

**Sentencia C-156/11**  
(Marzo 9 de 2011, Bogotá DC)

**DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-**  
Cumplimiento de requisitos constitucionales y estatutarios exigidos para declarar un estado de excepción

**DECRETOS LEGISLATIVOS EN ESTADO DE EMERGENCIA-**  
Excepciones a la regla general sobre vigencia permanente/**DECRETOS LEGISLATIVOS EN ESTADO DE EMERGENCIA-**Por regla general tienen vigencia permanente, a excepción de los de carácter tributario y penal, que tienen carácter transitorio

**DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-**  
Control constitucional formal y material

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADOS DE EXCEPCION-**Doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre competencia

**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADOS DE EXCEPCION-**Doctrina de la Corte Constitucional sobre competencia

**DECLARACION DE ESTADO DE EMERGENCIA SOCIAL, ECONOMICA, ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-**Control integral

*El control integral de las declaratorias de los estados de excepción ha tenido diversos efectos para el orden democrático del país y para la propia Corte Constitucional, tal y como lo ha reconocido la doctrina. En primer lugar se han reducido los periodos de anormalidad tan comunes durante la vigencia de la Constitución de 1886; en segundo lugar, el Gobierno con el tiempo, ha empezado a expedir decretos declaratorios cada vez más completos y motivados, buscando acogerse a los principios establecidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia. Todo ello redundando en la mayor legitimidad de que se reviste al empleo de los estados de excepción por el poder ejecutivo.*

**ESTADOS DE EXCEPCION-Naturaleza/ESTADOS DE EXCEPCION-No excepcionan la Constitución/ESTADOS DE EXCEPCION-No pueden ser un Estado de facto**

*La regulación constitucional de los estados de excepción busca limitar la discrecionalidad del Gobierno en su declaración y ejercicio. La Carta Política de 1886 -con sus reformas- no estableció controles suficientes para prevenir su abuso. Su declaratoria, por ejemplo, era considerada un acto meramente político y no susceptible de control jurídico, esto es, una potestad completamente discrecional del Presidente de la República. Así, frente a los abusos cometidos bajo la figura del estado de sitio durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, que de exceptivo pasó a ser crónico, y en precaución ante la acumulación extraordinaria de poderes en manos del ejecutivo, la Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aún en periodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, de la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales. La alteración extraordinaria de la normalidad admite, en el constitucionalismo, la posibilidad de la alteración excepcional de las competencias legislativa. 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 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. Al otorgar poderes excepcionales dirigidos a conjurar la crisis extraordinaria, se faculta al Ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos, cuidando en todo caso de no introducir alteraciones desproporcionadas al orden legal vigente y de minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia. Dice la jurisprudencia constitucional en sentencia C-252 de 2010: “Como lo ha sostenido la Corte, los estados de excepción no excepcionan la Constitución y no son, ni pueden ser un Estado de facto. Si bien 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”.*

**CUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCION POLITICA, DE LA LEY ESTATUTARIA Y LA VIGENCIA DE TRATADOS INTERNACIONALES-Depende de la existencia de los controles jurídicos y políticos sobre el decreto declaratorio de los estados de excepción y los que se dicten en desarrollo del mismo/LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCION-Finalidad**

*El cumplimiento efectivo de la Constitución y la Ley Estatutaria y la vigencia de tratados internacionales, depende de la existencia de los controles, tanto jurídicos como políticos, sobre el decreto declaratorio de los estados de excepción y sobre los decretos que se dicten en desarrollo del mismo. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado: “La doctrina ha señalado que este sistema mixto de control, reconoce que el acto mediante el cual se declara un estado de excepción si bien es un acto político, sujeto a consideraciones de necesidad, oportunidad y conveniencia, también es un acto jurídico atado a reglas y requisitos formales y materiales dirigidas a garantizar su legitimidad y a evitar su uso arbitrario. Uno y otro control no son necesariamente incompatibles o excluyentes, ya que se dirigen a examinar aspectos distintos del ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno durante un estado de excepción. Este sistema de controles de los estados de excepción fue reforzado mediante la previsión constitucional de una ley estatutaria que regulara la materia. En efecto, tal como señala la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, en su artículo 2º su finalidad es (i) “establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno” y (ii) fijar “las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”. Igualmente, de conformidad con la misma disposición, los hechos que autorizan el uso de las facultades excepcionales deben corresponder a “circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado”, lo que excluye la posibilidad de invocar hechos crónicos, reiterados, u ordinarios como justificatorios de la declaratoria de un estado de excepción.*

**ESTADOS DE EXCEPCION-Límites**

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCION-Características**

*El control jurisdiccional que adelanta la Corte Constitucional, posee unos rasgos distintivos que han sido enumerados por la jurisprudencia, teniendo como sustento el texto constitucional: “(i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la nación deberá rendir concepto (Arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales)”. El conjunto de controles, sin embargo, no está encaminado a “tornar anodino el instrumento de excepción [...] a la vez que [...] no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”*

**ESTADOS DE EMERGENCIA-Principios y reglas**

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Elementos constitutivos**

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA-  
Juicio formal**

*La exigencia de los requisitos formales proviene de la Constitución, en especial del artículo 215 que regula el Estado de Emergencia, de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y de Tratados Internacionales relevantes. El juicio de constitucionalidad comienza por verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos formales, determinantes de su validez, a saber: (i) firma del Presidente de la República y sus ministros; (ii) determinación de la duración de la emergencia; (iii) motivación de la declaratoria del Estado de Emergencia; (iv) Convocatoria al Congreso de la República, de no hallarse reunido; (v) determinación del ámbito territorial de la declaratoria; (vi) notificación de la declaración del estado de emergencia.*

**CONTROL CONSTITUCIONAL DE ESTADO DE EMERGENCIA-**  
**Juicio material/CONTROL CONSTITUCIONAL DE ESTADO DE**  
**EMERGENCIA-Cumplimiento de presupuestos materiales**

*De acuerdo con las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se realiza el control material del presente Decreto en el marco de los conceptos que conforman el parámetro objetivo del control constitucional de esta clase de normas, esto es, escudriñando el ‘presupuesto fáctico’, el ‘supuesto valorativo’ y el análisis de ‘suficiencia de las medidas ordinarias’, como proyección de los principios y reglas prescritas en la Constitución Política, la LEEE y en la propia jurisprudencia. El ‘presupuesto fáctico’ se desagrega en (i) ‘juicio de realidad’ de los hechos invocados, (ii) ‘juicio de identidad’ de los mismos y (iii) ‘juicio de sobreviniencia o inminencia’ de tales hechos; el ‘supuesto valorativo’ se abocará a través del (iv) ‘juicio de gravedad de la perturbación’; y el ‘análisis de suficiencia de las medidas ordinarias’ en la forma de (v) ‘juicio de necesidad de medidas extraordinarias’.*

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de**  
**realidad de los hechos causales de perturbación**

*El ‘juicio de realidad’ parte de ser un análisis eminentemente objetivo, tal y como lo señala la sentencia C-135 de 2009: “El presupuesto fáctico es susceptible de un juicio objetivo de existencia por parte del juez constitucional, quien debe determinar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia. Se tiene entonces que la metodología que debe ser empleada es una verificación positiva de los hechos; por lo tanto, si efectivamente ocurrieron, el juicio objetivo de*

*existencia se resuelve de manera positiva y en consecuencia la declaratoria del estado de conmoción interior, en lo atinente a ese primer presupuesto, es legítima; empero si el presupuesto fáctico no ha tenido lugar, esta primera constatación será negativa y en ausencia de ese presupuesto, la declaratoria deviene en inconstitucional”. No se trata entonces de un análisis de valoración de la alteración del orden social, económico y ecológico o de la circunstancia sobreviniente de los mismos, sino una verificación objetiva de la existencia de la amenaza o de la perturbación.*

**FENOMENO DE LA NIÑA-Consecuencias/FENOMENO DE LA NIÑA-Obligación constitucional del Estado y compromiso internacional de realizar actos que ayuden a mejorar las condiciones ambientales**

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de identidad de los hechos causales de la perturbación**

*El juicio de identidad de los hechos causales de la perturbación del orden económico, social y ecológico o de calamidad pública consiste en el análisis de la especificidad de los mismos como constitutivos de un Estado de Emergencia. Es la Constitución -art. 215- el fundamento de este primer presupuesto fáctico en el orden lógico y descriptivo (replicado en el inciso 1º del artículo 46 de la LEEE), al establecer: Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente...[...]. De este modo, corresponde al juez constitucional determinar si los hechos causales de la perturbación no son asimilables a los actos de agresión o guerra externa en que se basa el Estado de Guerra Exterior (C.P., 212), ni consistan en actos lesivos de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que integran la noción de orden público político y fundamentan el Estado de Conmoción Interior (C.P., 213). La norma constitucional -art. 215, inciso 1º- propone un orden de subsidiaridad en la consideración de los estados de excepción. De presentarse, hipotéticamente, una serie de hechos de grave alteración del orden público o de agresión exterior, que consecuentemente perturben gravemente el orden económico, social o ecológico, la declaración del Estado de Emergencia sería inconstitucional, por tratarse de hechos propios y no diferentes de los estados de excepción antecedentes, esto es, por no reunir las condiciones de especificidad fáctica que demanda la norma superior citada. En otras palabras, en el marco del examen de la Emergencia, el ‘juicio de identidad’ exige la realización de un test de exclusión sobre los hechos*

*invocados como generadores de la perturbación del orden económico, social y ecológico, a efectos de descartar semejanza o asimilación con hechos característicos de los demás estados de excepción. Identificados los presupuestos fácticos como “distintos” de los previstos para la Guerra Exterior o la Conmoción Interior, procede la admisión de los mismos en el proceso de control material de la declaración de la Emergencia.*

## **DIFERENCIAS ENTRE ESTADO DE GUERRA, ESTADO DE CONMOCION INTERIOR Y ESTADO DE EMERGENCIA-** Jurisprudencia constitucional

*El Constituyente de 1991, decidió diferenciar entre el estado de guerra, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia para distinguir entre las perturbaciones del orden político, las del orden económico y las de orden social y ecológico, y de esta manera controlar las declaratorias de estados de excepción para evitar los abusos que en el pasado se cometieron con los estados de sitio. En este sentido, la sentencia C-366 de 1994 trató de resumir las razones por las cuales el constituyente diferenció entre los diferentes regímenes de excepción: De otro lado, que sean hechos distintos a los casos de guerra exterior o conmoción interior, puesto 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.*

## **EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de sobreviniencia de los hechos causales de la perturbación**

*Los hechos sobrevinientes son circunstancias graves resultado de fenómenos extraños al Estado, u ocasionados y/o agravados por su acción u omisión, que pueden tener el carácter de imprevisibles, intempestivos, irresistibles, extraordinarios o inminentes, pero que también pueden ser hechos estructurales y crónicos repentinamente agravados, que ponen en peligro elementos esenciales del orden económico, social, y ecológico, más allá de lo normal, trastocándolo de manera traumática. Los hechos sobrevinientes pueden generar una perturbación grave y extraordinaria del orden económico, social y ecológico o una amenaza inminente de perturbación; mas cuando en determinados contextos y momentos históricos el Estado adquiere la capacidad de controlarlos, pasan a ser problemas manejables a través de los mecanismos ordinarios. En todos los casos, es fundamental el análisis probatorio de los hechos, para establecer si son relevantes, determinantes, insuperables, irresistibles o imprevisibles los hechos invocados.*

## **HECHO SOBREVINIENTE-Concepto/HECHO SOBREVINIENTE- Jurisprudencia constitucional sobre las características**

*En cuanto a las características de los hechos sobrevinientes, la jurisprudencia de la Corte ha ido enriqueciendo con el tiempo la descripción de los mismos. En las primeras sentencias como en la C-004 de 1992, la C-447 de 1992, la C-337 de 1994 y la C-122 de 1997, se describen los hechos sobrevinientes como anormales y extraordinarios. Luego, la sentencia C-216 de 1999, define los hechos sobrevinientes, como circunstancias graves, imprevisibles y anormales en los siguientes términos: “Lo anterior significa 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.*

## **EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Excepciones a regla general de que situaciones crónicas y estructurales no**

constituyen hechos sobrevinientes.

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA**-Juicio de gravedad de la perturbación/**JUICIO DE GRAVEDAD DE LA PERTURBACION DEL ORDEN ECONOMICO, SOCIAL Y ECOLOGICO**-Línea jurisprudencial y doctrinaria

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA**-Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias/**ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA**-Test de subsidiariedad

Referencia: Expediente RE-171.

Revisión de constitucionalidad del Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010, *“Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.*

Magistrado Ponente

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

## **I. I. ANTECEDENTES**

### **1. Revisión automática de constitucionalidad**

El Presidente de la República, mediante oficio de 9 de diciembre de 2010, remitió para revisión constitucional copia auténtica del Decreto No 4580 de 7 de diciembre de 2010, *“Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”*.

### **2. Texto del Decreto objeto de revisión.**

#### **DECRETO 4580 de 2010 (7 de diciembre)**

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 según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que 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 todo el territorio nacional han sobrevenido hechos constitutivos de grave calamidad pública.

### *1. Hechos sobrevinientes que constituyen grave calamidad pública:*

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.

*2. Gravedad de la calamidad pública y su Impacto en el orden económico, social y ecológico.*

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. Insuficiencia de las facultades gubernamentales ordinarias y necesidad de la adopción de medidas legislativas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.*

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 ejecutado inversiones muy cuantiosas, correspondientes a lo presupuestado para atender normalmente los desastres naturales, aun 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.

## DECRETA

**ARTICULO PRIMERO.** DECLÁRASE el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.

**ARTICULO SEGUNDO.** El Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 1° del presente Decreto.

**ARTICULO TERCERO.** El Gobierno Nacional adoptará mediante decretos legislativos, las medidas que se requieran en desarrollo del presente estado de emergencia económica, social y ecológica y dispondrá las operaciones presupuestales necesarias.

**ARTICULO CUARTO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 7 DIC 2010

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

El Ministro del Interior y de Justicia,  
GERMAN VARGAS LLERAS

La Ministra de Relaciones Exteriores,  
MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR

El Ministro de Hacienda y Crédito Público  
JUAN CARLOS ECHEVERRY GARZON

El Ministro de Defensa Nacional,  
RODRIGO RIVERA SALAZAR

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,  
JUAN CAMILO RESTREPO RESTREPO SALAZAR

El Ministro de Protección Social,  
MAURICIO SANTAMARIA SALAMANCA

El Ministro de Minas y Energía,  
CARLOS ENRIQUE RODADO NORIEGA

El Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio,  
Industria y Turismo, encargado de las funciones del despacho del  
Ministro de Comercio, Industria y Turismo,  
CARLOS ANDRES DE HART PINTO

La Ministra de Educación Nacional,  
MARIA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,  
BEATRIZ ELENA URIBE BOTERO

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,  
DIEGO ERNESTO MOLANO VEGA

El Ministro de Transporte  
GERMAN CARDONA GUTIERREZ

La Ministra de Cultura,  
MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

### **3. Intervenciones por la exequibilidad del Decreto 4580/10.**

Los ministerios del Interior y de Justicia, Agricultura, Transporte y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja Colombiana, así como el ciudadano Jorge Enrique Ibáñez Najar, solicitan la declaración de exequibilidad del Decreto 4580/10. Por su parte, los ciudadanos Miguel Ángel Enciso Pava y Juan Manuel Mendoza Quiñones, demandan la inexecuibilidad del mismo.

Consideran los primeros que la Emergencia declarada se ajusta a los requisitos formales y materiales establecidos en la Constitución, las normas estatutarias, los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En suma, ocurrieron hechos sobrevivientes gravemente perturbadores del orden económico, social y ecológico, que constituyen calamidad pública, los cuales no pueden ser conjurados con el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales. Los segundos exponen sus razones para solicitar la improcedencia de una declaración de exequibilidad. Las razones de los intervinientes se sintetizan en categorías temáticas relevantes para el juicio de constitucionalidad del Decreto en cuestión.

