas que sean necesarias para conjurar la crisis que motiva el estado de emergencia o para impedir la extensión de sus efectos.” (*Ibidem*).

[96] *Ibidem*. Página 7.

[97] Dice que a estos riesgos alude la Corte Constitucional en la Sentencia C-135 de 2009, cuando se refiere a la “perennización del estado de excepción”. *Ibidem*. Página 7.

[98] Sobre este punto señala que, “el control de la legislación permanente, adoptada por medio de decretos legislativos, debe ser muy acucioso. Merece especial atención el control que puede ejercer sobre dichos decretos el Congreso de la República, pues la Constitución le fija un término perentorio y preclusivo: el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, para revisar y modificar, si así lo considera conveniente, los decretos que se hayan dictado bajo el régimen excepcional de competencias legislativas asumidas por el Ejecutivo, en las materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno Nacional. (*Ibidem*. Página 8.).

[99] *Ibidem*.

[100] *Ibidem*. Páginas 9-10.

[101] Dice también que esta prueba no fue requerida por la Corte en el auto de apertura del proceso.

[102] *Ibidem*.

[103] Dice que “Así se lo reconoce explícitamente en los considerandos quinto y séptimo del Decreto 020 de 2011”. Además explica que, “el Gobierno Nacional conocía que los hechos que se aducen como nuevos, y que motivan la nueva declaración de un estado de emergencia, estaban relacionados directa y específicamente con el fenómeno climático global referido. Por ello, de manera coherente, en el considerando noveno del decreto en comento, se sostiene: ‘Que después de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se han presentado hechos nuevos relacionados con el fenómeno de la Niña, los cuales fueron posteriores a la expedición del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 y que hacen necesario que se adopten medidas encaminadas a contrarrestar esta crisis y sus efectos.’; se reitera en el considerando décimo: ‘Que según el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM, en varias regiones del país se mantienen las alertas debido a los efectos del fenómeno de la Niña relacionadas con deslizamientos de tierra, inundaciones y crecientes súbitas...’; y se repite en el considerando vigésimo segundo: ‘Que según la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia al 30 de diciembre de 2010 se ha presentado un aumento progresivo de personas afectadas por el fenómeno de La Niña en todo el país’. (Subrayado y negrita fuera de texto”.

[104] Dice que “Los decretos con fuerza de ley que se expidan durante los estados de emergencia están destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, como debió hacerse entre el 7 de diciembre de 2010 y el 5 de enero de 2011, que fue el término de vigencia del estado excepcional decretado mediante el Decreto 4580 de 2010”.

[105] Indica específicamente que, “Tanto la continuidad del fenómeno como la continuidad de sus consecuencias, más que a declarar un nuevo estado de emergencia, como se hizo en efecto, sin que haya duda alguna, por medio del Decreto 020 de 2011, conducen a una prórroga del primer estado de emergencia, valga decir, el declarado por medio de Decreto 4580 de 2010. Si el fenómeno climático se prolonga, si la temporada de lluvias y sus perniciosas consecuencias se prolongan en el tiempo, podría tener sentido que el estado de emergencia también se prolongue por medio de una prórroga”.

[106] Señala que es viable constitucionalmente la prórroga de los estados de emergencia, pero que ello debe hacerse dentro de la vigencia de dichos estados excepcionales y por motivos fundados que tengan el carácter de sobrevinientes frente a los hechos iniciales y a las medidas que se hayan tomado para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

[107] Considera que, “*es evidente que los elementos fácticos que el Gobierno Nacional pretendió presentar como hechos nuevos y sobrevinientes, distintos a los que dieron lugar a la expedición del Decreto 4580 de 2010, ni son nuevos ni son sobrevinientes. En realidad se trata de hechos acaecidos antes de haberse expedido este decreto y durante el período de vigencia del estado de emergencia por él declarado*”.

[108] Indica sobre este punto que, “*El 7 de enero de 2011 no era posible prorrogar el estado de emergencia que había terminado el 5 de enero de 2011. Aún en el supuesto generoso de considerar, forzando la hermenéutica, que la declaratoria de un nuevo estado de emergencia, hecha en el Decreto 020 de 2011, es una prórroga de hecho o irregular del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010, no puede ignorarse que ésta actuación irregular se cumplió de manera extemporánea y sin contar con un soporte fáctico adecuado, con lo cual se desconoce la Constitución Política, pues se vulnera el principio democrático y se usurpa de manera irregular las competencias del Congreso*”.

[109] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[110] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[111] Se toma como bibliografía el libro de Javier Pérez Royo en su Curso de Derecho Constitucional. Madrid, Marcial Pons, 2000. p.1055 y ss.

[112] AGAMBEN, Giorgio, Estado de Excepción, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2004. Citado por Antonio Barreto Rozo, “Normalidad y excepcionalidad: la indescifrable regularidad contemporánea de la excepción”, en: *Poder Ejecutivo*, AA.VV, Buenos Aires, Editorial del Puerto, 2007.

[113] Antonio Barreto Rozo dice que, “*Un examen sobre el modo como las tradiciones jurídicas de los Estados occidentales han enfrentado el problema de superar situaciones excepcionales o de emergencia, muestra una división entre aquellos ordenamientos que expresamente regulan el estado de excepción en la Constitución o mediante una ley, y aquellos ordenamientos que prefieren no regular explícitamente el problema...*”. Dice que la figura se originó en Francia (donde nació el estado de excepción moderno, bajo el nombre de estado de sitio, en la época de la Revolución). Explica que en Alemania y en todos los países latinoamericanos a lo largo del siglo XIX optaron por trasplantar dicha figura en sus regulaciones vernáculas. En cuanto a los países que decidieron no adoptar dicho modelo y en donde no se reguló constitucionalmente dicha figura se puede numerar a Italia, Suiza, Inglaterra y Estados Unidos (BARRETO ROZO, Antonio, “Normalidad y excepcionalidad: la indescifrables regularidad contemporánea de la excepción”, en: *Poder Ejecutivo*, AA.VV, Buenos Aires, El Puerto, 2007, pp. 321 – 339). Pedro Pablo Camargo también analiza los distintos tipos de regulaciones de los estados de excepción de manera comparada y especialmente citando los casos del derecho constitucional latinoamericano trayendo a colación las regulaciones que se presentan en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (CAMARGO, Pedro Pablo, Los Estados de Excepción, Bogotá, Leyer, 2008 (3era ed.), pp. 43 – 62).

[114] Estos principios se estiman como presupuestos de la Constitución de 1991, particularmente en la Sentencia C- 141 de 2010 (M.P Humberto Sierra Porto) que estableció que dichos principios hacen parte de los principios básicos de la Constitución de 1991, que no pueden ser sustituidos por el poder de reforma. El artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece que “*Toda sociedad en donde no se establezca la separación de poderes y la garantía de los derechos fundamentales carece de Constitución*”.

[115] BARRETO ROZO, Antonio, Op. cit., p. 323 a 327

[116] Sobre estos tipos de riesgos ver el artículo de Antonio Barreto Rozo, Op. cit., pp. 322 a 323.

[117] Citado por Luz Amparo Serrano, Uso y abuso del estado de sitio, Bogotá, 1980, pp. 87 y 88.

[118] Carlos Restrepo Piedrahita, El Síndrome del Presidencialismo en Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Temas de Derecho Público No 16), 1988.

[119] CAMARGO, Pedro Pablo, Crítica a la Constitución colombiana de 1886, Bogotá, Temis, 1987. Luz Amparo Serrano, Uso y abuso del estado de sitio, Bogotá, 1980. El libro de Carl Schmitt se titula “*la Dictadura*”, Madrid, Alianza, 1993

[120] Cfr. Gaceta Constitucional No. 76 del 18 de mayo de 1991, páginas 12 a 16. Como se explica en la Sentencia C-802 de 2002 en los debates de la constituyente también se hace alusión a la ponencia “*Suspensión de Derechos y Libertades en Estado de Excepción*” coordinada por el delegatario Jaime Ortiz Hurtado. En este documento se pone de manifiesto la necesaria sujeción de las facultades

excepcionales a la intangibilidad de derechos tales como la vida, la integridad personal, la prohibición de esclavitud y servidumbre, la prohibición de discriminación, el derecho a la personalidad jurídica, los derechos de nacionalidad, los derechos políticos, el principio de legalidad y retroactividad, las libertades de conciencia y de religión, la protección a la familia y los derechos del niño *Cfr.* Gaceta Constitucional No. 107 del 24 de junio de 2002, páginas 6 y 7.

[121] Página 12.

[122] Literal b. de la Sentencia.

[123] Carlos Lleras de la Fuente, Carlos Adolfo Arenas Campos, Juan Manuel Charry Uruña, Augusto Hernández Becerra, Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia, Santafé de Bogotá D.C, 1992, 376. También se habla de esta introducción en el artículo de Clara Elena Reales que establece que, “... mediante el Acto Legislativo 1º de 1968, se introdujeron dos cambios sustanciales al régimen de los estados de excepción. En primer lugar, se creó el estado de emergencia económica con un régimen propio e independiente del estado de sitio, con un control político fortalecido y ejercido por el Congreso, con criterios más precisos en cuanto a las facultades del Gobierno y a los límites temporales para su ejercicio, y se estableció el envío obligatorio de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción a control constitucional por la Corte Suprema de Justicia. La exigencia de que los decretos estuvieran destinados ‘exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos’, y de referirse únicamente a materias que tuvieran ‘relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia’, permitió un control jurisdiccional más estricto para los decretos legislativos de emergencia económica que el previsto para los estados de sitio. El segundo gran cambio en 1968, fue el establecimiento del control automático de constitucionalidad de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción, tanto los declaratorios como los decretos de desarrollo” (REALES GUTIÉRREZ, Clara Elena, “El control de los decretos declaratorios de los estados de excepción”, en: *Teoría Constitucional y Políticas Públicas: bases críticas para una discusión*, ed. Manuel José Cepeda, Eduardo Montealegre Lynnet y Alexei Julio, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 625).

[124] En la Sentencia C-156 de 2011 se estableció que, “La alteración extraordinaria de la normalidad admite, en el constitucionalismo, la posibilidad de la alteración excepcional de las competencias legislativas. Si mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso de la República puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, a través de los estados de excepción, el propio Jefe de Gobierno se reviste a sí mismo de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder. De ahí la necesidad de que el control de constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción y el ejercicio de los poderes que de allí emanan, sea jurisdiccional, automático, integral y estricto, sin perjuicio del control político constitucionalmente previsto”.

[125] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[126] Numeral 12 de dicha Sentencia.

[127] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[128] “ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.”

[129] El artículo 93 de la C.P. dispone que, “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y **que prohíben su limitación en los estados de excepción**, prevalecen en el orden interno...”. El artículo 214. 2 establece que, “No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”.

[130] ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de

favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados. El artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, establece que durante los estados de excepción serán intangibles; el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia; de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al Habeas Corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados”.

[131] El artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice que “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión”.

[132] “Artículo 27. Suspensión de garantías: 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de

los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.

[133] Ver, sentencia C-179 de 1994 y C- 252 de 2010.

[134] Como se expuso en la Sentencia C-252 de 2010, “la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado: “Como ha quedado dicho, en condiciones de grave emergencia es lícito suspender temporalmente ciertos derechos y libertades cuyo ejercicio pleno, en condiciones de normalidad, debe ser respetado y garantizado por el Estado pero, como no todos ellos admiten esa suspensión transitoria, es necesario que también subsistan “las garantías judiciales indispensables para (su) protección”. El artículo 27.2 no vincula esas garantías judiciales a ninguna disposición individualizada de la Convención, lo que indica que lo fundamental es que dichos procedimientos judiciales sean indispensables para garantizar esos derechos. La determinación de qué garantías judiciales son “indispensables” para la protección de los derechos que no pueden ser suspendidos, será distinta según los derechos afectados. Las garantías judiciales “indispensables” para asegurar los derechos relativos a la integridad de la persona necesariamente difieren de aquéllas que protegen, por ejemplo, el derecho al nombre, que tampoco se puede suspender. A la luz de los señalamientos anteriores deben considerarse como indispensables, a los efectos del artículo 27.2, aquellos procedimientos judiciales que ordinariamente son idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere dicho artículo y cuya supresión o limitación pondría en peligro esa plenitud”. Ibídem, párrafos 27 a 28.