### **3.1. Presupuesto de forma.**

#### 3.1.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

El Decreto (i) fue firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros; (ii) está debidamente motivado, a través de más de 40 consideraciones que justifican cada uno de los presupuestos materiales exigidos para la declaratoria del estado de emergencia, subsumidas en 3 bloques -presupuesto fáctico, valorativo y de suficiencia-; (iii) establece el ámbito territorial de aplicación del mismo -en todo el territorio nacional-; (iv) indica el ámbito temporal de la declaración de emergencia -30 días, a partir de la expedición-; (v) los estados de emergencia en el último año calendario -incluido el presente- no exceden los noventa 90 días establecidos como límite.

#### 3.1.2. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

El decreto (i) fue suscrito por el Presidente de la República y los ministros que conforman el Gabinete; (ii) se motivó con la exposición de los hechos que provocaron la declaración de emergencia, la calificación de los mismos y las consecuencias, así como la insuficiencia de las facultades ordinarias para atender la crisis; (iii) determina el ámbito territorial de la emergencia -el territorio nacional-; (iv) precisa el ámbito temporal de la emergencia -30 días, a partir de la fecha de expedición-; (v) se informó de la declaratoria al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de Estado Americanos, en cumplimiento de lo previsto en la ley 137 de 1994.

#### 3.1.3. Ministerios de Agricultura y de Ambiente, Transporte, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Las tres carteras coinciden en que el Decreto cumple los requerimientos previstos en el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994.

#### 3.1.4. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Se afirma que la declaración vertida en el Decreto bajo estudio, se ajusta a las previsiones formales contenidas en la Constitución y en la ley 137 de 1994.

### **3.2. Presupuesto material: supuesto fáctico.**

#### 3.2.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

La Emergencia fue dictada con ocasión del fenómeno meteorológico conocido como ‘La Niña’, especialmente a partir del mes de noviembre. Consistió en una *“agravación rápida e inusitada del nivel de precipitaciones o lluvias en las regiones caribe y Andina de Colombia (...), fenómeno que, a su vez, tuvo intensidad inusitada respecto de periodos iguales...”*. No obstante haber sido pronosticado por el IDEAM en junio de 2010, con un 60% de posibilidades de ocurrencia, a partir del mes de noviembre se evidencia la agravación descrita. En virtud del ‘Fenómeno de la Niña’, las usuales dos temporadas de lluvias, separadas por un periodo seco, se han convertido en un largo periodo invernal. Además, el fenómeno del 2010 en comparación *“con la única Niña que se ha presentado en lo últimos (5) años es muy superior...”*.

#### 3.2.2. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Los hechos consistieron en el aumento de las precipitaciones de lluvias en el territorio nacional por cuenta del fenómeno de la Niña 2010. La agudización de dicho fenómeno, especialmente en noviembre de 2010, explica el carácter sobreviniente y extraordinario de los hechos invocados; además, en el segundo semestre de 2010 ya se había superado el registro histórico de lluvias. El que la autoridad climática haya predicho el fenómeno de la Niña y formulado alertas no desdice del carácter sobreviniente de los hechos, por cuanto fue su agudización y la magnitud inusitada del mismo la que resulto extraordinaria e imprevisible. Debe tenerse presente que la intensidad de dichos fenómenos no es posible predecir, por lo que una agudización extraordinaria de los mismos constituye un evento de características anormales. Finalmente, los hechos descritos no tienen relación alguna con los supuestos fácticos que permitirían declarar el estado de guerra exterior o de conmoción interior.

### 3.2.3. Ministerio de Agricultura.

Fue un hecho notorio la alteración del clima nacional, representado en lluvias permanentes e intensas, por parte del Fenómeno de la Niña desde junio de 2010 hasta la fecha. De otra parte, la Corte ha entendido que los hechos sobrevinientes no necesariamente deben ser hechos nuevos, sino pueden ser fruto del agravamiento de los existentes, siendo tal circunstancia verificable en los registros del IDEAM que demuestran que las precipitaciones durante el mes de noviembre de 2010 superaron las registradas desde junio de 2010.

### 3.2.4. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Cuando situaciones de la naturaleza como el evento de las lluvias, se agravan considerablemente de forma imprevisible, impredecible e irresistible, superando la capacidad de acción del Estado, se produce un hecho sobreviniente que amerita declarar el estado de emergencia. Los hechos invocados en el decreto objeto de revisión hacen referencia a situaciones relacionadas con eventos climatológicos anormales cuya intensidad, han ocasionado graves afectaciones.

Por otro lado, fue imprevisible establecer con anticipación la magnitud de los impactos que el fenómeno de la Niña 2010-2011 como fenómeno de variabilidad climática con características extraordinarias podría tener, tal como lo preciso el IDEAM en informe del 6 de enero de 2011: pronosticar su magnitud resulta imposible para la comunidad científica, por cuanto la tecnología sólo establece relaciones entre indicadores del comportamiento de variables océano-atmósfera con los cambios de lluvia y temperatura en una región, para establecer si los valores estarán por encima o por debajo de lo normal, mas no para predecir la magnitud de sus efectos.

### 3.2.5. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

El fenómeno de la Niña 2010 alcanzó valores records nunca antes presentados, en el mes de octubre de 2010. Lo anterior ocasionó una gran alteración del clima nacional, que se reflejó en la ocurrencia de lluvias intensas, abundantes y frecuentes, que superaron los promedios históricos registrados en los últimos cuarenta años. Ahora bien, ante dicho fenómeno los efectos empiezan a sentirse desde mediados del año con un incremento de las lluvias en las regiones Caribe y Andina y los mayores impactos se presentan en la segunda temporada lluviosa del año durante el cual se forma el fenómeno y se prolongan hasta la primera

temporada de lluvias del año siguiente.

Se concluye que el fenómeno Niña 2010 alteró el clima nacional desde el comienzo de su formación en el mes de junio de 2010, ocasionando en los meses de julio y noviembre las lluvias más intensas y abundantes nunca registradas en el país; 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. La persistencia de las lluvias ha actuado como detonante de fenómenos nocivos como deslizamientos de tierra, avalanchas, crecientes súbitas e inundaciones, ocasionando, en conjunto, un desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles y de incalculables proporciones. El fenómeno descrito puede extenderse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias de ese año.

#### 3.2.6. Defensoría del Pueblo.

El supuesto fáctico, está sustentado en la ocurrencia de unos fenómenos naturales sobrevivientes extraordinarios- el fenómeno de la Niña y en las precipitaciones imprevistas con características de desastre natural de dimensiones extraordinarias e imprevisibles- que realmente ocurrieron y amenazan ocurrir nuevamente.

#### 3.2.7. Cruz Roja Colombiana.

Se afirma que a la fecha de expedición del Decreto en mención, las lluvias en el territorio nacional, han ocasionado que la cantidad de agua que históricamente podían mover y evacuar los ríos Cauca, Magdalena, Sinú, San Jorge, Atrato, fuera superior, dando lugar al desbordamiento de sus cauces a zonas pobladas y de extensas llanuras y planicies con actividad agrícola, ganadera, comercial y residencial.

Por lo tanto, señala, 28 departamentos del país con más de 654 municipios presentaban grave afectación de inundación por el desbordamiento de los ríos antes mencionados, saturando los suelos y afectando su capacidad de absorción y drenaje, lo cual genera licuefacción y en otras zonas de ladera y montaña, se originaron deslizamientos o avalanchas de grandes proporciones por efecto de las constantes lluvias. Así mismo, indica que han fallecido 218 personas, hay 246 personas heridas y 1.614.676 personas afectadas. Igualmente, el daño en la

infraestructura pública, privada y comunitaria es crítico, registrando 2.049 viviendas destruidas, 275.569 viviendas afectadas o averiadas y algunas infraestructuras de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, redes de suministro eléctrico, vías, entre otros).

Manifiesta, que un alto porcentaje de hectáreas agrícolas y ganaderas fueron afectadas, lo cual impactó en la economía de las regiones inundadas y principalmente en el abastecimiento de alimentos a las personas que habitan estas regiones. De otra parte, aduce que la acumulación de situaciones críticas de emergencia, antes mencionadas, superó la capacidad de respuesta en todos los niveles, generando la necesidad de establecer medidas extraordinarias, como la movilización de personal y equipos de otras regiones del país hacia las regiones afectadas con el fin de poder brindar la asistencia humanitaria requerida, sin embargo, esta respuesta de apoyo resultó insuficiente frente a la magnitud de los efectos producidos por el invierno hasta ese momento.

En consecuencia, considera justificados las consideraciones y los factores que motivaron la declaratoria de estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, dados los efectos impredecibles de la combinación que tuvo la temporada invernal con el fenómeno frío del pacífico.

#### 3.2.8. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Se parte de la base que el supuesto fáctico se hizo presente en el territorio nacional.

### **3.3. Supuesto valorativo.**

#### 3.3.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

Al 7 de diciembre, la ola invernal ha afectado a 654 municipios de 28 departamentos y al Distrito Capital. Como consecuencia, hasta el 7 de diciembre de 2010, habían perdido la vida 206 personas y 337.513 familias han resultado aquejadas, 275.569 viviendas resultaron averiadas y 20.449 viviendas más fueron destruidas, por lo cual, 1'614.676 personas habían sido afectadas con el fenómeno natural; los datos actualizados al 28 de diciembre de 2010 señalan que los costos humanos habían sido de 301 muertos, 62 desaparecidos, 2'217.226 ciudadanos y 457.292 familias resultaron afectadas (registros de la Dirección de Gestión de Riego de Ministerio del Interior y Justicia), aunque estos datos

varían a cada instante. Específicamente, el sector agrícola ha sufrido un daño muy importante toda vez que *“de un total nacional de 114.074.970 de hectáreas, existe un total de inundación interpretada de 1’289.515, sobre un total de 20’162.743 hectáreas interpretadas (17.7% del total nacional) por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi”* .

### 3.3.2. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Con fundamento en información consolidada por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, se presenta en forma agregada información sobre personas que han perdido la vida, desaparecidos, heridos, personas y familias afectadas, viviendas destruidas y averiadas por cuenta del fenómeno natural. Llama la atención que en los documentos se relacionan eventos calamitosos en 654 municipios y el Distrito Capital de Bogotá, la mayor parte de ellos con los efectos más graves entre el 1 de octubre y el 7 de diciembre de 2010. Así mismo, se anexa cuadro comparativo de las afectaciones de inundaciones de 1993 a 2010, concluyéndose que en el último año se incrementó en gran manera dicho número respecto de los años de comparación. Así las cosas, las consecuencias denotadas e invocadas en el decreto permiten desde un parámetro objetivo, se indica, apreciar la gravedad y valoración realizada por el Presidente de la República como una grave calamidad pública. Del mismo modo, la relación de los hechos y la calificación que de los mismos se ha realizado, revelan los múltiples órdenes protegidos por el artículo 215 constitucional, lo cual explica que la declaratoria de emergencia tenga un amplio espectro para abarcar los aspectos económicos, sociales y ecológicos comprometidos. Así pues, debe concluirse que el decreto declaratorio de emergencia sometido a control constitucional satisface el denominado “presupuesto valorativo”.

### 3.3.3. Ministerio de Agricultura.

En materia de tierras, al 16 de diciembre de 2010, las afectaciones en el sector rural se estiman en 1.324.289 hectáreas inundadas. En materia de impacto pecuario, al 22 de diciembre, se cuentan en avicultura 300.000 animales muertos, en bovinos 89.247 animales muertos y 1.562.379 animales desplazados. En materia de impacto sanitario y fitosanitario, el ICA ha estimado en 1.500.000 las hectáreas afectadas en cultivos transitorios y permanentes. Reporta esta institución, que los principales centros productivos y abastecedores de productos agropecuarios para la seguridad alimentaria se han visto afectados *“generando riesgo de aparición de enfermedades y proliferación de plagas y*

*vectores que podrían afectar la salud pública y la sanidad animal y vegetal, así como el normal abastecimiento de los centros de consumo e incluso el cierre de mercados de exportación, en razón a la imposibilidad de suministrar alimentos, medicamentos, insumos y asistencia técnica en los centros agroproductivos afectados”.*

#### 3.3.4. Ministerio de Transporte.

Son variadas las situaciones críticas que la ola invernal del último trimestre del 2010, ha venido generando con deterioro de la vida familiar, social, económica y espiritual de los habitantes de vastos sectores del territorio nacional. Las cifras claramente expresan la configuración aguda de la calamidad pública del país, como la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a la agricultura, muerte de 30.380 semovientes, el traslado súbito de 1.301.892 animales; la destrucción de inmuebles, la interrupción de servicios públicos esenciales, las graves inundaciones, los constantes derrumbes, el desplazamiento de trescientos mil familias colombianas, la destrucción de la red vial, la destrucción de diques, acueductos y alcantarillados. Sin embargo, el Decreto no alcanzó a recoger datos y cifras de hechos catastróficos tales como: la destrucción del pueblo gramalote en el Norte de Santander, las doce personas sepultadas por el alud de tierra en el Departamento de Nariño; las inundaciones del sur del Atlántico con el rompimiento del dique de contención, en la cual se taparon pueblos como Manatí, Suan, Campo de la Cruz, Santa Lucia y Baranoa; ni las inundaciones de Córdoba –específicamente de Montería-; ni las inundaciones de centros agrícolas e industriales del Valle del Cauca, ni el aislamiento de Cáchira (Norte de Santander), entre otros. Así mismo el invierno ha golpeado drásticamente los cascos urbanos de noventa y siete municipios del Caribe, así como a una docena de barrios de diferentes capitales como Santa Marta y Montería. El número de familias perjudicadas es de doscientas treinta mil, esto es, más o menos un millón ciento cincuenta mil personas, que han tenido que abandonar sus casas y enseres porque fueron tragados por las aguas. Igualmente, según informes de Portafolio, semana.com, El Colombiano y El Espectador, el invierno ha producido 284 muertos, 277 heridos, 72 desaparecidos, 3.173 viviendas destruidas y 310.351 averiadas, y 2.155.386 damnificados; la región del Urabá tiene más de 10.000 hectáreas anegadas. La Oficina de Gestión de Riesgo, a diciembre 23 de 2010, consideró que hay 702 municipios afectados y los departamentos más castigados son Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Córdoba, Antioquia, Caldas, Santander, Norte de Santander, Nariño y Chocó.

### 3.3.5. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La perturbación del orden económico, social y ecológico, o la calamidad pública que da lugar a la declaración del estado de emergencia, son hechos notorios, palpables por la población colombiana. Para el sector ambiente, agua potable y saneamiento básico, vivienda y desarrollo territorial, el diagnóstico no es alentador. Las consecuencias generadas al *sector vivienda*, han traído la evacuación y desplazamiento de los habitantes de los municipios afectados a otros lugares, violándose sus derechos fundamentales a la vida y salud, y en todo caso a gozar de una vivienda digna, por cuanto han perdido sus viviendas o han quedado en situación de inhabitabilidad o en alto riesgo de derrumbe. Igualmente, la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, lo que ha dificultado la atención de las necesidades básicas de los habitantes, en especial, las reubicaciones y la planeación urbana que debe ser coordinada por los municipios y distritos para la habilitación de suelo para viviendas de interés social que ayude a conjurar la grave emergencia en materia de vivienda. De otra parte, las viviendas averiadas que quedan en pie están generando actualmente un grave riesgo para la población que habilita en las áreas aledañas y para los mismos habitantes que no han evacuado, dado que dichas instalaciones amenazan ruina y su destrucción total podría generar deslizamientos, derrumbes y catástrofes que intensifican el número de víctimas y afectaciones materiales. De otra parte, muchos de los afectados no solamente perdieron su vivienda sino que quedaron en una precaria situación económica, comprometiendo así la subsistencia misma de sus familias, su salud, educación, trabajo, entre otros, lo cual podría generar una crisis social, que debe entenderse con medidas extraordinarias, con el fin de prevenir posibles alteraciones en el orden público.