[135] Como se reseñó en la Sentencia C- 252 de 2010 en la Observación General No.29, sobre el artículo 4 del Pacto Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo que, “La enumeración contenida en el artículo 4º de las disposiciones cuya aplicación no puede suspenderse guarda relación, aunque no sea lo mismo, con la cuestión de si ciertas obligaciones en materia de derechos humanos tienen el carácter de normas imperativas de derecho internacional. El hecho de que en el párrafo 2 del artículo 4º se declare que la aplicación de ciertas disposiciones del Pacto no puede suspenderse debe considerarse en parte como el reconocimiento del carácter de norma imperativa de ciertos derechos fundamentales garantizados por el Pacto en la forma de un tratado (por ejemplo, los artículos 6º y 7º). Sin embargo, es evidente que en la lista de disposiciones cuya aplicación no puede suspenderse se incluyeron algunas otras disposiciones del Pacto porque nunca será necesario suspender la vigencia de esos derechos durante un estado de excepción (por ejemplo, los artículos 11 y 18). Además, la categoría de normas imperativas va más allá de la lista de disposiciones cuya aplicación no puede suspenderse, que figura en el párrafo 2 del artículo 4º. Los Estados Partes no pueden en ningún caso invocar el artículo 4º del Pacto como justificación de actos que violan el derecho humanitario o normas imperativas de derecho internacional, por ejemplo, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos, la privación arbitraria de la libertad o la inobservancia de los principios fundamentales de juicio imparcial, en particular la presunción de inocencia”.

[136] Ver la Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[137] Principio desarrollado por el artículo 50 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción: “ARTÍCULO 50. DERECHOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia”

[138] El principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales (DESC) y la prohibición concomitante de la regresividad de éstos derechos se encuentra consagrado en el artículo 48 de la C.P que establece que, “El Estado, con la participación de los particulares, ampliará **progresivamente** la cobertura de la seguridad social...”. Igualmente se debe tener en cuenta que el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los DESC se encuentran consagrados en las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ya que específicamente se encuentran estipulados en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que establece que, “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la

cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, **para lograr progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Del mismo modo en el artículo 11.1 del PIDESC se establece que, “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a **una mejora continua de las condiciones de existencia...**”.

[139] **ARTÍCULO 10. FINALIDAD.** Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

[140] Se encuentra consagrado en el artículo 12 de la LEEE y dice que, “Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”.

[141] El artículo 13 de la LEEE establece que, “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”

[142] El artículo 14 de la LEEE establece el principio de no discriminación que dice que, “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción no pueden entrañar discriminación alguna fundada en razón de raza, lengua, religión, origen nacional, opinión política o filosófica y deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

[143] Aunque en 1992 mediante el Decreto 680 de 23 de abril de 1992 se decretó el Estado de Emergencia Económica y Social en todo el territorio nacional por el “Peor verano en treinta y cuatro años” que dio lugar al apagón y a la crisis del sector eléctrico, no se declaró en esta ocasión el estado de calamidad pública. Sobre el tema ver el artículo de Clara Elena Reales en donde se referencia con cuadros esquemáticos las diferentes declaratorias de estados de excepción desde 1976 con la vigencia de la Constitución de 1886, hasta el año 2003, en vigencia de la Constitución de 1991. (REALES GUTIÉRREZ, Clara Elena, Op. cit., pp. 615 a 715).

[144] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[145] El Decreto establecía, entre otros aspectos, lo siguiente: “Que el día 6 de junio del presente año se produjo un sismo con epicentro en cercanías del municipio de Toribio en el Departamento del Cauca. Que como consecuencia del dicho sismo se produjeron graves desbordamientos de varios ríos y avalanchas en varios municipios de los Departamentos del Cauca y del Huila. Que dichos hechos han producidos grandes pérdidas humanas y materiales en los municipios mencionados. Que igualmente se produjeron graves daños en las vías de comunicación, se interrumpió la prestación de servicios públicos esenciales y se afectó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona del país. Que estos hechos constituyen grave calamidad pública en esta zona del país. Que dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”.

[146] Sobre los presupuestos formales se dijo que, “En efecto, de un lado, la declaración del Estado de Comoción ha sido motivada en los considerandos del Decreto, lo cual es suficiente para que se tenga por debidamente satisfecho este requisito, en el aspecto que ahora ocupa la atención de la Corte. El aspecto material amerita un análisis que se hará posteriormente en acápite separado. De otro lado, el Decreto que se revisa fue firmado por el Presidente y todos sus Ministros. En tercer término, el Estado de Emergencia se declara por el término de quince días calendario, a partir del 9 de junio de 1994, fecha de entrada en vigencia del decreto, lo cual se encuentra dentro del límite máximo autorizado por la Constitución, para que el Ejecutivo haga uso de las facultades propias del Estado de Emergencia, siendo ésta la primera vez que se decreta en el presente año calendario. Finalmente, por estar reunido el Congreso para la fecha de la declaratoria del Estado de Emergencia, no era necesario efectuar su convocatoria en el texto del Decreto”.

[147] Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992 del 7 de mayo de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. **Gaceta de la Corte Constitucional**. Tomo 1, febrero-mayo 1992, p. 111.

[148] Sobre la explicación del presupuesto de la identidad se dijo que, “*desde la reforma constitucional de 1968, el Constituyente colombiano ha separado las nociones de orden público político y la de orden público económico. La Constitución de 1991 sumó a este último los elementos de orden social y ecológico, con el ánimo de racionalizar y controlar más adecuadamente el ejercicio de los poderes de excepción, por lo cual los presupuestos fácticos para la declaratoria del Estado de Emergencia deben ser distintos a los de los otros estados de excepción: guerra exterior o conmoción interior. Esto obviamente no significa que no puedan existir relaciones entre los factores económicos, sociales y ecológicos y el orden político, pues, como ya lo ha establecido esta Corporación: ‘no puede descartarse **ab initio** que la etiología última del estado de conmoción interior pueda residir en graves factores de tensión de orden económico o social. Por el contrario, parecería, si se revisa la historia, que ésta es la constante. Lo que interesa, para los efectos constitucionales, es la naturaleza de la causa inmediata de la perturbación y la ubicación precisa de la deficiencia que impide resolver a través del régimen ordinario el insuceso que induce al estado de excepción’* (Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1992 del 7 de mayo de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. **Gaceta de la Corte Constitucional**. Tomo 1, febrero-mayo 1992, p. 112)”.

[149] Se dijo que, “... es claro que, debido a las características morfológicas de la zona y a los promedios altos de lluvias con anterioridad al sismo, éste se acompañó de desbordamientos de ríos y avalanchas, en particular en las cuencas de los ríos Páez, Negro, Narváz, Moras, Ullucos y Símbola, con muy graves consecuencias en términos de pérdidas de vidas, número de personas damnificadas y destrucción de infraestructura económica y vial. Así, los diversos informes coinciden en señalar que se vieron afectados más de treinta municipios en estos dos departamentos. El informe de la Cruz Roja indica que hubo 34 poblaciones afectadas, de las cuáles cuatro fueron totalmente arrasadas y cinco deben reubicarse por razones de seguridad, y señala que fueron particularmente afectados los municipios de Santander de Quilichao, Inza, Belálcazar (Páez), Silvia, Caldanó, Jambaló, Toribío en el departamento de Cauca, así como los municipios de La Plata, Paicol, Tesalia, Iquirá y Yaguará en el departamento del Huila. Según la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los reportes de las Fiscalías del Cauca y Huila señalan que hubo 148 muertos, 508 desaparecidos y 207 heridos, mientras que los afectados atendidos por los organismos de socorro en albergues y campamentos son de cerca de 30.000 personas. Igualmente, los daños en infraestructura fueron considerables como lo demuestran los informes del Ministerio de Gobierno, del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y de las Gobernaciones de Cauca y Huila. Así, fueron destruidos seis puentes vehiculares, seis acueductos, más de veinte escuelas, más de 1.500 casas mientras que otras tres mil quedaron gravemente averiadas. Todo ello obviamente alteró de manera dramática las condiciones normales de la vida social y económica en la región. Además, es necesario tener en cuenta que la mayoría de las personas afectadas son indígenas y que su atención se dificultó considerablemente, no sólo por la destrucción misma de la infraestructura vial sino por las condiciones topográficas de la zona”.

[150] Punto 3.4 de la Sentencia “Conclusiones”.

[151] *Ibidem*.

[152] Estos municipios fueron el de Chinchiná, Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya, Salento en Quindío; Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal, Marsella en Risaralda; Cajamarca y Roncesvalles en Tolima; y Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar, Tulúa en el corregimiento de Barragán en el Valle del Cauca.

[153] M.P. Antonio Barrera Carbonell. En dicha ocasión se analizaba la constitucionalidad del Decreto Legislativo No 195 del 29 de enero de 1999, “*Por el cual se decreta el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública*”.

[154] Negrilla fuera del texto.

[155] Punto 3.1. de la Sentencia.

[156] Punto 3.5 de la Sentencia.

[157] En dicha Sentencia se concluyó que, “...para esta Corte y con base en las pruebas allegadas, no cabe duda que las dimensiones del fenómeno de La Niña 2010 fueron devastadoras. Por consiguiente, dicho

fenómeno produjo perturbaciones graves y amenaza de perturbaciones inminentes, que se constituyen en calamidad pública e impactan de manera traumática la realización efectiva de los derechos de millones de personas y el orden social, económico y ecológico del país. Claramente la grave perturbación social se constata, entre otras, con la gran cantidad de personas que perdieron la vida a causa del fenómeno de la Niña, otras tantas desaparecidas y muchas de ellas heridas; múltiples familias afectadas, al punto de calcularse una damnificación de aproximadamente 1.614.676 personas. Ratifica lo anterior el hecho de existir daños protuberantes en el sector educativo, hasta el punto de que miles de niños no podrán iniciar sus clases el presente año; igualmente afectaciones traumáticas en el sector salud donde la prestación del servicio se va a ver restringido y en muchos casos será nulo, trayendo consigo la interrupción en tratamientos médicos y en eventos de vacunación esenciales para la población menor del país. Se hallan varias familias que corren el riesgo de sufrir daños si no son reubicadas lo más pronto. De la misma manera es comprobable la grave perturbación del orden económico: numerosas hectáreas de cultivos han sido inundadas perdiéndose las cosechas; varios animales dedicados a la ganadería han muerto o se encuentran perdidos o desplazados; productos de la canasta familiar se han visto mermados; vías de comunicación de todo orden han sufrido inmensos daños impidiendo el desarrollo normal del transporte tanto de personas como de productos al interior del país; se ha presentado la destrucción y el deterioro considerable en la infraestructura de servicios públicos, alcantarillados, acueductos, entre otros; y por último es verificable igualmente afectaciones al orden ecológico por cuanto donde se realizan actividades de minería ilegal, y se presentan construcciones de infraestructura sin la observancia de las normas ambientales y de urbanismo requeridas, así como otras actividades de aprovechamiento ilegal de recursos naturales renovables, tales como la deforestación y degradación de suelos, que están produciendo efectos en la sedimentación en los cauces de los ríos”

[158] Sentencia C-216 de 1999.

[159] Sentencia C-366 de 1994.

[160] Sentencia C-216 de 1999.

[161] Presupuesto que se acoge desde la sentencia C-366 de 1994.

[162] *Ibíd.*

[163] Negrilla fuera del texto

[164] Negrillas fuera del texto. Del mismo modo desarrolla el artículo 4º del Pacto Internacional Derechos Civiles y Políticos, cuando establece que, “1. *En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación...*” (Negrillas fuera del texto).

[165] Sentencia C-122 de 1999.

[166] Decreto 1178 de 9 de junio de 1994.

[167] En este momento no se introdujo todavía la noción de emergencia ecológica, que solo se establecería con la reforma constitucional de 1991. El artículo 43 del Acto Legislativo No 1 de 1968 estableció que, “*El artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así: Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave o inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos...*”.

[168] Algunos doctrinantes como Charry Samper consideraron que la reforma se justificaba porque al ser distintos los hechos que dan lugar a la declaratoria, las medidas también deben ser distintas. Dice Charry Samper en este sentido que, “*No deben concederse a un gobierno las mismas atribuciones en caso de una guerra exterior o una revuelta armada, o un pánico financiero o una huelga general, o un terremoto. Hay una amplia escala en la turbación del orden dentro de la cual caben medidas distintas, y, fundamentalmente, no puede aceptarse que se utilice la turbación el orden público por motivos exclusivamente políticos, para legislar con decretos del ejecutivo en materias económico-sociales como aquí ha venido practicando*” (CHARRY SAMPER, Héctor, La reforma del artículo 121 de la Constitución, El estado de sitio, Tomo I y II, Compilación, Imprenta Nacional de Colombia 1962 (tomo I), 1963 (tomo II).pp. 436). Al mismo tiempo y sobre lo que tienen que ver con la calamidad pública considera que, “*...nuestra legislación no consagra el estado de sitio por catástrofes como incendios, inundaciones o terremotos o por huelgas o causas típicamente económico sociales, a menos que unas y otras incidan directa y radicalmente en la seguridad pública del Estado en cuyo caso pueden utilizarse las atribuciones extraordinarias del artículo 121 con el solo objeto de atender dicha perturbación, pero*

no para legislar sobre las causas profundas de las alteraciones económico-sociales, misión que corresponde al congreso en todo tiempo y excepcionalmente al presidente de la república por decisión del parlamento” (Ibíd, p. 437).