Con relación al *sector de agua potable y saneamiento*, las afectaciones de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, muestran afectaciones en 124 municipios de 20 departamentos. Las principales afectaciones reportadas tienen que ver con la alteración y suspensión en la prestación del servicio de abastecimiento por daños en las tuberías, rompimiento de carillones y presas para el suministro de agua, daño de equipos de bombeo, taponamientos, daños en el sistema eléctrico, daños en las plantas de tratamiento, avería de bocatomas, afectación de alcantarillados, afectación de acueductos veredales, afectaciones en líneas de conducción y aducción y obstrucción de bocatomas como consecuencia de deslizamientos de tierra, avalanchas, inundaciones, crecientes de arroyos, colapso en el sistema de pozos por inundación, rebose en el sistema de

alcantarillado, desbordamiento de ríos, crecientes en las fuentes abastecedoras y alta turbiedad de ríos y quebradas, entre otras. A propósito del *sector ambiente*, indica que se han identificado varias afectaciones naturales en 28 departamentos, conforme a reportes realizados por CREPAD's, CLOPAD's, Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana, Sistema de Bomberos y reporte de autoridades ambientales competentes. De esta forma, las principales afectaciones consisten en pérdida de biodiversidad, pérdida de cobertura vegetal, aumento de los procesos de sedimentación, pérdida de la calidad de agua, desestabilización de taludes, taponamientos de cauce de agua, cambios geomorfológicos, cambio de curso de fuentes hídricas, cambio de uso del suelo e incremento en el arrastre de sedimento como consecuencia de vendavales, deslizamientos, avalanchas, granizadas, inundaciones, tormentas eléctricas y tornados.

### 3.3.6. Defensoría del Pueblo.

En relación con el presupuesto valorativo, esos fenómenos naturales perturbaron, están perturbando y amenazan perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país. No se trata de un peligro eventual o remoto sino de un riesgo efectivo que puede nuevamente materializarse en cualquier momento.

### 3.3.7. Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

Partiendo de los antecedentes del Estado de Emergencia y de las veces que dicho estado de excepción se ha utilizado, los hechos descritos en el Decreto 4580 de 2010 constituyen grave calamidad pública con un impacto severo de los ordenes económico, social y ecológico, lo cual habilita al Gobierno Nacional para, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, declarar el Estado de Emergencia. Tal declaración se ajusta a las previsiones contenidas en la Constitución Política y en la ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, y tiene por objeto la adopción de medidas legislativas para afrontar la crisis humanitaria derivada del desastre natural que se ha constituido en una grave calamidad pública y en la afectación de los ordenes económico, social y ecológico con el fin de impedir la vulneración de los derechos humanos.

## **3.4. Insuficiencia de las facultades ordinarias.**

### 3.4.1. Ministerio del Interior y de Justicia.

Ante la intensidad de la temporada de lluvias, el Ministerio del Interior y de Justicia solicitó y obtuvo, en dos oportunidades, la asignación de recursos adicionales con cargo al Fondo de Compensación Interministerial, para que el Fondo Nacional de Calamidades pudiera atender compromisos *“por hechos sobrevivientes e imprevistos generados en el territorio nacional en el primer semestre (solicitud de 15.000.000.000) y por hechos sobrevivientes e imprevistos generados en el territorio nacional por la temporada invernal (solicitud por \$27.000.000.000)... Todos estos recursos fueron ejecutados”*. Adicional a lo anterior, el Sistema Nacional de Atención de Desastres junto con el Ministerio de Educación, han suscrito múltiples convenios con el propósito de atender las escuelas afectadas en 25 municipios y 11 departamentos; con el sistema general de regalías se gestionaron 55 proyectos en 52 municipios de 19 departamentos; el Ministerio de Ambiente adelantó la construcción de 900 viviendas. *“El SNAPD dispuso, durante el año 2010, de un total de más de \$540.000.000.000 para el fortalecimiento y atención de desastres. Para atender las necesidades originadas en la ola invernal 2010, los recursos disponibles eran de algo más de \$300.000.000.000”*. Con los recursos asignados para la atención y rehabilitación de las zonas afectadas por la temporada de lluvias, el SNAPD ha desarrollado programas de: alertas tempranas, asistencia humanitaria, administración y manejo de albergues, agua potable y saneamiento básico, salud integral, control y vigilancia epidemiológica, recuperación de vivienda, incentivos al sector agropecuario por afectaciones en cultivos y semovientes bovinos, reactivación económica de la zona, educación, infraestructura vial y obras de emergencia.

A pesar de todos los esfuerzos que ha hecho el gobierno para conjurar la situación, esta desbordo ampliamente las facultades que tenía. *“El gobierno carece de facultades presupuestales para disponer de los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a esta calamidad, tarea que exige, además, disponer de una serie de instrumentos que permitan, con la mayor cantidad posible, atender la situación, resolver el problema de vivienda de las personas afectadas, solucionar problemas de servicios públicos, agua potable, saneamiento básica, reconstrucción de vías, para lo cual se requiere tomar medidas en materia presupuestal, crediticia, fiscal, ambiental, etc”*. Por todo ello el gobierno se vio obligado, por medio del Decreto 4597 del 7 de diciembre de 2010, a declarar la situación de desastre nacional en el territorio colombiano ya que *“resultaban insuficientes las facultades gubernamentales ordinarias para la adopción de las medidas legislativas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*.

### 3.4.2. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

El Sistema Nacional de atención y prevención de desastres, previo a la declaratoria de emergencia, desplegó y agotó 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. Así, se procedió a: (i) hacer traslados presupuestales para incrementar los recursos disponibles del fondo nacional de calamidades (decreto 1547 de 1984); (ii) se acudió a decretar situaciones de calamidad en ejercicio de las atribuciones previstas para la actual dirección de gestión de riesgo de conformidad con el art. 38 del decreto 919 de 1989 , hasta hacerla efectiva en el ámbito nacional a través de la resolución No 573 de 2010, (iii) se adoptó por la dirección de gestión del riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia el plan de acción interinstitucional para enfrentar los impactos del fenómeno de la Niña. Así mismo 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.

No obstante lo anterior, advertida la insuficiencia de las facultades ordinarias para hacer frente a la crisis, el Presidente de la República en forma paralela expidió el decreto 4580 de 2010. Puede advertirse que el Presidente no aplicó un simple criterio de eficacia al momento de evaluar la procedencia de la declaración de emergencia sino que observó el principio de subsidiaridad. En esa línea, el decreto advirtió la necesidad de adoptar las medidas de rango legal que permitieran asegurar la atención de las emergencia en diferentes frentes que se pueden agrupar en: (i) disposición de recursos presupuestales, diseño de otras fuentes de financiación y mecanismos para asegurar la eficiente gestión de los mismos, pues las entidades públicas con responsabilidades en la materia habían para entonces copado sus capacidades; (ii) mecanismos que permitan en forma ágil el acceso al suelo para reubicación de grupos poblacionales afectados y otros en riesgo inminente; (iii) facilitación de acceso a medios y adopción de medidas excepcionales necesarias para garantizar el acceso a los mismos, la salvaguarda de derechos y la atención de la emergencia.

Así las cosas, el juicio sobre la insuficiencia de las atribuciones ordinarias para la atención de la emergencia no es resultado de una caprichosa apreciación del Presidente de la República y, en lugar de ello, que las medidas que se

anunciaron en el decreto declaratorio del estado de emergencia, y las que efectivamente se han adoptado exigen su implementación a través de normas de rango legal.

#### 3.4.3. Ministerio de Agricultura.

El requisito de imposibilidad de conjuración mediante atribuciones ordinarias también se halla acreditado, ya que el Gobierno se encontraba atendiendo las consecuencias del Fenómeno de la Niña por medio del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres antes de la expedición del mencionado decreto. El 18 de noviembre de 2010 *“la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia expidió la Resolución 573 mediante la cual declaró la situación de calamidad pública y dispuso, con base en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, la puesta en marcha de medidas ordinarias como el Plan Acción Específico para el manejo de la situación declarada, el cual sería obligatorio para las entidades públicas y privadas que contribuirían a su ejecución”* de acuerdo a lo estipulado en el Decreto No. 919 de 1989. Tal es *“el marco legal ordinario con el cual cuenta el ejecutivo para la Prevención y Atención de Desastres que le permite un margen de acción con cierto ‘carácter especial’*. No obstante, estos instrumentos legales no permiten recaudar los recursos, ni adoptar las medidas en materia tributaria, presupuestal, fiscal, contractual, institucional, y en general del orden legal, que se necesitan para conjurar la crisis.

#### 3.4.4. Ministerio de Transporte.

Es prioridad del Estado colombiano realizar un plan de reconstrucción, dado que más de trescientas carreteras del país presentan inconvenientes por la ola invernal; según informe de la Dirección de Transito y Transporte de la Policía Nacional, se ha dado el cierre total de cuarenta y siete vías y doscientos cincuenta y dos pasos restringidos. El Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres no da abasto con sus recursos para atender la magnitud del desastre nacional y el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital de la vigencia 2010, resulta insuficiente. Así, mediante las facultades ordinarias no es posible conjurar la crisis ni los efectos dañosos; es necesaria la adquisición de recursos desde el presupuesto nacional, la deuda externa y a través de la adopción de medidas tributarias que sean la fuente de los mismos, para la reconstrucción del país en su red vial, en sus obras de infraestructura, la reconstrucción de viviendas, la reubicación de habitantes, la garantía de salud, drogas, atención de epidemias, la compensación de los damnificados

económicos, la indemnización para dar lugar a las expropiaciones necesarias con fines de vivienda social y los recursos para garantizar los sistemas de coordinación y atención de desastres.

#### 3.4.5. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

La declaratoria de emergencia no puede ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, dado que la magnitud de los hechos. El sector Ambiente, Agua Potable y Saneamiento Básico, Vivienda y Desarrollo Territorial, no contó con recursos suficientes para atender la grave situación de emergencia. Lo anterior por cuanto los recursos ejecutados en vigencia fiscal 2010 destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos, supera en varias cifras los recursos estimados para conjurar la crisis. Por ejemplo, en el sector vivienda, en la fase de rehabilitación, se estima que cerca de 64.345 viviendas urbanas afectadas deben ser reubicadas, y el restante 75% (244.034) se pueden reparar en el sitio; se estima que el costo promedio de reubicación de cada vivienda es de 32 millones de pesos, lo cual arroja un total en fase II de \$1.029.516 millones en 2010. En la fase de prevención y reconstrucción, los costos asociados serian: el costo de reasentamiento de los restantes 32.172 viviendas, el cual se estima en \$1.029.516 millones de 2010, con un valor individual de las soluciones de \$32 millones. Asimismo, el costo estimado para rehabilitación de los sistemas de acueducto y alcantarillado asciende a \$146.000 millones, calculados con base en información recolectada por el Grupo de Riesgo del MAVDT quien calculó que en promedio se deben asignar \$192 millones por municipio más el valor de mantenimiento del 30% de las redes afectadas, entre otras. Y en el sector ambiente, se requiere para garantizar la operación de la red hidrometeorológica del país y el servicio de pronósticos y alertas y la operación optima de los sistemas de monitoreo e información que sean incorporados al presupuesto de inversión del IDEAM \$1.000 millones adicionales. De otra parte, para garantizar la recuperación de las estaciones que fueron afectadas por las inundaciones, así como el mantenimiento mínimo de la red de estaciones hidrometeorológicas, se necesitan \$600 millones adicionales.

#### 3.4.6. Defensoría del Pueblo.

En relación con el juicio de suficiencia, si bien el Gobierno Nacional tiene un alto margen de maniobra para determinar el grado de eficacia y eficiencia de los medios normativos ordinarios para enfrentar la crisis como la acaecida en Colombia, se estima que cualquier medida extraordinaria no sobra para conjurar

la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### 3.4.7. Jorge Enrique Ibáñez Najar.

Insiste en que el Gobierno Nacional cumplió con los presupuestos exigidos tanto por la Constitución como en la jurisprudencia constitucional.

### **4. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexecutable del Decreto 4580 de 2010.**

#### **4.1. Intervención de Miguel Ángel Enciso Pava.**

(i) Es inconstitucional haber declarado en el año calendario 2010 el estado de emergencia económica para tener vigencia en el año calendario 2011: el año 2010 concluyó el 31 de diciembre, día hasta el cual podía llegar la vigencia de los noventa días del estado decretado; por lo tanto, al sobrepasar la fecha se invadió la órbita propia del año calendario 2011, y las facultades extraordinarias propias del estado de emergencia declarado en el 2010 no podían ejercerse en el año calendario 2011 pues resultaban inconstitucionales. Por ende, el decreto es inexecutable por cuanto se declaró un estado de emergencia para dos años calendarios diferentes configurando un año calendario y un estado de emergencia no previstos en el art. 215 constitucional. (ii) Las lluvias, cualquiera sea su volumen e intensidad, corresponde a un fenómeno milenario cuya ocurrencia resulta necesaria para que pueda existir vida en el planeta. (iii) Todas las entidades ambientales que hacen parte del Estado debieron prever los sucesos acaecidos con el fenómeno de la Niña. (iv) Las medidas planteadas por el decreto son de la órbita legislativa del Congreso de la República y por lo tanto debieron someterse a éste en sesiones ordinarias. (v) La lluvia y el fenómeno de la Niña no son la causa de las calamidades referidas, sino la improvisación y mala adecuación de las correspondientes infraestructuras.

#### **4.2. Intervención del señor Juan Manuel Mendoza Quiñones**

Es necesario que se haga justicia y que lo que nuestra Constitución reza como daños antijurídicos imputables, causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas se haga cumplir repitiendo contra las autoridades responsables. Muchos damnificados quedarán sin atención y otros vivos saldrán con lo que a aquellos les correspondía, ya que no hay censo de los que hoy son damnificados, mucho menos de sus propiedades, ni sembrados, ni animales, ni objetos personales, ni enseres. El Estado colombiano debe suspender gastos

inútiles e innecesarios, contratos que no son urgencia manifiesta, puestos inútiles, gastos de representación; así como velar porque entidades como la Contraloría ejerciten control de los funcionarios. En virtud de lo anterior, debe estudiarse nuevamente la Ley 789 de diciembre de 2002, ya que día a día, entierra más el empleo digno, como lo han hecho las inundaciones. El invierno perpetua los problemas económicos, los daños que en el río Magdalena se causan como consecuencia de las toneladas de basura que botan. Afirma que en Colombia no ha existido ningún organismo para la prevención de desastres, por lo cual siempre se espera hasta la hora del desastre para actuar.

## **5. Pruebas decretadas por la Corte.**

A través de auto de trece (13) de diciembre del 2010 el Magistrado Sustanciador avocó el conocimiento del proceso de la referencia, decretó la práctica de pruebas. A continuación se señalará la prueba decretada y posteriormente los documentos aportados. Las pruebas y documentos allegados al presente expediente son anexos de la presente sentencia.

*5.1. ¿Cuál ha sido la evolución del último fenómeno de la Niña en Colombia? Para tal efecto, se solicita se alleguen los soportes correspondientes.*

Se allegó documento elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-.

*5.2. ¿Cuál ha sido la magnitud de las precipitaciones, como resultado del fenómeno de la Niña, durante los últimos 5 años? Para este efecto, se solicita se allegue cuadro comparativo preciso donde se establezca la información por meses con los soportes correspondientes.*

Para tal efecto se allega documento elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM-. Para denotar la magnitud de las precipitaciones como resultado del fenómeno de la Niña, durante los últimos cinco (5) años se discrimina la información por regiones del país- Región Caribe, Andina y Pacífica (se anexan mapas que describen las alteraciones presentadas en los regímenes de precipitación y los cuales son parte integral de esta providencia), se señala el comportamiento de los niveles de los principales ríos del territorio nacional en el año 2010 comparado con los valores históricos y se adjuntan unos cuadros contentivos de los valores totales mensuales de precipitación para el periodo 2005-2010 e índices de precipitación (I%) para el año 2010.

*5.3. Preséntese el índice Multivariado ENSO-MEI, el cual estima la intensidad del fenómeno de la Niña, durante los últimos 5 años. Para este efecto, se solicita se allegue cuadro comparativo preciso donde se establezca la información por meses con los soportes correspondientes.*

Al respecto se adjunta documento realizado por el IDEAM y se anexan cuadros con base en el índice MEI.

*5.4. ¿Cuáles son los pronósticos de precipitaciones del próximo año? Se solicita se allegue soportes de dichos vaticinios.*

Se allegan documentos efectuados por el IDEAM donde se proyecta el comportamiento esperado de la precipitación para las diferentes regiones naturales del país y durante el periodo comprendido entre diciembre de 2010 y mayo 2011.

*5.5. ¿Cuál es el número de damnificados por regiones como consecuencia del actual fenómeno de la Niña? Para este efecto, se solicita se allegue cuadro donde se discrimine la región y se detalle en qué consiste el perjuicio causado y los soportes de dichas aseveraciones.*

El Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República señala en su escrito, que la Directora de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia en documento que se anexa certificó que de acuerdo con la información recogida directamente por dicha dependencia y la que fuera remitida por varios ministerios “*para el 6 de diciembre de 2010, como consecuencia de la ola invernal de este año, habían perdido la vida más de 200 personas, desaparecido más de 120, resultado heridas cerca de 250 y había 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia, presentándose un total aproximado de 1.614.676 personas afectadas por el fenómeno de la Niña*”. Para tal efecto se acompaña un informe elaborado por la Dirección de Gestión del Riesgo en el cual se hace una descripción de las diferentes situaciones sufridas por la población, precisando entre otros aspectos los siguientes: fecha, departamento, municipio, evento ( inundación, deslizamiento, tormenta, vendaval, granizadas, erosión, avalancha) , así como también el tipo de afectación presentada, estos es: personas fallecidas, heridas, desaparecidas, personas afectadas, familias, viviendas destruidas y viviendas averiadas.

*5.6. Indique las consecuencias del fenómeno de la Niña. Para tal efecto, se solicita se especifique mediante un cuadro la afectación a sectores como la salud, la educación, los recursos naturales, la agricultura, la ganadería y la infraestructura, y se allegue los soportes de dichas aseveraciones.*

En la certificación que se adjunta por el Director Administrativo ya mencionado y suscrita por la Directora de la Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, también se afirma que como consecuencia del fenómeno de la Niña han resultado afectados 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a la agricultura, más otras extensiones destinadas a la ganadería, el daño de distritos de riego, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado o migración de 1.301.892 animales. Que la red vial ha resultado afectada y por lo tanto ha sido necesario proceder a cierres totales de vías en más de 30 sitios, y cierres o pasos restringidos en más de 80. Igualmente se han presentado fallas en diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados. Algunos municipios, incluso, se encuentran aislados como consecuencia de estos eventos. Se certifica también que más de 500 establecimientos educativos en 18 departamentos y 150 municipios se han visto seriamente afectados por la ola invernal. Que los más afectados como consecuencia de la situación descrita han sido los habitantes de las zonas rurales, dentro de los cuales se encuentran poblaciones indígenas y afrodescendientes, que han visto gravemente deterioradas sus precarias condiciones de vida. Que igualmente se han visto afectados, con pérdidas de materiales y humanas, los asentamientos humanos informales ubicados en suelo urbano, dentro de los cuales se encuentra la población en situación de desplazamiento y población vulnerable, principalmente. Que de acuerdo a lo expuesto hay grandes necesidades de atención en materia alimentaria, de agua, de saneamiento, protección, albergues, educación en emergencia y salud.

Específicamente, el Director Administrativo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República informa respecto de los sectores de Educación, transporte y ambiente.

*5.7. ¿Cuál era el monto de los recursos con que se contaba en el año 2010 para conjurar una posible crisis e impedir la extensión de sus efecto? Para lo anterior, se solicita se alleguen los soportes necesarios y se acompañen los estudios o soportes que llevaron a concluir que dichos recursos resultaban insuficientes para conjurar la crisis.*

Se allegó documento del Director General del Departamento Nacional de

Planeación.

*5.8. ¿Cuál es el monto de los recursos que se estima necesarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos? Para tal efecto, se solicita se alleguen los soportes necesarios.*

Documento del Director del Departamento Nacional de Planeación

*5.9. ¿Cuál es el monto de los recursos adquiridos por deuda pública para financiar los proyectos dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos? Para lo anterior, se solicita se alleguen los soportes indispensables.*

Documento del Director del Departamento Nacional de Planeación

## **6. Concepto de Procurador General de la Nación.**

### **6.1. Revisión formal del Decreto 4580 de 2010.**

Bajo los parámetros constitucionales, y conforme a los medios de prueba que aparecen en el expediente, se encuentra que: (i) el estado de emergencia social fue declarado por medio de la expedición del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010; (ii) en sus motivaciones se alude a la calamidad pública que se vive en muchas regiones de la República de Colombia, como consecuencia de las intensas e inusuales lluvias causadas por el fenómeno climático conocido en los medios científicos como “*La Niña*”, percibido como un evento de fuerza mayor de carácter incontrollable e irresistible; (iii) el referido decreto tiene la firma del Presidente de la República y de todos los ministros; (iv) la declaración se hace por el término de 30 días; (v) en el antedicho término el Gobierno ejercerá sus facultades legislativas extraordinarias; y (vi) la declaratoria del estado excepcional que se revisa estableció su vigencia en todo el territorio.

También se cumplió con el aviso a los Estados Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por medio de comunicaciones por Presidente de la República el 14 de diciembre de 2010; no obstante haberse hecho la remisión el 14 de diciembre de 2010 y no el día siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, por cuanto la falta de precisión temporal no constituye vicio de inconstitucionalidad que invalide la declaratoria de estado de excepción que se analiza, ya que las comunicaciones que se deben enviar a la ONU y OEA son “*trámites*”

*eminentemente administrativos*”, establecidos en la ley, que no inciden en las obligaciones internacionales asumidas por la República, entre las cuales están las de proteger y garantizar los derechos humanos y las libertades de las personas en situaciones excepcionales de legislación y gobierno; otra es la situación de las obligaciones adquiridas por la República respecto de los artículos 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los cuales se refieren a limitaciones o suspensiones concretas de derechos humanos durante el ejercicio de las facultades que le confiere al Gobierno Nacional la declaratoria del estado de excepción, lo cual no es objeto de análisis en el presente caso. Lo expuesto significa que en lo formal la declaratoria de emergencia social se ajusta a lo prescrito al respecto en la Constitución Política.

## **6.2. Connotación constitucional de la declaratoria del estado de emergencia económica, social, ecológica, o por grave calamidad pública.**

Los decretos legislativos dictados al amparo del presente estado de excepción tienen el carácter de legislación permanente, salvo, según lo precisa la Corte en la Sentencia C-224 de 2009, los de carácter tributario y penal. Esta circunstancia genera el riesgo de que se abuse de esa competencia o de que ella sea objeto de una desviación de poder. Es por ello 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. Por las razones anteriores, 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.

## **6.3. Revisión material del Decreto 4580 de 2010.**

El control material o de fondo de los decretos que declaran el estado de emergencia social, económica, ecológica, o por grave calamidad pública, debe ejercerse de manera 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; 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. A su vez, los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar, de forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, deben ser perceptibles de manera objetiva y no corresponder a una mera consideración subjetiva. Bajo los anteriores parámetros, es menester advertir que los hechos por los cuales el Gobierno Nacional decreta el estado de emergencia bajo examen, no se refieren a eventos que pueden dar lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o de conmoción interior.

En cuanto a los presupuestos fácticos que sustentan la declaratoria del estado de excepción, puede decirse que se empezaron a manifestar de manera notoria en todo el territorio nacional en el mes de noviembre de 2010. Entre lo acaecido, puede destacarse la destrucción total y parcial de varias vías, en especial en el Departamento de Santander; el hundimiento del casco urbano de municipios enteros, como el caso de Gramalote en el Departamento de Norte de Santander; el deslizamiento de tierras que afectó y sigue afectando a más de 575 municipios, como ocurrió en Bello en el Departamento de Antioquia, con un saldo de 25 personas muertas y más de 100 personas desaparecidas; el desbordamiento de los ríos, en especial del río Atrato, del río Cauca y del río Magdalena y sus afluentes, cuyo caudal desbordó sus cauces, rompió el canal del Dique, e inundó 50.000 hectáreas de tierras en varios municipios del sur del Departamento del Atlántico y buena parte de los Departamentos de Chocó, Cauca, Valle del Cauca, Bolívar, Magdalena y Córdoba. Dentro de los datos suministrados por el Gobierno Nacional, a través de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, sobre la temporada invernal del año 2010, contabilizada a partir del 6 de abril, para que obren en el presente proceso, se tiene que durante los meses de noviembre y diciembre el impacto en el país fue mucho mayor que en el resto del año, con excepción de los Departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare y Putumayo, en los cuales no hubo mayores problemas durante esos meses. Enseguida se citan algunos datos para percibir la magnitud del impacto de la ola invernal en la época de crisis, que no tiene parangón con lo sucedido en los meses anteriores

Las consecuencias en materia de salud pública, educación primaria y secundaria, servicios públicos, vivienda, infraestructura y transporte desbordaron la capacidad de acción ordinaria del Gobierno Nacional, dada la magnitud de las mismas, como se puede observar en los informes que prepararon las diferentes carteras ministeriales para efectos de servir de soporte fáctico de la declaratoria del estado de excepción, los cuales obran en el

presente proceso. Lo anterior, sin contar con las acciones que se deben implementar para la recuperación económica de las regiones afectadas.

Los hechos referidos tienen el carácter de sobrevinientes debido a que son la consecuencia de un fenómeno climático natural conocido científicamente como “La Niña”, expresión fría de oscilaciones climáticas globales cuyas consecuencias son imprevisibles, incontrolables e irresistibles para la región geográfica que las vive, debido a que, si bien el fenómeno en sí mismo es predecible, existe incertidumbre con respecto a la intensidad del mismo. El informe del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM- allegado al presente proceso muestra científicamente la incidencia del fenómeno climático a través del comportamiento de la precipitación entre los meses de julio a diciembre de 2010, y el comportamiento de los niveles de los ríos Magdalena, Cauca y Atrato para los mismos meses. En este informe se concluye:

*Como consecuencia del fenómeno de La Niña 2010, durante el período mencionado, se han registrado volúmenes inusitados de precipitación que han superado ampliamente los valores “normales” o “usuales” para la época, al punto que el Índice de Precipitación, (indicador que utiliza el IDEAM, para calificar las lluvias ocurridas en un mes como “normales”, “excesivas” o “deficitarias”), mostró valores de 200, 300, 500 o más, indicando que en algunos lugares de la geografía nacional las lluvias fueron dos, tres, cinco o más veces las esperadas para la época.*

De otra parte, los hechos por los cuales se declaró el estado de emergencia, que en sí mismos constituyen calamidad pública, a su vez han perturbado y amenazan con perturbar, en forma grave e inminente, el orden económico, social y ecológico del país. En lo económico, además de requerirse ingentes recursos públicos extraordinarios de manera inmediata para solucionar los problemas de infraestructura y de atención humanitaria, es previsible un aumento en el costo de vida, como consecuencia de la escasez de alimentos y de materias primas. En lo social, es menester atender y resolver problemas de desplazamiento de personas, de salubridad pública y de recuperación de tierras, bienes y actividades agropecuarias. En lo ecológico, los deslizamientos de tierra y las inundaciones de extensas regiones están amenazando ecosistemas, lo cual reclama una intervención técnica urgente, con los costos que esto implica.

Las circunstancias que obligaron al Gobierno Nacional a decretar el estado

excepcional han tenido un inusitado e inmediato impacto en la realidad nacional, al extremo de desbordar el control y la capacidad de solución propios de los poderes ordinarios del Estado. Fue muy poco lo que el Gobierno Nacional pudo hacer de manera eficaz y efectiva antes de declarar el estado de emergencia para enfrentar la ola invernal. Los recursos con los que contaban las entidades públicas fueron insuficientes. También lo fue el acudir a la comunidad internacional para obtener apoyo. En materia de recursos públicos, ni siquiera los tres traslados presupuestales del Fondo de Compensación Interministerial al Fondo Nacional de Calamidades para atender eventos naturales sobrevinientes e imprevistos relacionados con los fenómenos invernales fueron suficientes.

Se concluye que el Gobierno decretó el estado de emergencia para responder en forma exclusiva, precisa y adecuada a una notoria calamidad pública nacional, causada por un fenómeno climático global, cuyas devastadoras consecuencias fueron sobrevinientes e irresistibles. Estas consecuencias perturbaron y amenazan con seguir perturbando, en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país. Ante ellas, se hace imposible mantener la normalidad mediante el empleo de los poderes ordinarios, por lo cual el Ministerio Público solicitará a la Corte que declare ajustado al orden constitucional el decreto que declara el estado de excepción aquí analizado.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Competencia.**

#### **1.1. Competencia general respecto de los estados de excepción.**

De conformidad con lo señalado por los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución Política esta Corporación es competente para conocer de la constitucionalidad del Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010, *“Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”*.

#### **1.2. Competencia específica sobre el decreto de declaración del estado de excepción.**

##### **1.2.1. Naturaleza del decreto de declaración.**

Los artículos 214.6 y 241.7 de la Constitución Política aluden explícitamente a

“*decretos legislativos*”, esto es, con fuerza de ley. Por su contenido material, el acto de declaración de un estado de excepción -de guerra exterior, de conmoción interior o de emergencia- no encuadra en el tipo de normas jurídicas expedidas para derogar o modificar leyes preexistentes, como ocurre con los decretos de desarrollo expedidos su amparo. No obstante, en un estado de derecho no pueden existir actos del poder público exentos de control, como una garantía del sometimiento efectivo de las autoridades y los ciudadanos al orden jurídico y en guarda de la supremacía de la Constitución. Con razón mayor, si se trata de aquel acto mediante el cual el titular de la rama ejecutivo se habilita temporalmente como Legislador, esto es, se inviste de poder legislativo. Por eso, la jurisprudencia constitucional ha reiterado el control jurisdiccional integral que le corresponde ejercer sobre los decretos declaratorios de los estados de excepción.

## 1.2.2. Jurisprudencia constitucional.

1.2.2.1. En ejercicio de las funciones de juez de constitucionalidad de las leyes y los decretos legislativos, la Corte Suprema de Justicia consideraba que la evaluación del orden público era una competencia completamente discrecional del Presidente de la República, por tratarse de típicos ‘actos políticos’, en la medida en que se trataba de la valoración de situaciones que escapaban al control jurisdiccional, razón por la cual el control judicial de las declaratorias del estado de sitio -hoy estado de conmoción interior- era solo formal. Tal fue la línea tradicional de su jurisprudencia. Posteriormente, la misma Corte Suprema, al tiempo que mantenía el control formal de las declaratorias de estado de sitio, realizó unos desarrollos jurisprudenciales estrictos en relación con el juicio de constitucionalidad de los decretos legislativos de ejercicio de las facultades extraordinarias, recabando en la conexidad de sus medidas con los hechos que habían ocasionado la emergencia. Finalmente, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, se entendió que en un Estado Social de Derecho es imposible que existan actos emanadas por los órganos del Estado sin que existan controles sobre ellos. En otras palabras, y basados en la Constitución y su interpretación sistemática, lo cierto es que no pueden existir al interior de un Estado de Derecho actos arbitrarios o desprovistos de control por parte de los órganos que detentan el poder. Ahora bien, específicamente y en relación con las declaratorias de emergencia, luego de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional realiza el control formal y material de éstas.

1.2.2.2. La sentencia C-004 de 1992 es paradigmática. Allí la Corte sostiene que, en general, el control del Congreso y de la Corte Constitucional tiene como

objeto preservar los principios esenciales del ordenamiento amenazado, sin que uno excluya al otro, siendo el primero eminente político y el segundo estrictamente jurídico. Específicamente el control judicial adelantado por la Corte Constitucional se erige como un límite a la discrecionalidad del Presidente de la República, consistiendo en la verificación del presupuesto objetivo que motiva la declaratoria de emergencia. El presupuesto objetivo, como se explicará a continuación, se refiere a la constatación de la existencia de los hechos sobrevinientes que generen una grave perturbación del orden social económico y ecológico, o amenacen con provocarla, sin que esta pueda ser enfrentada a través de los mecanismos ordinarios del Estado.