^[169] Hay que tener en cuenta que el constituyente dispuso que estos decretos tienen vocación de permanencia, a excepción del establecimiento de nuevos tributos “que dejarán de regir en la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter de permanencia” (inciso tercero del artículo 215 de la C.P). Igualmente, el “Congreso durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo el tiempo” (inciso 6 del artículo 215 de la C.P).

^[170] Sobre la continuidad o discontinuidad de las declaratorias el profesor Jacobo Pérez dice lo siguiente, “Los noventa días durante los cuales puede declararse el estado de emergencia no son necesariamente continuos, porque el Gobierno puede declarar en un año varias veces el estado de emergencia, con la sola condición de que sumados los diversos períodos no excedan de dicho término. También se ha observado que el término de noventa días puede resultar insuficiente si las causas de la crisis económica o social se prolongan demasiado, produciendo consecuencias imprevisibles. Precisamente cuando se discutía este punto en la Comisión Primera del Senado en 1968 se estimó que el Gobierno podía preparar las medidas antes de declarar el estado de emergencia, haciéndolo de esta manera para cada período lo más corto posible, y reservando para el futuro el salido del termino. Así por ejemplo, puede declararse el estado de emergencia por un día en cada período, lo cual permite declararlo noventa veces durante el año.” (PÉREZ ESCOBAR, Jacobo, Derecho Constitucional Colombiano, Bogotá, Temis, Séptima edición, 2004, p. 560).

^[171] Principio de identidad.

^[172] Numeral 5.10 de esta providencia.

^[173] Hay que recordar que el Gobierno no acoge una tercera interpretación que consiste en decir que el Gobierno no podría ni declarar una nueva emergencia ni prorrogar la anterior con los mismos hechos, en donde señala que esta última interpretación sería absurda “pues dejaría, sin efecto útil la limitación máxima de noventa (90) días contenida en el artículo 215”.

^[174] Aunque en la Sentencia C-254 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla) se había decretado un estado de emergencia económica, social y ecológica de manera coetánea con el estado de emergencia anterior en el caso del colapso de las llamadas “pirámides”, hay que tener en cuenta que en este caso no se trató de una grave calamidad pública derivada de una catástrofe natural como la acontecida con la ola invernal generada por el fenómeno de la Niña.

^[175] La Corte en la Sentencia C-156 de 2011 acogió las motivaciones dadas por el Gobierno que dieron lugar a la declaratoria, en el análisis fáctico, valorativo y de la subsidiariedad de las medidas ordinarias. En esta ocasión se dijo que, “Los sucesos acaecidos a raíz del fenómeno de la Niña 2010, agudizados a partir del mes de noviembre del mismo año y consecuencias desastrosas a nivel social, económico y ecológico – como se ha demostrado probatoriamente en esta providencia- son hechos notorios, conocidos por todo el país a través de las diferentes formas sociales de comunicación. Con base en los sucesos climáticos vividos en Colombia desde mediados del año 2010 y recrudecidos desde noviembre del mismo año, no cabe duda de que son constitutivos de grave calamidad pública con inmenso impacto en el orden económico, social y ecológico; hechos desde luego imprevisibles y sobrevinientes acorde con lo ya expuesto” (Conclusiones Generales de la Sentencia). Del mismo modo se dice en el punto 6.3 de esta providencia que “El análisis de algunos indicadores océano-atmosféricos permitían prever que el fenómeno actual se presentaría con una intensidad fuerte y al compararlo con los últimos eventos fuertes de la “Niña” anteriores (1954, 1964, 1970, 1973, 1998) éste resultó ser el más fuerte...” (Sentencia C-156 de 2011 M.P. Mauricio González Cuervo, p. 50).

^[176] Negrilla fuera del texto.

^[177] Según la Sentencia C-063 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas) estos presupuestos materiales son los siguientes: “... (i) una situación fáctica consistente en la persistencia de la alteración del orden público por las causas, o algunas de ellas, que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior y que la Corte encontró probadas; (ii) una valoración especial, en el sentido de que los hechos sean de tal entidad que continuasen atentando de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado o la convivencia ciudadana y, finalmente; (iii) sujeción del supuesto de hecho a un juicio sobre la suficiencia de los medios, en cuanto a que todavía resultasen insuficientes las atribuciones ordinarias de policía para retornar a un estado de normalidad, y su justificación para extender la vigencia en el tiempo de las medidas excepcionales que fueron adoptadas al amparo de la conmoción interior o expedir otras novedosas que encuentran su fundamento en el decreto declaratorio del estado de excepción”.

[178] Aunque en la segunda prórroga se requiere, según el inciso primero del artículo 213 de la C.P., el concepto previo y favorable del Senado de la República.

[179] Se denomina control integral porque con éste se pretende verificar que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales.

[180] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[181] Igualmente se debe tener en cuenta como se expone en la Sentencia C – 254 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) que lo dispuesto en el artículo 8° de la LEEE, y en los decretos de estados de excepción “**deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias**” y lo que se establece en el artículo 11 ibídem que señala que los decretos legislativos “**deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente**”; y el artículo 12 ibídem preceptúa que los decretos legislativos que suspendan leyes, “**deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción**” (No está en negrilla en el texto original). Existen otras sentencias sobre el mismo punto, por ejemplo la Sentencia C – 135 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía), en donde se dijo que, “*La Constitución y la ley estatutaria sobre los estados de excepción, exigen una motivación estricta acerca de la incompatibilidad de las normas que forzosamente han de suspenderse, la cual bien puede ser escueta y concisa, pero no inexistente o implícita (...). Lo anterior corrobora que la acentuación del deber de motivación, tratándose de los decretos legislativos, se explica por el mayor grado de restricción que éstos proyectan sobre los derechos fundamentales. La eficaz protección de los derechos fundamentales sustenta este requisito, a la par que la necesidad de permitir un adecuado control jurisdiccional enderezado a erradicar la arbitrariedad, sin el cual difícilmente la actuación del Gobierno podría aspirar a gozar de legitimidad. De otro lado, la falta de motivación específica -máxime sobre este punto expresamente requerido por la ley estatutaria-, acusa por sí misma la desproporcionalidad de la medida como quiera que el Gobierno ha dejado de hacer el juicio sobre las alternativas entre las cuales debía decidir, efectuando la debida ponderación, lo que ya es un claro indicio de exceso. No debe olvidarse que la proporcionalidad de las medidas, corresponde a una exigencia constitucional insoslayable (C.P. art. 214-2)*”.

[182] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[183] Ibíd, p. 27.

[184] “**ARTÍCULO 46. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, **con la firma de todos los Ministros**, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

[185] Inciso 8 del artículo 215 de la C.P.