1.2.2.3. En este sentido, con base en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional esta Corte reivindica su competencia para analizar los motivos que presenta el Ejecutivo para declarar el estado de excepción. Esto supone la necesidad de *“interpretar los hechos presentados por el Presidente y decidir si aquellos merecen o justifican un tratamiento excepcional”*. Se trata de un control judicial más no político, en la medida en la que, a partir de los principios indeterminados plasmados en la Constitución, analiza la declaratoria y los decretos legislativos que la desarrollan, a la luz de los parámetros fijados por la Constitución, sin incurrir en juicios de oportunidad o conveniencia, más propios -que no exclusivos- del debate político.

1.2.2.4. El control constitucional formal y material de la declaratoria de emergencia y de los decretos de desarrollo de la misma, surge del imperativo de preservar la supremacía de la Constitución, tal y como lo precisa la sentencia C-004 de 1992 en los siguientes términos:

“...el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituidos asegura la primacía de la Constitución como Norma de Normas que manda la regla 4a. del Estatuto Máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su "supremacía e integridad" por el constituyente en el artículo 215 superior. Si el Gobierno decreta la emergencia sin que existan hechos SOBREVINIENTES, GRAVES O INMINENTES que perturben el orden económico, social o ecológico o amenacen perturbarlo, NO ESTA ACASO VIOLANDO LA INTEGRIDAD DE LA CONSTITUCION?. Un decreto con esas características sería abiertamente inconstitucional y no tendría razón de ser que ello no pudiera establecerse por el órgano creado para tal fin, esto es, la Corte Constitucional. Si así no se hiciere, se estaría violando la integridad de la Constitución por la misma entidad a la cual le fue

confiada su guarda.

Dicho de otro modo, si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo.

La voluntad del constituyente a este respecto, se pone así mismo de resalto, si se armoniza el precepto mencionado, con la expresión inequívoca empleada en la primera parte del artículo 241 en comento, según la cual a la Corte le corresponde la guarda de la "integridad" y de la "supremacía" de la Constitución. No cabe duda que si un acto del Ejecutivo, - como sería el caso del decreto que constituye el supuesto hipotético materia de esta glosa, - pudiera por razón de su motivación violar impunemente la Constitución del Estado, ya no estaría la Corte defendiendo la "integridad" de la misma sino apenas una parte de ella”.

1.2.2.5. La doctrina del control material de la Corte Constitucional sobre las declaratorias de emergencia y los decretos legislativos se impuso en el Alto Tribunal si bien, durante algunos años, la posición minoritaria hizo sentir sus argumentos en contra de esta tesis. Actualmente, ya no es objeto de debate, no solo porque desde la primera sentencia la Corte realiza en todos los casos controles materiales y formales de las emergencias, sino porque la misma sentencia que analizó la constitucionalidad de la LEEE (C-179 de 1994), reitera que el control de la Corte sobre estos decretos es integral. Así, la línea jurisprudencial se ha mantenido invariable hasta el presente.

1.2.2.6. El control integral de las declaratorias de los estados de excepción ha tenido diversos efectos para el orden democrático del país y para la propia Corte Constitucional, tal y como lo ha reconocido la doctrina. En primer lugar se han reducido los periodos de anormalidad tan comunes durante la vigencia de la Constitución de 1886; en segundo lugar, el Gobierno con el tiempo, ha empezado a expedir decretos declaratorios cada vez más completos y motivados, buscando acogerse a los principios establecidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia. Todo ello redundando en la mayor legitimidad de que se reviste al empleo de los estados de excepción por el poder ejecutivo.

1.2.3. Cosa juzgada constitucional.

Entre los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto del control integral -formal y material- de los decretos declaratorios de estados de excepción, sobresale la sentencia C-802 de 2002. Con ocasión de la declaración de la declaración del estado de conmoción interior, el Decreto 1837 de 2002 dispuso en su artículo tercero:

Artículo tercero. A la honorable Corte Constitucional se enviarán, para su examen, los decretos legislativos que se expidan al abrigo y como consecuencia de esta declaración.

En tal ocasión, este Tribunal Constitucional declaró inexecutable dicho artículo tercero, por ser excluyente del control de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de excepción, al contraerlo a los decretos de desarrollo dictados a su abrigo. Dijo en esta ocasión la Corte:

“(…) de la Carta Política se infiere la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control de constitucionalidad formal y material tanto de los decretos legislativos declaratorios de los estados de excepción como de los decretos legislativos de desarrollo”.

### **1.3. Competencia sobre el Decreto 4580 de 2010, expedido el 7 de diciembre.**

En consecuencia, con base en los aspectos enunciados atrás, esta Corporación es competente para pronunciarse respecto del Decreto 4580 de 2010 *“Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”* el cual fue expedido por el término de treinta (30) días.

## **2. Problema de constitucionalidad.**

Definida su competencia, La Corte Constitucional examinará, en desarrollo del control automático del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, si la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública, cumple los requerimientos constitucionales exigidos para su decidir su constitucionalidad.

Con tal fin, abordará la siguiente temática: (i) los Estados de excepción y el estado de emergencia económica, social y ecológica; (ii) el control formal del

decreto de declaración del estado de emergencia; (iii) el control material del citado decreto. En cuanto al control formal y material -puntos 4 y 5 de ‘Considerandos’-, se expondrá inicialmente el fundamento constitucional de cada juicio de constitucionalidad específico, posteriormente los desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios relevantes y, finalmente, el análisis concreto de la materia objeto del control de constitucionalidad.

### **3. Estados de excepción y el estado de emergencia económica, social y ecológica.**

#### **3.1. Naturaleza de los estados de excepción.**

3.1.1. La regulación constitucional de los estados de excepción busca limitar la discrecionalidad del Gobierno en su declaración y ejercicio. La Carta Política de 1886 -con sus reformas- no estableció controles suficientes para prevenir su abuso. Su declaratoria, por ejemplo, era considerada un acto meramente político y no susceptible de control jurídico, esto es, una potestad completamente discrecional del Presidente de la República. Así, frente a los abusos cometidos bajo la figura del estado de sitio durante la vigencia de la Constitución Política de 1886, que de exceptivo pasó a ser crónico, y en precaución ante la acumulación extraordinaria de poderes en manos del ejecutivo, la Carta Política de 1991 estableció un estricto régimen regulatorio de los estados de excepción para mantener la plena vigencia del Estado de Derecho, aún en periodos de anormalidad, en guarda del principio democrático, de la separación de poderes y de la primacía de los derechos fundamentales.

3.1.2. La alteración extraordinaria de la normalidad admite, en el constitucionalismo, la posibilidad de la alteración excepcional de las competencias legislativa. 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 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. Al otorgar poderes excepcionales dirigidos a conjurar la crisis extraordinaria, se faculta al Ejecutivo para fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos, cuidando en todo caso de no introducir alteraciones desproporcionadas al orden legal vigente y de minimizar

las limitaciones de los derechos durante su vigencia. Dice la jurisprudencia constitucional en sentencia C-252 de 2010:

“Como lo ha sostenido la Corte, los estados de excepción no excepcionan la Constitución y no son, ni pueden ser un Estado de facto. Si bien 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”.

3.1.3. Para ello el texto constitucional buscó establecer una regulación que permitiera cierta libertad al Ejecutivo para conjurar situaciones de alteración al *orden público* o que afectaran “*las condiciones de normalidad institucional indispensables para la plenitud de los derechos y garantías individuales*”. Esta facultad de apreciación de las circunstancias que dan lugar a los estados de excepción y de las medidas necesarias para conjurar las perturbaciones de la normalidad, no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad. Al respecto, la Corte ha expresado:

“Los estados de excepción delimitan los escenarios de la normalidad y de la anormalidad, en los que la constitución actuará como pauta fundamental del comportamiento colectivo. Las hipótesis de anormalidad son portadoras de excepciones y limitaciones de diverso género e intensidad respecto del régimen constitucional de la normalidad, que se consideran necesarias para regresar a tal situación, en la cual la constitución adquiere su pleno sentido normativo y que constituye, por lo tanto, el campo preferente y natural de aplicación de la misma. Los principios generales, en cierta medida comunes a los estados de excepción, encuentran explicación en su definición a partir de la idea de normalidad y en su función como medio para retornar a ella.

En desarrollo de estas previsiones, la propia Constitución dispuso la promulgación de una Ley Estatutaria de Estados de Excepción (Ley 137 de 1994, en adelante LEEE), dictada por el Congreso el 3 de junio de 1994, que desarrolla los principios contenidos en la Constitución de 1991, haciendo especial énfasis en mantener dentro del marco de la institucionalidad el ejercicio de las facultades excepcionales y garantizar el retorno a la normalidad en el menor tiempo posible. El cumplimiento efectivo de la Constitución y la Ley

Estatutaria y la vigencia de tratados internacionales, depende de la existencia de los controles, tanto jurídicos como políticos, sobre el decreto declaratorio de los estados de excepción y sobre los decretos que se dicten en desarrollo del mismo. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“La doctrina ha señalado que este sistema mixto de control, reconoce que el acto mediante el cual se declara un estado de excepción si bien es un acto político, sujeto a consideraciones de necesidad, oportunidad y conveniencia, también es un acto jurídico atado a reglas y requisitos formales y materiales dirigidas a garantizar su legitimidad y a evitar su uso arbitrario. Uno y otro control no son necesariamente incompatibles o excluyentes, ya que se dirigen a examinar aspectos distintos del ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno durante un estado de excepción.

Este sistema de controles de los estados de excepción fue reforzado mediante la previsión constitucional de una ley estatutaria que regulara la materia. En efecto, tal como señala la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, Ley 137 de 1994, en su artículo 2º su finalidad es (i) “establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno” y (ii) fijar “las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales”. Igualmente, de conformidad con la misma disposición, los hechos que autorizan el uso de las facultades excepcionales deben corresponder a “*circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado*”, lo que excluye la posibilidad de invocar hechos crónicos, reiterados, u ordinarios como justificatorios de la declaratoria de un estado de excepción.

De este modo, el Constituyente de 1991 limitó los poderes de excepción en varios aspectos: (i) consagró el control de sus actos declaratorios; (ii) diferenció y precisó las causales fácticas para declararlos; (iii) fijó límites temporales a los estados de conmoción interior y emergencia; (iv) prohibió que los civiles fueran juzgados por la justicia penal militar; (v) proscribió la suspensión de los derechos humanos durante su vigencia; y (vi) estableció una serie de prohibiciones materiales y competenciales para el ejercicio de los estados de excepción.

3.1.4. Los mencionados controles a las medidas propias del estado de excepción, lo contienen tanto en su dimensión política como jurídica. Los

órganos de representación tienen, *a posteriori*, la posibilidad del ejercicio del control político para fiscalizar la actuación del Ejecutivo y desterrar la arbitrariedad en su utilización. Este control político se ha encomendado al Congreso de la República, frente al cual la Corte Constitucional ha afirmado:

Debido a su naturaleza, si bien se trata de un control institucionalizado, esto es, de un control jurídicamente regulado, tiene un carácter subjetivo en cuanto a su ejercicio está determinado en cada caso por la voluntad del Congreso, pues depende de esa voluntad la iniciación de una actuación de control, su trámite, su decisión y la imposición o no de una sanción al órgano controlado.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social o ecológica sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (Art. 215 C. P.). La Constitución regula el control político y señala que el Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, convocará al Congreso si no se hallare reunido para los diez días siguientes al vencimiento de la declaratoria, y que si no fuere convocado el Congreso se reunirá por derecho propio, con el propósito de examinar el informe motivado que le presentara el Presidente sobre las razones que determinaron la declaración y las medidas adoptadas (Art. 215 C. P.). El Congreso debe pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria.

El control jurisdiccional que adelanta la Corte Constitucional, posee unos rasgos distintivos que han sido enumerados por la jurisprudencia, teniendo como sustento el texto constitucional:

“(i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad, en caso de incumplimiento del deber de remisión del

Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control, (vi) el Procurador General de la nación deberá rendir concepto (Arts. 214.6, 241.7 y 242 constitucionales)”.

El conjunto de controles, sin embargo, no está encaminado a *“tornar anodino el instrumento de excepción [...] a la vez que [...] no puede tampoco acarrear la negación del Estado social de derecho y la vigencia del principio democrático que lo sustenta, menos todavía si se tiene presente que su designio último y primero es su defensa. La razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”*.

3.1.5. El Estado de Emergencia, como modo de los estados de excepción, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. El propósito del Estado de Emergencia es, expresamente, *“conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y [...] contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior”*.

Por la propia naturaleza del Estado de Emergencia, es imposible predefinir el listado taxativo y el alcance de las medidas que podría adoptar el ejecutivo para conjurar la situación que inspiró la declaratoria, situación que se refleja en las regulaciones constitucional y estatutaria frente a este estado de excepción. Mas tal indeterminación, precisamente, justifica la existencia de cautelas para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, que se encuentran consignados en el texto constitucional, unos como requisitos formales y otros como presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo. Así, se califica el hecho que lleve al Gobierno a declarar la emergencia, pues este debe perturbar o amenazar en forma grave e inminente los órdenes protegidos por la medida; se determina que

la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros. Igualmente, se preserva la exigibilidad de ciertos derechos incluso durante los estados de excepción – limitación predicable de todas las modalidades de los mismos-, se proscriben la suspensión de derechos, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y se prohíbe suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

### **3.2. Principios y reglas de los estados de emergencia.**

3.2.1. En la Carta Política y en la Ley Estatutaria consignan principios y reglas que deben orientar la declaratoria y el desarrollo del Estado de Emergencia, buscando conciliar la efectividad de la medida con la necesidad de restituir al Estado a su condición de normalidad en el menor tiempo posible. Los principios constitucionales y estatutarios que aplican a los estados de emergencia, han sido precisados así: de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y no discriminación.

3.2.2. La finalidad es el principio según el cual, las medidas que adopte el gobierno con ocasión del estado de excepción, deben guardar relación con las circunstancias que originaron la declaratoria.

3.2.3. El principio de necesidad por su parte, representa una limitación a los eventuales abusos de poder del Ejecutivo, ya que el gobierno debe demostrar que las medidas ordinarias no son suficientes para hacerle frente a la situación de crisis que perturba el orden social, económico o ecológico, y de otro lado, demostrar que las medidas que se adopten para enfrentar la emergencia, están destinadas exclusivamente a ese fin.

3.2.4. La motivación de incompatibilidad, es otro mecanismo de restricción de los poderes extraordinarios del Presidente durante los estados de excepción, y sugiere que cuando durante los estados de guerra y conmoción interior se suspendan leyes, el gobierno deberá justificar las razones concretas de la incompatibilidad de dichas disposiciones, con el régimen de excepción.

3.2.5. La regla de proporcionalidad es una exigencia consagrada en la misma Carta Política en el artículo 214 y tiene que ver con la “*justa medida*” entre las

disposiciones que se adopten y la gravedad de la crisis que se pretende conjurar. La evaluación de la proporcionalidad entre las medidas excepcionales y la gravedad de la situación, hace parte del análisis de la Corte Constitucional de los decretos legislativos que se expiden con ocasión de la declaratoria de excepción. El principio de no discriminación, reproduce el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política en el sentido de que establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas.

3.2.6. Además de los principios anteriormente reseñados, la ley establece una serie de prohibiciones tales como la imposibilidad de suspender durante los estados de excepción, los derechos humanos y las libertades fundamentales, no interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni suprimir o modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Asimismo establece la obligación de informar a los Organismos Internacionales del estado de excepción al día siguiente de su declaratoria y explicar las razones que lo motivaron.

3.2.7. Los principios enunciados fueron, como ya se dijo, inicialmente desarrollados por la jurisprudencia constitucional. En este orden de ideas, en la sentencia C-004 de 1992 que analizó por primera vez la declaratoria de un estado de emergencia social en todo el territorio nacional por el deterioro del clima laboral en el sector oficial (Decreto 333 de 1992), se describieron los principios de eficacia y economía, el principio democrático y el principio de necesidad.

3.2.8. El principio de eficacia y economía, se refiere a sacrificar lo menos posible el régimen constitucional ordinario, y tratar de retornar prontamente a la normalidad. La sentencia señala las siguientes implicaciones de este principio:

- 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 arts. 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.

De lo anterior se deduce que desde las primeras sentencias en esta materia, la Corte, interpretando la Constitución, ha considerado que los estados de excepción están en general limitados por algunas prohibiciones -como la de suspender derechos humanos y libertades fundamentales- y restringidos por el principio de necesidad y finalidad de las medidas extraordinarias que deben orientarse estrictamente a resolver la situación que se busca enfrentar -por la imposibilidad de las medidas ordinarias de resolver la crisis-. Asimismo se han reiterado los principios de proporcionalidad y temporalidad de las medidas.

3.2.9. El principio democrático, que también está enunciado en la Carta Política y es uno de los presupuestos o proyecciones del principio de economía y eficiencia, busca asegurar que incluso en momentos de anormalidad, se mantenga la legitimidad democrática de las decisiones del Estado. La función legislativa del Congreso de la República no se suspende, como en general no se interrumpe el funcionamiento ordinario de las ramas del poder y de los órganos del Estado (Constitución Política, art. 214.3). Por el contrario, se prevé la reunión del Congreso “por derecho propio” en los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción y su convocatoria por el propio Presidente de la República para los diez días siguientes al vencimiento del término de uso de las facultades extraordinarias. En estos dos casos, como bajo Estado de Guerra, el Congreso de la República dispone de la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, con poder reformatorio y derogatorio de los decretos legislativos expedidos.

3.2.10. En esta primera sentencia también se empieza a dilucidar el principio de subsidiariedad, al precisar que el control de la Corte consiste en realizar un análisis de la existencia del presupuesto objetivo de la emergencia, o bien, de verificar la existencia de hechos sobrevinientes y extraordinarios que generen una perturbación o constituyan una grave amenaza para el orden social económico y ecológico y que no puedan enfrentarse a través de los mecanismos ordinarios. Precisamente, el principio de subsidiariedad toma forma en la sentencia C-122 de 1997 -que analiza la declaratoria de emergencia económica y social por la persistente reevaluación del dólar y la entrada extraordinaria de divisas extranjeras (Decreto 80 de 1997)-, en la que la Corte realiza una valoración sobre la suficiencia o insuficiencia de las medidas ordinarias para superar la crisis que pretende conjurar la declaratoria de emergencia. En esta

providencia se establece que este test de subsidiariedad será más estricto cuando la emergencia haya sido provocada por la acción o la omisión del Estado.

3.2.11. En la sentencia C-122 de 1999 que estudia la declaratoria de emergencia económica y social por deterioro de la situación de los establecimientos de crédito (Decreto 2330 de 1998), la Corte aplica los principios anteriormente descritos, al realizar un análisis de necesidad de las medidas extraordinarias, y preguntándose si el sacrificio que se deriva de la adopción de poderes excepcionales por parte del ejecutivo, al restringir temporalmente principios rectores de la democracia; se justifica en ese caso para enfrentar la perturbación.

La sentencia C-135 de 2009 en la que se analiza la declaratoria de emergencia económica y social por la crisis provocada por la caída de las captadoras ilegales de dinero, más conocidas como “pirámides” (Decreto 4333 de 2008), retoma el análisis de los principios que deben regir en los estados de excepción y que justifican el control político y judicial de las medidas adoptadas por el Presidente en estos casos. En este orden de ideas, se reitera que las facultades excepcionales del Gobierno deben ser las estrictamente necesarias para impedir la perturbación o la agravación de sus efectos lo cual se refiere entonces al respeto a los principios de proporcionalidad y necesidad descritos anteriormente. Además, a partir de la LEEE y las disposiciones constitucionales, la sentencia menciona la necesidad de respetar otros principios como los de intangibilidad de derechos humanos, el principio de temporalidad, el principio de legalidad y el principio de proclamación.

Esta enunciación de principios será reiterada en sentencias posteriores a la C-135 de 2009, y especialmente en la sentencia C-252 de 2010 que analiza la declaratoria de emergencia social por la crisis en el sector salud (Decreto 4975 de 2009).

#### **4. Control de constitucionalidad formal.**

##### **4.1. Requisitos formales.**

La exigencia de los requisitos formales proviene de la Constitución, en especial del artículo 215 que regula el Estado de Emergencia, de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y de Tratados Internacionales relevantes.

El juicio de constitucionalidad del Decreto 4580/10 comienza por verificar el cumplimiento de los siguientes requisitos formales, determinantes de su validez,

a saber: (i) firma del Presidente de la República y sus ministros; (ii) determinación de la duración de la emergencia; (iii) motivación de la declaratoria del Estado de Emergencia; (iv) Convocatoria al Congreso de la República, de no hallarse reunido; (v) determinación del ámbito territorial de la declaratoria; (vi) notificación de la declaración del estado de emergencia.

## **4.2. Firma del Presidente de la República y todos sus ministros (i).**

### 4.2.1. Fundamento constitucional.

Este requisito deriva directamente del texto constitucional que dice: *“podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia”*. Su contenido normativo se reproduce en el artículo 46 de la LEEE, reafirmando que no es suficiente que sólo el Presidente de la República suscriba la declaración.

La responsabilidad política del Gobierno en su conjunto -en este caso, Presidente y sus ministros- es la razón de la presente exigencia. Según los artículos 214.5 y 215 de la carta, *“el Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido las situaciones de anormalidad que los justifiquen y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de sus facultades”*. Busca el Constituyente que el Jefe de Estado y sus ministros se hallen políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria y sus desarrollos, para deducir de ello las responsabilidades que la propia Constitución les asigna por utilización del Estado de Emergencia en el artículo 215, que dice: *“El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia”*.

### 4.2.2. Análisis concreto.

Revisando el Decreto 4580/10 y sus soportes, se encuentra: (i) fue firmado por el Presidente de la República y todos sus trece ministros. Si bien el decreto lleva la firma del Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, esta Corporación en eventos similares no ha encontrado infracción constitucional alguna.

### **4.3. Determinación de la duración del estado de emergencia declarado y del período sumado con anteriores emergencias (ii).**

#### 4.3.1. Fundamento constitucional.

El artículo 215 de la Constitución Política -inciso 1º- indica que la declaración del Estado de Emergencia podrá hacerse “*por períodos hasta de treinta días en cada caso*” y agrega que estos períodos sumados “*no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”. Este contenido normativo es reproducido en el artículo 46 de la LEEE. El mismo artículo 215 constitucional -inciso 4º- ordena al Gobierno señalar en el propio decreto declaratorio “*el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias*”. Esta exigencia formal es desarrollo del principio de temporalidad inherente a los estados de excepción, y específicamente, al Estado de Emergencia, pues “*...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...*”, hace necesario que tengan “*una limitada duración en el tiempo y por el periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación -art. 27 CADH-*”.

En suma, en garantía del carácter transitorio del estado de emergencia, la Constitución: (i) establece un tope de treinta días para cada declaratoria; (ii) fija un límite de noventa días para el total de declaratorias en el año calendario; (iii) ordena al Gobierno determinar en el decreto declaratorio el término de uso de las facultades de excepción.

Ahora bien, desde el comienzo la jurisprudencia constitucional entendió que el término de duración de la emergencia -inciso 1º citado- era el mismo término de duración del período durante el cual el Gobierno haría uso de las facultades extraordinarias -inciso 4º citado-. Por eso, en las sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994 y C-122 de 1999 no se explicitó la exigencia de éste inciso como requisito específico, línea que se siguió en las sentencias C-122 de 1997 y C-216 de 1999.

A partir del Decreto 4333 de 2008, los actos declaratorios del Estado de Emergencia -en concreto los decretos 4704 de 2008 y 4975 de 2009- hicieron expresa referencia al término durante el cual se haría uso de las facultades extraordinarias por parte del Gobierno. En consecuencia, las sentencias C-135 de 2009, C-254 de 2009 y C-252 de 2010 sí incluyeron, dentro de los requisitos de análisis formal, la fijación del término dentro del cual el Gobierno va a hacer

uso de las facultades extraordinarias, evaluando su cumplimiento en el decreto declaratorio, para finalmente encontrarlo cumplido. Es el caso de la sentencia C-135 de 2009, que determinó:

“Requisitos formales para la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. [...]. En cuarto lugar en el decreto debe señalarse el término por el cual se ejercerán las facultades excepcionales señaladas en el artículo 215 constitucional.

[...encontrando finalmente la Corte que...]

[...] el Gobierno en el artículo 2º del Decreto señala el término por el cual hará uso de las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 215 constitucional”.

La Corte considera que el inciso 1º del artículo 215 de la CP contiene los parámetros temporales de la declaración del estado de emergencia: (i) el término máximo por declaración, que no puede ser excedido en ningún decreto; (ii) el término máximo de vigencia de los estados de emergencias sumados en un año calendario. La prescripción del inciso 4º del mismo artículo 215 no fija un requisito adicional; se limita a asignarle al Gobierno un deber expreso, el de señalarlo en el propio decreto declaratorio y no en otro. De hecho, *“el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias”* es el mismo de vigencia del estado de emergencia cuya declaración lo habilita como legislador extraordinario, haga uso completo de dicho término o no. En consecuencia, esta sentencia, cambiando su jurisprudencia reciente, regresa a la línea inicial y sólo reconoce como exigencias temporales las previstas en el inciso 1º del artículo 215 de la Carta.

Finalmente, de prolongarse la Emergencia por un período adicional, el Decreto de prórroga correspondiente será objeto del mismo juicio formal y material, de modo que su extensión no supere los treinta días límite, ni sumado al período inicial de la misma Emergencia o a otros estados de emergencia precedentes exceda los noventa días dentro del mismo año calendario.

#### 4.3.2. Análisis concreto.

(i) El Decreto 4580/10 determina el periodo de vigencia del Estado de Emergencia: en efecto, el tiempo admitido por la Constitución es respetado por el decreto, esto es, treinta días, el mismo de la declaración.

(ii) También el Decreto declaratorio respeta el límite máximo de duración de los

estados de emergencia en el último año calendario. El término de treinta días del actual estado de emergencia sumado al lapso de otros treinta días del anterior estado de emergencia proferido en el mismo año calendario (Decreto 2693 de 2010) no excede los noventa días establecidos como límite en la Constitución.

Finalmente, el tiempo durante el cual el Gobierno ejercerá las facultades extraordinarias que conlleva el Estado de Emergencia, como quedó dicho, es el mismo de vigencia de la emergencia invocada en el decreto 4580/10.

#### **4.4. Motivación que sustente la declaratoria del Estado de Emergencia (iii).**

##### 4.4.1. Fundamento constitucional.

Este requisito se exige por mandato -inciso segundo del artículo 215 Constitucional-, que prescribe que la declaración del Estado de Emergencia el Gobierno “*deberá ser motivada*” en el propio Decreto. Se entiende cumplido “*en la medida en que en el texto mismo del decreto y a modo de considerandos se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria*”. La finalidad de esta exigencia formal es evidente: el control judicial -y el mismo control político- parte de los fundamentos tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional para haber hecho la declaración de la Emergencia. En principio, basta como presupuesto formal la presencia de una motivación. El mérito de la misma será objeto de detallado estudio al momento de emprender el control material de la declaratoria.

##### 4.4.2. Análisis concreto.

En los considerandos del Decreto 4580/10 se despliegan las razones por las cuales el Gobierno consideró procedente la declaración del estado de excepción. Allí se expresan los fundamentos por los cuales se ha optado por el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

#### **4.5. Convocación del Congreso de la República (iv).**

##### 4.5.1. Fundamento constitucional.

Este requisito se exige por mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 215 Constitucional, en el que se indica 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*”. Este deber tiene como propósito posibilitar el control político específico que sobre el Gobierno le corresponde ejercer al Congreso de la República en un régimen democrático; y, simultáneamente, realizar el principio democrático que, en desarrollo de la separación de los poderes y del mandato de representación, requiere del funcionamiento normal del Congreso de la República. Es por estas razones, que el Legislativo” *debe reunirse por derecho propio en caso de que no sea convocado por el Gobierno (inc. 7, art. 215 CP), 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 (inc. 4o. art. 215 ib)*”.

En tres ocasiones se ha hecho la convocatoria al Congreso, con ocasión de las declaratorias contenidas en los Decretos 080 de 1997, 195 de 1999, y 4975 de 2009. De ocurrir éstas durante los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, se ha señalado en la jurisprudencia constitucional que este requisito no sería exigible. Así, en sentencia C-447 de 1992 se dijo que *“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*”. Esta posición se reiteró en la sentencia C-366/94. En todo caso, por expresa disposición constitucional, de no ser convocado por el Gobierno el Congreso de la República deberá reunirse por iniciativa suya, como lo indica el inciso 7 del artículo 215 constitucional cuando dispone: *“El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo”*.

#### 4.5.2. Análisis concreto.

En el presente caso no fue necesario realizar la convocatoria al Congreso, por cuanto al momento de dictarse el decreto legislativo 4580 de 2010, el Congreso se hallaba reunido en las sesiones correspondientes al primer período de la Legislatura iniciada el 20 de julio de 2010.

### **4.6. Determinación del ámbito territorial de la declaratoria (v).**

#### 4.6.1. Fundamentos constitucionales.

Si bien no procede directamente de la lectura del texto constitucional, proviene este requisito de un desarrollo jurisprudencial por medio del cual se ha dado una

aplicación de las normas que regulan la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, para permitir que se hagan tanto declaraciones de Estado de Emergencia que cobijen todo el territorio nacional, como también se permita la declaratoria y el ejercicio de los poderes extraordinarios solo en parte del país. Al respecto, la sentencia C-135 de 2009 determinó que:

“La autoridad competente para declarar el estado de emergencia económica, social o ecológica es el Presidente de la República. Ni el texto constitucional ni la LEEE regulan expresamente el ámbito espacial de la declaratoria, sin embargo, se ha aplicado de manera analógica la regulación prevista para el estado de conmoción interior y se ha entendido por lo tanto que puede abarcar todo el territorio nacional o una parte de este. [...]” (Subrayas fuera del texto original).

#### 4.6.2. Análisis concreto.

En el Decreto 4580/10 se determinó el ámbito territorial de la declaratoria del Estado de emergencia. En efecto, se contempló que el estado emergencia económica, social y ecológica regía para todo el territorio nacional. Ahora bien, en principio las medidas que se tomen deben beneficiar a los municipios - que se alega por parte del Gobierno- han sido afectados con la ola invernal. Sin embargo, la declaratoria de emergencia fue dictada para todo el territorio nacional. En consecuencia, se pueden beneficiar otros municipios del país siempre y cuando se demuestren los aspectos fácticos y valorativos que permitan evidenciar las consecuencias debido a las precipitaciones inusitadas.

### **4.7. La verificación de la notificación de la declaración del estado de emergencia social (vi).**

#### 4.7.1. Fundamentos constitucionales.

La Ley Estatutaria de los Estados de Excepción exige -art. 16- que se comunique al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la Organización de estados Americanos la declaración del Estado de Emergencia y de los motivos que condujeron al estado de emergencia, al día siguiente a la declaratoria del estado de excepción. Este requisito, que si bien es posterior a la emisión del decreto declaratorio de la Emergencia Social, no debe escapar del ámbito de análisis de la Corte Constitucional, y conviene ubicarlo como uno más de los elementos formales que debe verificar la Corporación al abordar el análisis formal de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Este requisito estatutario es desarrollo del principio de notificación, que impone al Estado el deber de *“informar, a través del Secretario General del organismo multilateral respectivo y en caso que vaya a hacer uso de la facultad de restricción de garantías, las disposiciones que se propone restringir, el motivo de su restricción y la fecha en la cual se haya dado por terminada dicha limitación”*.

#### 4.7.2. Análisis concreto.

Se dio cumplimiento a lo señalada en el artículo 16 de la ley 137 de 1994, sobre la notificación del Estado de emergencia social, económica y ecológica a los organismos internacionales. En efecto, se allega comunicación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas por parte de la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas donde se informa de la expedición del Decreto 4580 de 2010; igualmente comunicación dirigida al Secretario General de la Organización de Estado Americanos por parte del Embajador de Colombia ante dicho ente internacional, en la que se informa lo propio.