[186] Germán Varvas Lleras, Ministro del Interior y de Justicia; María Ángela Holguín, Ministra de Relaciones Exteriores; Juan Carlos Echeverry Garzón, Ministro de Hacienda y Crédito Público; Rodrigo Rivera Salazar, Ministro de Defensa Nacional; Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; Beatriz Londoño de Soto, Viceministra de Salud y Bienestar del Ministerio de la Protección, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de la Protección Social, Carlos Rodado Noriega, Ministro de Minas y Energía, Carlos Andrés de Hart Pinto, Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, María Fernanda Campo Saavedra, Ministra de Educación Nacional, Beatriz Elena Uribe Botero, Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Diego Ernesto Molano Vega, Ministro de Tecnologías de la información y las comunicaciones; Germán Cardona Gutiérrez, Ministro de Transporte y Mariana Garcés Córdoba, Ministra de Cultura.

[187] Carlos Andrés de Hart Pinto, Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

[188] Beatriz Londoño de Soto, Viceministra de Salud y Bienestar del Ministerio de la Protección, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de la Protección Social.

[189] Por ejemplo en la Sentencia C-1065 de 2002 se dijo “...no existe irregularidad por el hecho de que en algunos casos, el Decreto fue firmado por viceministros encargados de las funciones del Ministro respectivo pues éste habrá asumido las funciones políticas de aquél. Así mismo, la responsabilidad de que trata el artículo 214”. Se dijo lo mismo en la Sentencia C-327 de 2003.

[190] Sentencia C-135 de 2009.

[191] M.P. Mauricio González Cuervo.

[192] Sexto Informe revisado anual y lista de Estados que desde el 1º de enero de 1985 han proclamado, prorrogado o levantado el estado de excepción, presentado por el Sr. Leandro Despouy, Relator Especial, nombrado en cumplimiento de la Resolución 1985/37 del Consejo Económico y Social, p. 29.

[193] Página 2 de dicho concepto.

[194] Sobre la subsanabilidad de los vicios se puede ver la Sentencia C-255 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) en donde se dijo que cuando no se vulnera grave el principio sustancial contenido en el procedimiento, el vicio se puede llegar a subsanar. En este caso se dijo que la presentación de parte del Gobierno de un texto incompleto de un tratado y la aprobación del mismo por el Congreso no configura un vicio de formación de la ley aprobatoria, ya que, “... *teniendo en cuenta que Colombia es un Estado social de derecho en el que prevalece el derecho sustancial, de conformidad con los artículos 1º, 228 y 323 de la Constitución, respectivamente, la Corte consideró que la no aprobación de esos artículos de la Convención se debió a una inadvertencia, por lo cual se trataba de un vicio subsanable, pues todo indica que el Gobierno pretendía que el Congreso aprobara integralmente la Convención y que éste último pensaba estar aprobando el texto completo del tratado pero que, por la mencionada omisión, se terminó aprobando parcialmente la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, hecha en Viena el 21 de marzo de 1986. En ese orden de ideas, y tal y como se señala en los antecedentes de esta sentencia, la Corte devolvió la ley a la Secretaría jurídica de la Presidencia para que se procediera a corregir el mencionado vicio, dentro de los términos máximos autorizados por el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991*”. Del mismo modo se puede citar sobre este tema las Sentencias C- 407 y C-468 de 1995, C-557 de 2000, C-1056 de 2004, C-685 de 2009 entre otras.

[195] La Sentencia C-179 de 1994 estableció que el Legislativo, “*debe reunirse por derecho propio en caso de que no sea convocado por el Gobierno (inciso 7, art. 215 C.P), o extraordinariamente cuando éste lo convoque, en cuyo caso si no se haya reunido, debe hacerlo para los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de la situación de emergencia (inciso 4º, art. 215)*”.

[196] C-135 de 2009.

[197] La explicación del elemento objetivo y causal se puede encontrar en la Sentencia C-135 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[198] Referenciadas en el punto 4 de los antecedentes de esta providencia.

[199] Cuando al comienzo del artículo se establece “Cuando **sobrevengan...**”.

[200] “**ARTÍCULO 2o. OBJETO DE LA LEY.** La presente Ley tiene por objeto regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción. Estas facultades sólo podrán ser utilizadas cuando **circunstancias extraordinarias** hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado...”.

[201] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[202] Se reseñó en aquella oportunidad que dicho presupuesto se encuentra desde la Sentencias C-004 de 1992 y ha sido reiterado en las sentencias C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-135 de 2009 y C-254 de 2009. En dicha jurisprudencia se citó la sentencia C-216 de 1999, en donde se sostuvo que, “*los acontecimientos, no sólo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales*” (Negrilla fuera del texto).

[203] Dicha jurisprudencia se cita en el caso de las sentencias C-447 de 1992 y C-122 de 1997, y se subraya que éste fue uno de los elementos que se tuvo en cuenta en la Sentencia C-252 de 2010 que declaró inconstitucional la emergencia social en salud, Decreto 4975 de 2009, en donde se dijo que los factores estructurales no constituyen en general hechos sobrevinientes.

[204] Numeral 4.2.1.4.

[205] Boletín 190 del IDEAM de predicción climática y alertas hasta mayo de 2011.

[206] Punto 1.5 de dicha Declaratoria

[207] Haciendo referencia a la frase bíblica “vinos nuevos en odres viejos” (Marcos 2.22).

[208] Este Decreto incluso se expide por fuera de los términos de la vigencia de la primera declaratoria de emergencia.

[209] Se señala en esta misma jurisprudencia, que no siempre es sencillo adelantar el “juicio de identidad”, ya que como se explica en la Sentencia C-135 de 2009, se pueden dar casos en que sea difícil diferenciar los hechos que dan lugar a la Conmoción Interior de los hechos que dan lugar al Estado de Emergencia, porque en algunos casos puede existir una relación estrecha entre el orden público y el orden económico y

social, en una posible concurrencia del elemento fáctico. En este caso se utiliza el criterio del “Margen de apreciación” para hacer la evaluación a la figura que se ajusta mejor a la situación concreta.

[210] Numeral 9.2 de dicha Sentencia.

[211] C-135 de 2009.

[212] Sentencias C-004 de 1992, C-216 de 1999, C-135 y C-254 de 2009, C-252 de 2010, C-156 de 2011, entre otras.