#### **4.8. Conclusión del juicio formal de la declaración.**

Visto lo anterior, se encuentran reunidos a cabalidad los presupuestos formales exigidos al Decreto 4580 de 2010 tanto por la Constitución Política como por la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

#### **5. Control material del Decreto 4580 de 2010.**

De acuerdo con las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional, se realizará el control material del presente Decreto en el marco de los conceptos que conforman el parámetro objetivo del control constitucional de esta clase de normas, esto es, escudriñando el ‘presupuesto fáctico’, el ‘supuesto valorativo’ y el análisis de ‘suficiencia de las medidas ordinarias’, como proyección de los principios y reglas prescritos en la Constitución Política, la LEEE y en la propia jurisprudencia.

El ‘presupuesto fáctico’ se desagrega en (i) ‘juicio de realidad’ de los hechos invocados, (ii) ‘juicio de identidad’ de los mismos y (iii) ‘juicio de sobreviniencia o inminencia’ de tales hechos; el ‘supuesto valorativo’ se abocará a través del (iv) ‘juicio de gravedad de la perturbación’; y el ‘análisis de suficiencia de las medidas ordinarias’ en la forma de (v) ‘juicio de necesidad de

medidas extraordinarias’.

## **6. Juicio de realidad de los hechos causales de la perturbación (i). -primer presupuesto fáctico-**

### **6.1. Fundamento constitucional.**

6.1.1. Sin que norma alguna lo explicita, es elemental e indispensable establecer, en el marco del análisis fáctico de la declaratoria de un estado de excepción, si la amenaza o la perturbación existen en el mundo de los fenómenos reales.

6.1.2. La acreditación de existencia de los hechos parece ser simple. No obstante, conjeturalmente, la prueba de un hecho susceptible de amenazar gravemente el orden económico puede resultar compleja en el ámbito de los sistemas electrónicos e informáticos que dominan el negocio financiero internacional; puede también revestir dificultad la confirmación de la realidad de una amenaza, por ejemplo, contra la seguridad del Estado, fundada en hechos e informes que por su naturaleza sean de restringido acceso al público. Otra cosa pueden ser las perturbaciones consistentes en calamidades públicas por hechos de la naturaleza, los cuales se inscriben en un mundo más real que virtual.

6.1.3. Es útil el adelantamiento separado de este ‘juicio de realidad’? No resulta subsumible dicho análisis en cualquiera de las restantes modalidades del presupuesto fáctico? Para la Corte cobra relevancia la verificación de la existencia de los hechos generadores de la perturbación. No es solo la cuestión de la eventual complejidad de los fenómenos causales de las alteraciones de la normalidad. Se trata, ante todo, de la posibilidad de realización del control político ante posibles declaraciones infundadas de los estados de excepción: no es lo mismo un error en la apreciación de la gravedad de los hechos o su condición sobreviniente, respecto de lo cual la discrepancia se sitúa en los márgenes admisibles de apreciación, que una equivocación relativa a la realidad o irrealidad de los mismos. Por todo lo anterior, resulta relevante la consideración de la existencia de los hechos o ‘juicio de realidad’, como una modalidad específica del ‘presupuesto fáctico’.

### **6.2. Línea jurisprudencial.**

El ‘juicio de realidad’ parte de ser un análisis eminentemente objetivo, tal y como lo señala la sentencia C-135 de 2009:

“El presupuesto fáctico es susceptible de un juicio objetivo de existencia por parte del juez constitucional, quien debe determinar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia. Se tiene entonces que la metodología que debe ser empleada es una verificación positiva de los hechos; por lo tanto, si efectivamente ocurrieron, el juicio objetivo de existencia se resuelve de manera positiva y en consecuencia la declaratoria del estado de conmoción interior, en lo atinente a ese primer presupuesto, es legítima; empero si el presupuesto fáctico no ha tenido lugar, esta primera constatación será negativa y en ausencia de ese presupuesto, la declaratoria deviene en inconstitucional”.

No se trata entonces de un análisis de valoración de la alteración del orden social, económico y ecológico o de la circunstancia sobreviniente de los mismos, sino una verificación objetiva de la existencia de la amenaza o de la perturbación.

### **6.3. Análisis concreto.**

Este fenómeno de la Niña se caracteriza por el enfriamiento de las aguas del océano pacífico tropical, cosa contraria al fenómeno del Niño que se identifica por el calentamiento de las aguas de la misma zona del pacífico. En el país, los efectos del primer fenómeno se evidencian con el aumento de las precipitaciones en gran parte del territorio nacional, en relación con el segundo fenómeno se constatan sus consecuencias con el aumento de periodos de sequía. Ahora bien, ambos fenómenos tienen estrecha relación con el calentamiento global y con el efecto invernadero. Las evidencias indican que el clima en el planeta está cambiando drásticamente. Los cambios climáticos no son antinaturales, en realidad son una constante en la historia del planeta. Sin embargo, desde el inicio de la era industrial los cambios climáticos se han acelerado, como consecuencia de la intervención del hombre. Existen múltiples estudios que señalan que la actividad humana ha sido causa eficiente de buena parte del cambio brusco que ha sufrido el clima en los últimos 200 años.

Así, por ejemplo, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o Panel Intergubernamental del Cambio Climático, conocido como IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (WMO, World Meteorological Organization) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, United Nations Environment Programme) ha publicado cuatro informes sobre el

desarrollo del cambio climático. En estos informes, se evidencia como, progresivamente, el clima en el planeta ha venido cambiando como consecuencia de la intervención del hombre.

En el año 2007 esta organización presentó *“El Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático”* (y hasta la fecha el más reciente, también conocido como AR4). En este documento se hace una evaluación científica, técnica y socioeconómica de la información disponible a la fecha sobre con respecto al cambio climático, sus posibles efectos y opciones de adaptación y su posible mitigación.

Las principales conclusiones del mencionado informe pueden sistematizarse en: el calentamiento generalizado y acelerado del planeta del sistema climático es una realidad y (ii) la actividad del hombre es la causa eficiente de la mayor parte del incremento de las temperaturas globales. De manera muy especial, el informe se focaliza sobre el calentamiento generalizado del planeta. Al respecto señala que el clima en la Tierra tiene una fuerte y sostenida tendencia a calentarse. Las evidencias indican que año a año el planeta es más cálido y no parece que este sea un hecho aislado o accidental, en realidad es un proceso que parece en aumento y no muestra señales de reversa.

Así las cosas, el calentamiento general de las aguas ha producido, probablemente, que las temporadas de huracanes en el Atlántico Norte haya aumentado en intensidad desde hace 70 años. No obstante, no existe un número constante de huracanes que permitan predecir cuantos habrá en una temporada, ni cuales medidas deban adoptarse para prevenir sus efectos. En efecto, en los últimos años han aumentado tanto como en cantidad como en intensidad la ocurrencia de huracanes. Basta recordar huracanes como Katrina, Andrew, Ike, Wilma y Charley que convirtieron en auténticos desastres naturales en todo el Caribe y en la parte sur de Estados Unidos. Situación similar se ha presentado tanto con el fenómeno de la Niña como con el del Niño, cuyas consecuencias han superado los promedios históricos. En síntesis, el informe indica que la acción del hombre en los últimos 200 años es la causa de la mayor parte del cambio climático. Este cambio ha venido acentuándose y los pronósticos indican que seguirá esta tendencia. No se trata de un hecho aislado o pasajero, en realidad, es un proceso fuerte y sostenido.

Pues bien, dichos procesos climáticos no han sido ajenos a los ordenamientos jurídicos internacionales. La Asamblea de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se comprometió a crear instrumentos jurídicos que permitan mitigar los efectos y evitar una situación crítica e irreversible que comprometa el equilibrio

natural necesario para la sostenibilidad de la vida. Para tal efecto, en 1992 se suscribió en Nueva York la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual entró en vigor el 21 de marzo de 1994. El órgano supremo de dicha convención es la Conferencia de las Partes como asociación de todos los países que se han adherido a la Convención, la última Conferencia (XVI) se realizó – precisamente durante el incremento del fenómeno de la Niña en el país – en Cancún, México a finales de 2010.

Colombia incorporó al ordenamiento jurídico interno el mencionado Convenio, mediante la ley 164 de 1994, aprobatoria del mismo. Esta obligación del Estado colombiano – de protección del ambiente - se armoniza plenamente con las disposiciones constitucionales de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política. En efecto, en estos artículos se crea como obligación del Estado colombiano, la de abstenerse de realizar cualquier actividad que empeore la situación actual del calentamiento climático y, por el contrario, se le impone la obligación de contribuir a mejorar las condiciones actuales del medio ambiente. Al respecto esta Corporación ha sostenido reiteradamente que *“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección”*.

Con base en las disposiciones constitucionales y en el compromiso internacional de Colombia, se genera entonces la obligación del Estado de contribuir a detener el aumento de la emisión de gases y de tratar que la concentración de gases disminuya. De tal suerte, que si bien el fenómeno de “la niña” es un fenómeno natural que se escapa a las posibilidades estatales de control, el Estado Colombiano tiene la obligación Constitucional y el compromiso internacional de realizar actos que ayuden a mejorar las condiciones ambientales, para que con la actividad conjunta de la comunidad internacional, el cambio climático no se acentúe y, así no se repitan constantemente los desastres naturales que de él se derivan.

También radica en cabeza del Estado la obligación de prevenir los desastres naturales. En efecto, aunque el ser humano en algunas ocasiones no pueda luchar contra el desencadenamiento de un desastre natural, lo cierto es que si puede crear instrumentos de prevención. La Organización de las Naciones

Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO- ha fijado entre otros los siguientes objetivos: (i) la creación de sistemas de alerta temprana, (ii) preparación de planes previsores de ocupación de suelos, (iii) adoptar planes de construcción adecuados, (iv) salvaguardar los edificios escolares y los monumentos culturales, (v) promover el trabajo de investigación después de los desastres naturales y adoptar medidas de rehabilitación. La Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres ( Hyogo, Japón, enero de 2005) aprobó tres documentos relativos a la atenuación de los riesgos de desastres naturales, entre los que figuraba un plan de acción decenal para el periodo 2005-2015. La Declaración de Hyogo, recomienda fomentar “*una cultura de prevención de desastres [...] a todos los niveles*” y señala los vínculos entre la reducción de los desastres, el desarrollo sostenible y la mitigación de la pobreza. Debe anotarse que la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada en el presente año, instó a los Estados a que aumentaran las medidas de prevención ante el aumento de la capacidad destructiva de los desastres naturales.

Así las cosas, el Estado no solo tiene la obligación de dictar medidas tendientes a conjurar las crisis producidas por desastres naturales sino que en cabeza suya también se encuentra la obligación de establecer medidas de prevención que mitiguen los efectos de dichos eventos naturales.

Pues bien, con base en las pruebas aportadas al presente proceso, esta Corte encuentra verificados lo siguientes hechos:

**6.3.1. *El Fenómeno de la Niña:*** (i) formación del evento; (ii) precipitaciones por encima de niveles históricos -agudización del fenómeno-; (iii) incremento significativo del caudal de los principales ríos.

(i) El proceso de formación del Fenómeno de la Niña. Dicho fenómeno 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. Para finales del mes de junio, el enfriamiento estaba presente prácticamente en toda la zona centro-oriente del Océano Pacífico Tropical, lo cual significa que “La Niña” comenzaba su formación desde mediados de año.

A partir del mes de julio, los efectos climáticos empezaron a sentirse en el territorio nacional con un incremento de las lluvias en las regiones Caribe y Andina. Se preveía que sus mayores impactos ocurrirían en la segunda

temporada lluviosa de 2010 (octubre-noviembre) y en la primera temporada seca de 2011 (diciembre/2010-marzo/2011), cuyos efectos se reflejarían en un aumento significativo de los niveles de los ríos y con ello la probabilidad de inundaciones lentas, crecientes súbitas en las zonas de alta pendiente y un aumento en la probabilidad de deslizamientos de tierra. Durante las últimas semanas de julio persistió el enfriamiento en gran parte del centro-oriente del Océano Pacífico Tropical. Durante las últimas semanas del mes de agosto continuó acentuándose el enfriamiento en gran parte del centro-oriente del Océano Pacífico Tropical. De acuerdo con los análisis del Centro de Predicción Climática – NCEP/NWS de la National Oceanic and Atmospheric Administration NOAA (por sus siglas en inglés) se esperaba que “La Niña” se fortalecería para finales de agosto, y se mantendría hasta el primer trimestre del año 2011.

Finalizando septiembre se incrementó y acentuó el enfriamiento en gran parte del Océano Pacífico Tropical, extendiéndose en toda la zona ecuatorial. De acuerdo con los análisis del Centro internacional de Predicción Climática - NCEP/NWS- se esperaba que “La Niña” se fortaleciera y alcanzara 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 del 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 periodo abril-mayo-junio del 2011. El enfriamiento de las aguas del Océano Pacífico en cercanías de la Costa pacífica colombiana se intensificó con respecto al mes de noviembre.

(ii) Magnitud de las precipitaciones y agudización del fenómeno. Para denotar la magnitud de las precipitaciones como resultado del fenómeno de la Niña, durante los últimos cinco (5) años, se discrimina la información por regiones del

país- Región Caribe, Andina y Pacífica (se anexan mapas que describen las alteraciones presentadas en los regímenes de precipitación y los cuales son parte integral de esta providencia), y se adjuntan unos cuadros contentivos de los valores totales mensuales de precipitación para el periodo 2005-2010 e índices de precipitación (I%) para el año 2010.

En relación con la magnitud de las precipitaciones y la agudización del fenómeno de la Niña, se evidencia respecto de las regiones, lo siguiente:

Julio: este mes hace parte de la temporada seca de mitad de año en las regiones Caribe y Andina. Sin embargo, en esta oportunidad, como consecuencia de la presencia del fenómeno de La Niña, las cantidades de precipitación registradas durante este mes superaron los promedios históricos registrados en la mayor parte de las mencionadas regiones. Región Caribe: Con excepción de la zona del Golfo de Urabá, el resto de la región registró lluvias por encima de los promedios históricos, especialmente en La Guajira, Cesar, Atlántico, el centro de la franja litoral y sectores de Magdalena y Sucre. Se destaca que en este mes en San Andrés, Cartagena, Santa Marta, Soledad-Atlántico las lluvias han sido las más altas de los registros históricos y en Valledupar está entre los 5 julios más altos de los promedios históricos. Región Andina: En esta región las lluvias superaron ampliamente los promedios históricos registrados. En el mes de julio en Cúcuta, Medellín, Ibagué, Barrancabermeja, Armenia, Bogotá, Tunja, Cali, Pasto y Popayán se presentaron las mayores cantidades de lluvia registradas y Pereira y Neiva estuvieron entre los 5 primeros julios más lluviosos de los promedios históricos registrados. Región Pacífica: Las lluvias superaron los promedios históricos registrados a lo largo de la región.

Agosto: En la región Caribe se presentaron lluvias por encima de los promedios históricos registrados en la mayor parte de la región, especialmente en los sectores norte y oriental. En la Región Andina, se presentaron lluvias por encima de los promedios históricos en los Santanderes, Antioquia, los departamentos del eje Cafetero, Sabana de Bogotá, occidente de Boyacá y en sectores montañosos del Valle y Cauca. En la Región Pacífica, se presentaron lluvias por encima de los promedios históricos en Chocó y los litorales de Valle y Cauca.

Septiembre: Región Caribe, se presentaron lluvias por encima de los promedios históricos registrados en la mayor parte de la región. Región Andina, se registraron lluvias por encima de los promedios históricos en amplias áreas, especialmente en el norte y occidente. Región Pacífica, se registraron lluvias

por encima de los promedios históricos especialmente en el Departamento del Chocó y en los litorales de Valle y Nariño.