[213] Sentencia C-156 de 2011. Sobre el significado de “inminente” en la Sentencia C- 135 de 2009 se dijo que la inminencia se refiere a aquella situación que se configura como un riesgo efectivo que puede materializarse en cualquier momento. Este mismo presupuesto se repite en la Sentencia C-254 de 2009 en donde se estableció que se debe corroborar si la perturbación o amenaza de perturbación es inminente, “...es decir, que no se refiera a un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 superior, sino que ha de ser un riesgo real y efectivo, que puede materializarse en cualquier momento. Este juicio también es objetivo, pues busca determinar si la percepción y apreciación presidencial de los hechos invocados fue arbitraria o fruto de error manifiesto, lo que supone en este caso que el juez constitucional realice una ponderación o balance”.

[214] Punto 9.1.3. Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[215] Este presupuesto se recogió desde la Sentencia C-004 de 1992 en donde se dijo que, “El Gobierno no puede arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública”. Ese mismo presupuesto se acogió en las Sentencias C-135 de 2009, C-252 de 2010 y C- 156 de 2011 en donde se dijo que, “El papel de la Corte en el análisis del componente valorativo de la declaratoria de Estado de Emergencia consiste en proceder a su examen objetivo para determinar si fue arbitrario o no, o fruto de un error manifiesto”.

[216] Por ejemplo en la Sentencia C-252 de 2010 que declaró inconstitucional la emergencia social en salud, Decreto 4975 de 2009, se dijo que no se debía instrumentalizar de manera arbitraria y errónea la potestad del gobierno para declarar el estado de excepción ya que se consideró que se trataba de un fenómeno grave pero no sobreviniente porque la crisis provenía de factores estructurales que no habían sido atendidos de manera oportuna por el gobierno.

[217] Decreto 015, 016 y 017 de 2011.

[218] Fundamento 1.4 del Decreto 4580 de 2010.

[219] Punto 6.3 de esta providencia.

[220] Boletín del 22 de febrero de 2011 en donde indica que el Fenómeno de la Niña favorece el incremento de las precipitaciones en el país, en contraposición al Fenómeno del Niño, que las reduce. Por lo general, alcanza su intensidad máxima a finales de año y tiende a disiparse a mediados del año siguiente. IDEAM, *Boletín informativo sobre el monitoreo del fenómeno de La Niña*, Número 27, presentado el 22 de febrero de 2011, visible en: http://www.elclima.com.mx/fenomeno_la_nina.htm (09.03.2011).

[221] *Ibidem*.

[222] *Ibidem*.

[223] Ver el Documento de Anexos, respuesta al Auto 197 de 2011. Comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011, Anexo No 2, p. 1.

[224] Punto 2. del Decreto 4580 de 2010 en donde se enumeran los efectos sociales, económicos y ecológica que se presentaron en la ola invernal y que quedaron descritos en el punto 3.2.15. de esta providencia.

[225] Ver sobre los mismos los numerales 3.2.14., 3.2.15. y 3.2.16. de esta providencia.

[226] Especialmente en el punto 4.7.3 del capítulo de pruebas de esta providencia.

[227] En el punto 4.8.2 del capítulo de pruebas de esta providencia.

[228] Ver el punto 4.7.3 del capítulo de pruebas de esta providencia.

[229] Información que se dio mediante la comunicación 2011EE2939 del 26 de enero de 2011 y expuesta en el punto 4.7.3 del capítulo de pruebas de esta providencia.

[230] Como se veía en el capítulo de pruebas, aunque la consolidación de estas cifras está en proceso, se demuestra que existen hasta la fecha 223 acueductos y 16 alcantarillados afectados.

[231] Comunicación MT 20115000028811 del 26 de enero de 2011 expuesta en el punto 4.7.5 del capítulo de pruebas de esta providencia.

[232] Dice el Ministerio en el punto IGAC, DANE, IDEAM y Secretarías de Agricultura

[233] Ver el punto 2.9 de los antecedentes de esta providencia.

[234] Ver el punto 2.10 de los antecedentes de esta providencia.

[235] Se encuentra probado en la “Visita de Emergencia al Municipio de Gramalote, Departamento de Norte de Santander” que envió a la Corte Constitucional el Instituto Colombiano de Geología y Minería en donde se dice que, “El inicio del movimiento fue reportado por habitantes de la región desde la

primera semana de diciembre de 2010, reseñando pequeños deslizamientos en el occidente y parte alta del casco urbano. En general, la intensidad de las lluvias en los días previos y posteriores saturó una gran cantidad de masa asociada a depósitos tipo coluvial estructural clasto – soportado, representado en grandes bloques de areniscas y calizas de las formaciones Uribante y la Luna, embebidos en una matriz de material arcillo arenosa. La saturación de esta masa, junto con el alto grado de inclinación de la pendiente causó una serie de flujos en el sector, siendo el más importante y el de mayores dimensiones el que comenzó a la altura de la carretera que de este municipio conduce a San Isidro en jurisdicción de Vereda Jácome, movimiento tipo flujo de detritos y bloques que se encauzó en dirección al casco urbano de Gramalote y que a la altura de la silleta principal del Sistema de Fallas de Gramalote produjo un movimiento tipo rotacional de este lo que, levantando un escarpe en su flanco oriental de unos ocho (8) metros de altura y hundiendo su flanco occidental...” (Instituto Colombiano de Geología y Minería, “Visita de Emergencia al Municipio de Gramalote, Norte de Santander”, 26 de enero de 2011, p. 93). Igualmente en el Informe enviado por el IDEAM en la Comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011, se explica que, “Durante los meses de junio, septiembre y noviembre del año 2010, en el municipio de Gramalote la precipitación registró los valores más altos de la historia 1971- 2010 (ver gráficos). Para los meses de julio, agosto y los primeros 16 días de diciembre se presentaron niveles altos comparados con el promedio normal de este municipio”. (Comunicación 2011EE302 del 26 de enero de 2011 del IDEAM, p. 16. Se encuentra en el AZ de Documentos Anexos que se dan como Respuesta al Auto 197 de 2011).

^[236] El hecho probado estuvo probado por ejemplo por la Cruz Roja Punto 4.

^[237] Esta medida que tienen carácter permanente, a excepción de las normas tributarias y penales como quedaría expuesto en el siguiente numeral.

^[238] Sentencia C- 254 de 2010. En la Sentencia C-156 de 2011 se expuso lo relacionado con la línea jurisprudencial de este presupuesto de valoración en el control de constitucionalidad de los estados de excepción. En un primer lugar se denominó dicho juicio el **test de subsidiariedad** y se empezó a aplicar en la Sentencia C-122 de 1997, en donde se dijo que, “De la Constitución y de la ley estatutaria de los estados de excepción surge la regla de la subsidiariedad que aplicada al estado de emergencia prescribe que su utilización se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver los problemas y crisis que afectan o amenacen el sistema económico, social o el ambiente. La plenitud del Estado de Derecho y de los mecanismos y formas que le son propios, sufrirían grave menoscabo si fácilmente pudiese soslayarse su curso ante cualquier dificultad o problema de cierta magnitud, pretextando razones de eficacia”. Posteriormente en la Sentencia C-135 de 2009 se empezó a llamar “juicio de suficiencia de los poderes ordinarios de las autoridades estatales” en donde el juicio consistió en verificar si los mecanismos ordinarios eran suficientes o no para hacer frente a la situación de emergencia. Este test siguió llamándose de esta manera en las Sentencias C-254 de 2009 y C-252 de 2010.

^[239] En la Sentencia C- 135 de 2009 y C- 254 de 2009.

^[240] En la Sentencia C-070 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) en donde se hace la revisión de constitucionalidad del Decreto 3929 de 2008 que hizo el juicio de constitucionalidad del Decreto 3929 de 2008 que declaró el estado de conmoción interior en razón del Paro Judicial, la Corte consideró que el margen de apreciación del gobierno no puede ser arbitraria y tiene que hacer un juicio responsable. En dicha ocasión dijo que se trata, en todo caso, de un análisis global y no detallado de la suficiencia de los poderes ordinarios para conjurar la situación de crisis, pues de lo contrario quedaría sin objeto el control que la Corte debe emprender posteriormente sobre cada uno de los decretos legislativos de desarrollo. Dice que no es por lo tanto un examen de cada una de las medidas que se anuncian en el decreto declaratorio, sino de determinar, desde el ámbito de validez de ese decreto, si se puede inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía. En dicha ocasión estableció lo siguiente: “Ahora bien, en la parte motiva del Decreto 3929 de 2008 sólo se hace alusión a que las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía son insuficientes para prevenir la salida de las cárceles de delinquentes y para conjurar la situación de grave perturbación creada por la parálisis judicial, al igual que a la necesidad de incorporar al Presupuesto General de la Nación nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las erogaciones requeridas para conjurar la crisis. Estas aseveraciones no constituyen una valoración sobre la insuficiencia de los poderes de policía en cabeza del Presidente de la República para sortear la situación crítica originada por el cese de actividades judiciales, sino una simple afirmación de la insuficiencia de tales poderes”. Dice que, “Al omitir tal apreciación, la declaratoria del estado de conmoción interior se convierte en un acto arbitrario que contraviene la Constitución, a los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario ratificados por Colombia y a la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción, pues el Decreto 3929 de 2008 carece de uno de los

requisitos materiales de la declaratoria, el cual a su vez es uno de los elementos básicos que permiten la realización del control judicial en cabeza de la Corte Constitucional”.

[241] En la Sentencia C-254 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) se hacía el control de constitucionalidad del Decreto 4704 de 2008 se dice, “*Reparase que la Constitución y la Ley 137 de 1994 exigen, para efectos de poder efectuar el control integral, una motivación acerca de la declaración del estado de excepción, ‘la cual bien puede ser escueta y concisa, pero no inexistente o implícita’, como ahora sucede en el Decreto 4704 de 2008, donde brilla por su ausencia la mención y explicación de los hechos que a juicio del Gobierno Nacional dieron origen a la segunda declaración, consecutiva, del estado de emergencia social, omitida como si tácitamente bastare con lo explicado en sustento de una declaración precedente. Al no figurar en el Decreto en revisión una verdadera motivación para su expedición, resultan vulnerados, de contera, los principios constitucionales de finalidad, necesidad y proporcionalidad, ya que al ignorarse cuáles son esas circunstancias que presuntamente alteran el orden económico y social, esta corporación tampoco puede establecer cuál es el impacto de la declaración y de las medidas adoptadas, sobre los derechos fundamentales de los coasociados”.*

[242] “**Artículo 19. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE DESASTRE.** El Presidente de la República declarará mediante Decreto y previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la existencia de una situación de desastre, y en el mismo acto la clasificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal. La declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. De igual manera, mientras

no se haya declarado que la situación ha vuelto a la normalidad, el Presidente de la República podrá modificar la calificación que le haya dado a la situación de desastre y las disposiciones del régimen especial que pueden ser aplicadas. Producida la declaratoria de situación de desastre se aplicarán las normas pertinentes propias del régimen especial para situaciones de desastre, que el Decreto ordene y específicamente determine. Las autoridades administrativas, según el caso, ejercerán las competencias que legalmente les correspondan y, en particular, las previstas en las normas del régimen especial que se determinen hasta tanto se disponga que ha retomado la normalidad”.

[243] **Artículo 24 RÉGIMEN NORMATIVO ESPECIAL PARA SITUACIONES DE DESASTRE** situación de desastre conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de este estatuto, en el mismo Decreto se determinará, de acuerdo con su carácter, magnitud y efectos, las normas legales aplicables en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación y demolición, imposición de servidumbres, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, administración y destinación de donaciones, y autorización, control, vigilancia e inversión de los bienes donados, de que tratan los artículos subsiguientes, que específicamente se elijan y precisen. Los órganos competentes de las entidades territoriales dictarán, igualmente, las disposiciones especiales que deban regir en caso de que sea declarada una situación de desastre nacional, regional o local. **Parágrafo.** Mediante la declaratoria de retorno a la normalidad de que trata el artículo 23 de este estatuto, se podrá disponer que continúen aplicándose las mismas normas, o algunas de ellas, de que trata el presente artículo y que se hayan determinado en el decreto de declaratoria o en los que lo hayan modificado, durante cierto tiempo en las fases posteriores de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo.

[244] Con base en este Decreto se expidieron los Decretos Legislativos 4627, 4628, 4629, 4673, 4674, 4702, 4703, 4754, 4819, 4820, 4821, 4822, 4823, 4824, 4825, 4826, 4827, 4828, 4829, 4830, 4831, 4832 y 4833 de 2010, y los Decretos Legislativos 015, 016, 017 de 2011.

[245] Punto 10.3.4 de la Sentencia C-156 de 2011.

[246] Anexo H, p. 4.

[247] Así por ejemplo el Decreto 127 de 2011 que complementa el Decreto 4827 sobre establecimientos educativos; el Decreto 142 de 2010 que modifica el Decreto 4829 de 2010 y le otorga otra función al

Fondo de Adaptación; el Decreto 143 de 2011 que modifica el Decreto 4628 de 2010 sobre expropiación a las CAR y el Decreto 146 de 2011 que complementa el Decreto 4702 de 2010 y otorgar facultades adicionales a la Contraloría.

^[248] *“ARTICULO 163. El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.*

Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate”.