Octubre: Región Caribe, las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los promedios históricos en casi toda la región, especialmente en los departamentos de Atlántico, Magdalena, Cesar, Guajira y sectores de Córdoba y Bolívar. Región Andina, las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los promedios históricos, especialmente en el Altiplano Cundiboyacense, los Santanderes, el Eje Cafetero, Cauca, sectores de Huila, montaña Nariñense y sur de Antioquia. Región Pacífica, las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los promedios históricos, especialmente en el Departamento de Chocó y en el litoral de Cauca.

Noviembre: El mes de noviembre hace parte de la temporada lluviosa de fin de año en las regiones Caribe y Andina. Sin embargo, en esta oportunidad, como consecuencia de la presencia del fenómeno de La Niña, las cantidades de precipitación registradas durante este mes superaron los promedios históricos registrados en la mayor parte de las mencionadas regiones. Región Caribe, se presentaron abundantes cantidades de lluvia que superaron los promedios históricos registrados. Se destacan las intensas precipitaciones registradas en las ciudades de Cartagena y Santa Marta. En la ciudad de Barranquilla, se registraron en el mes de noviembre de 2010, los mayores volúmenes de lluvia registrados en los promedios históricos. En la ciudad de Valledupar se presentaron las mayores cantidades de lluvia registradas en los promedios históricos. Región Andina, los volúmenes de lluvia estuvieron por encima de los valores históricamente registrados. En las principales ciudades de la región Andina las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los promedios históricos registrados. En las ciudades de Bogotá, Medellín, Pereira, Armenia y Pasto (Chachagui), las cantidades de lluvia estuvieron cercanas al doble del promedio histórico registrado para este periodo, y en Cali la lluvia superó más de tres veces el promedio histórico para este lapso. En Cúcuta, Barrancabermeja, Neiva y Tunja las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los promedios históricos registrados para este periodo. Región Pacífica, las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los valores históricos registrados, especialmente en las ciudades de Quibdó y Buenaventura las cantidades de lluvia estuvieron por encima de los registros históricos.

(iii) Aumento del nivel de los principales ríos del país, producto del incremento de precipitaciones por encima de los niveles históricos. Al respecto se señala el comportamiento de los niveles de los principales ríos del territorio nacional en

el año 2010 comparado con los valores históricos:

Río Magdalena. a) En la cuenca media, a la altura de Barrancabermeja (Santander), los niveles del río Magdalena se caracterizan por presentar un régimen bimodal, es decir un máximo en el mes de mayo y un máximo en el mes de noviembre. Sin embargo, durante el año 2010, el habitual descenso que se presenta en los meses de julio y agosto únicamente se evidenció en el mes de agosto, permaneciendo una tendencia de ascenso en los niveles para los últimos meses del año. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. b) Para el bajo Magdalena, a la altura de El Banco (Magdalena) el comportamiento histórico indica un régimen bimodal con dos períodos húmedos en los meses de junio y noviembre respectivamente; en el año 2010 se evidenció un ascenso paulatino de los niveles a lo largo del segundo semestre del año, alcanzando los promedios máximos en el mes de diciembre. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. Igualmente, se observa que a la altura del Municipio de Calamar (Departamento de Bolívar), el promedio de los niveles del río Magdalena muestra que es en los últimos dos meses del año donde se registran los valores más altos; sin embargo, durante el segundo semestre del año 2010, se evidenció un importante ascenso en dichos niveles superando los valores promedios. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. c) Canal del Dique, a la altura de Gambote en el Canal del Dique, el comportamiento promedio de los niveles registra los máximos valores en el mes de diciembre. Sin embargo, al igual que en el municipio de Calamar, durante el segundo semestre del año 2010, los niveles se fueron incrementando paulatinamente hasta alcanzar los valores máximos registrados. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados.

Río Cauca: a) A la altura del municipio de Candelaria en el Valle del Cauca, durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se registraron niveles superiores a los promedios históricos. A la altura del municipio de la Virginia en Risaralda, en los meses de noviembre y diciembre de 2010, se presentaron los máximos niveles del año. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. b) En la parte media de la cuenca del río Cauca, a la altura del municipio de Venecia-Antioquia, el comportamiento de los niveles en este punto durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, presentaron los máximos valores del año y así mismo los máximos de datos de niveles registrados toda la serie histórica analizada.

Río Atrato. El río Atrato en Quibdó durante el año 2010, registró valores por encima de los promedios históricos.

**6.3.2. Prolongación del Fenómeno de la Niña** -hasta mediados de mayo o junio de 2011-, empatando con el segundo régimen de lluvias de 2011, trayendo como consecuencia precipitaciones por encima del promedio para la primera temporada de lluvias de ese año.

Informa el IDEAM que en el Boletín No 190, *de Predicción Climática y Alertas*, se proyecta el comportamiento esperado de la precipitación en el corto (1 mes), mediano (3 meses) y largo plazo (6 meses), para las diferentes regiones naturales del país. Por tal razón, en el correspondiente al mes de diciembre de 2010, se publicaron las siguientes proyecciones de la precipitación para el periodo comprendido entre diciembre de 2010 y mayo 2011:

**Predicción del tiempo Enero - Febrero 2011:** En el primer bimestre del año, generalmente se presenta la primera temporada seca bien definida en la región Caribe y en la mayor parte del oriente del país, mientras que en la región Andina tiene lugar la primera temporada seca, o menos lluviosa del año. Sin embargo, teniendo en cuenta la presencia de “La Niña”, es probable que se presenten lluvias superiores al promedio de la época en sectores de la región Caribe y en ciertas zonas del centro y norte de los departamentos andinos. En el sur de la región Andina, se presentarán lluvias más frecuentes que en el resto del país. Por el contrario, al sur de la Amazonia, las lluvias tenderán a presentar mayores volúmenes.

**Predicción del tiempo Marzo - Mayo 2011:** En la región Andina y en amplios sectores del oriente del país, marzo generalmente constituye la transición entre la temporada seca de inicio de año y la primera temporada lluviosa, la cual se extiende hasta finales de mayo.

Considerando que La Niña se prolongará hasta mayo-junio de 2011, es de esperar que en estas regiones, durante marzo se registren lluvias frecuentes durante la primera quincena, las cuales deben incrementarse hacia la segunda mitad del mes y continuar en los meses de abril y mayo. En la región Caribe, marzo será mayormente seco, pero presentará lluvias más frecuentes de las que normalmente suceden; el incremento de lluvias en la región Caribe se dará a finales de abril.

De acuerdo con los patrones de los eventos Niña anteriores, este fenómeno

podría prolongarse hasta el segundo semestre de 2011, empatando con el segundo régimen de lluvias del próximo año. Tal y como sucedió en los eventos La Niña 2007, 2008 y 2009; La Niña 1998, 1999 y 2000; y La Niña 1973, 1974, 1975 y 1976; entre otras.

Para realizar estas predicciones el IDEAM, se indica, utiliza mapas provenientes de los modelos numéricos de predicción Climática a escala regional, los cuales son interpretados y analizados por el Grupo de Modelamiento de la Oficina de Pronósticos y Alertas de este Instituto,

6.3.3. Por lo anteriormente expuesto, se constata que los hechos que sirvieron de sustento al Gobierno Nacional para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica- mediante el decreto 4580 de 2010- están debidamente corroborados con las pruebas allegadas al proceso, a saber: la existencia del Fenómeno de la Niña, el incremento de las precipitaciones en regiones del país y el aumento del caudal de los ríos, así la prolongación del fenómeno en el primer semestre de 2011.

En otras palabras, para esta Corte está plenamente verificado -de manera objetiva -el juicio de realidad sobre los hechos declarados, como parte del presupuesto fáctico.

## **7. Juicio de identidad de los hechos causales de la perturbación (ii). -segundo presupuesto fáctico-**

### **7.1. Fundamento constitucional.**

7.1.1. El juicio de identidad de los hechos causales de la perturbación del orden económico, social y ecológico o de calamidad pública consiste en el análisis de la especificidad de los mismos como constitutivos de un Estado de Emergencia. Es la Constitución -art. 215- el fundamento de este primer presupuesto fáctico en el orden lógico y descriptivo (replicado en el inciso 1º del artículo 46 de la LEEE), al establecer:

Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente...[...].

De este modo, corresponde al juez constitucional determinar si los hechos causales de la perturbación no son asimilables a los actos de agresión o guerra

externa en que se basa el Estado de Guerra Exterior (C.P., 212), ni consistan en actos lesivos de la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana, que integran la noción de orden público político y fundamentan el Estado de Conmoción Interior (C.P., 213).

7.1.2. La norma constitucional -art. 215, inciso 1º- propone un orden de subsidiaridad en la consideración de los estados de excepción. De presentarse, hipotéticamente, una serie de hechos de grave alteración del orden público o de agresión exterior, que consecuentemente perturben gravemente el orden económico, social o ecológico, la declaración del Estado de Emergencia sería inconstitucional, por tratarse de hechos propios y no diferentes de los estados de excepción antecedentes, esto es, por no reunir las condiciones de especificidad fáctica que demanda la norma superior citada. En otras palabras, en el marco del examen de la Emergencia, el 'juicio de identidad' exige la realización de un test de exclusión sobre los hechos invocados como generadores de la perturbación del orden económico, social y ecológico, a efectos de descartar semejanza o asimilación con hechos característicos de los demás estados de excepción. Identificados los presupuestos fácticos como "distintos" de los previstos para la Guerra Exterior o la Conmoción Interior, procede la admisión de los mismos en el proceso de control material de la declaración de la Emergencia.

## **7.2. Línea jurisprudencial.**

7.2.1. El Constituyente de 1991, decidió diferenciar entre el estado de guerra, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia para distinguir entre las perturbaciones del orden político, las del orden económico y las de orden social y ecológico, y de esta manera controlar las declaratorias de estados de excepción para evitar los abusos que en el pasado se cometieron con los estados de sitio. En este sentido, la sentencia C-366 de 1994 trató de resumir las razones por las cuales el constituyente diferenció entre los diferentes regímenes de excepción:

De otro lado, que sean hechos distintos a los casos de guerra exterior o conmoción interior, puesto 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."*

7.2.2. Como se expresó atrás (7.1.2. de ‘Consideraciones’), no siempre es sencillo adelantar el ‘juicio de identidad’. Como lo explica la sentencia C-135 de 2009, puede ser en algunos casos difícil diferenciar los hechos que dan lugar a la Conmoción Interior y a la Emergencia por la relación estrecha que suele tener orden público con el orden económico y social. Así, la Corte ha optado por reconocer que en casos en los que sea complicado establecer la naturaleza de los hechos que provocan la declaración del estado de excepción y realizar el test de exclusión con arreglo a criterios de diferenciación y subsidiaridad (7.1.2. de ‘Consideraciones’), sea reconocido al Presidente de la República, como responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público político, social y económico, un margen suficiente de apreciación para hacer la evaluación de la figura que se ajusta mejor a la situación concreta. En relación con lo anterior, y adicionalmente, con una posible concurrencia de estados de excepción, la Corte ha dicho en su jurisprudencia:

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

competente al Presidente de la república de conformidad con los hechos invocados declarar el estado de emergencia que corresponda al (sic) situación.

### **7.3. Análisis concreto.**

7.3.1. De manera palmaria se verifica que los hechos que dan sustento al Decreto Legislativo bajo estudio constitucional, no son de aquellos que sirvan de soporte a los Estados de Excepción de guerra exterior o conmoción interior.

En efecto, el fenómeno de la Niña y las precipitaciones lluviosas por él causadas, en nada guardan relación con los presupuestos constitucionales de guerra exterior. De la misma manera, las alteraciones climáticas y meteorológicas no son aptas para afectar la estabilidad institucional, la seguridad del estado o la convivencia ciudadana, bases estructurales de la conmoción interior.

7.3.2. Por tal razón, los hechos invocados en el Decreto Legislativo 4580 de 2010 son diferentes de aquellos previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución. Así, con base en los fundamentos expuestos, esta Corte encuentra cumplido el juicio de identidad como parte del presupuesto fáctico.

## **8. Juicio de sobreviniencia de los hechos causales de la perturbación (iii). -tercer presupuesto fáctico-**

### **8.1. Fundamento constitucional.**

8.1.1. La Constitución Política alude expresamente al requisito de ‘sobreviniencia’ en el artículo 215:

Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 [...].

La condición de ‘sobreviniente’ de un hecho cierto -juicio de ‘realidad’- y específico -juicio de ‘identidad’-, se predica de los fenómenos del mundo real con poder de causar perturbaciones en los órdenes políticos, económicos, sociales o ambientales establecidos por las sociedades. El examen de ‘sobreviniencia’ explora el carácter repentino, inesperado o imprevisto de un acontecimiento llamada a ocasionar perturbaciones en el orden social. Por eso se trata de un juicio esencialmente fáctico, a diferencia, por ejemplo, del examen

de 'gravedad' de la perturbación, juicio predominantemente valorativo.

8.1.2. El concepto de hecho sobreviniente no figuró en la Carta Política de 1886. Fue la Corte Suprema de Justicia en los años 80 quien lo adoptó, para permitir extender las facultades extraordinarias del ejecutivo ante hechos graves, nuevos y distintos de los que habían generado la declaratoria del estado de sitio, sin que fuera necesario declarar el estado de excepción nuevamente. Con posterioridad, la Constitución Política de 1991 adoptó tal noción, de amplio desarrollo jurisprudencial.

## **8.2. Línea jurisprudencial.**

8.2.1. En cuanto a las características de los hechos sobrevinientes, la jurisprudencia de la Corte ha ido enriqueciendo con el tiempo la descripción de los mismos. En las primeras sentencias como en la C-004 de 1992, la C-447 de 1992, la C-337 de 1994 y la C-122 de 1997, se describen los hechos sobrevinientes como anormales y extraordinarios. Luego, la sentencia C-216 de 1999, define los hechos sobrevinientes, como circunstancias graves, imprevisibles y anormales en los siguientes términos:

“Lo anterior significa 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. (subrayado fuera de texto)

8.2.2. Es importante anotar en este punto, que de manera reiterativa, la Corte ha dicho que hechos, que en determinado contexto pueden parecer sobrevinientes, con el tiempo y en la medida en la que el Estado y la sociedad se preparen para su ocurrencia, dejan de serlo. Tal y como lo indica la sentencia C-122 de 1997:

“En la medida en que una sociedad evoluciona y conoce mejor las distintas contingencias y factores variables que la rodean o que la afectan internamente, multiplica y perfecciona sus sistemas de interacción y las estructuras que en últimas le permiten aumentar su complejidad y reducir,

en cierto grado y extensión, la incertidumbre (...)un hecho puede parecer a una sociedad extraordinario y sorprenderla sin conocimientos o instrumentos adecuados para evitar, corregir o morigerar sus efectos perniciosos. Sin embargo, si en su interior su riqueza institucional le brinda mecanismos para captar y adaptarse a la novedad, ésta difícilmente podrá considerarse en sí misma extraordinaria. De la misma manera, el incremento cuantitativo y cualitativo de estructuras y experiencias, hacia el futuro impedirá tratar como hechos emergentes o extraordinarios aquellos que se incorporan como expectativas conocidas o previsibles que puedan ser objeto de conocimiento y manejo con base en el repertorio de instrumentos a disposición de la sociedad y de sus autoridades”.

8.2.3. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha considerado, como regla general, que las situaciones crónicas y estructurales no constituyen hechos sobrevinientes. Sin embargo existen algunas excepciones.

En primer lugar, la Corte reconoce cierta flexibilidad exceptiva, al considerar que en razón de la gravedad de los problemas que existen en nuestro país, algunas veces es la población más vulnerable la que debe soportar con mayor rigor el peso de estos problemas crónicos.

Igualmente, en algunas ocasiones, la jurisprudencia ha reconocido la existencia de un hecho sobreviniente - aún cuando se enmarque en situaciones crónicas y estructurales - cuando por alguna circunstancia súbita y repentina dichas situaciones se agudizan más allá de la progresión esperada del fenómeno. Este tipo de apreciaciones sobre los problemas crónicos y estructurales que bajo determinadas circunstancias se agravan y pueden derivar en hechos sobrevinientes, está presente a lo largo de la jurisprudencia constitucional en esta materia. Por ejemplo en la sentencia C-447 de 1992, se reconoce que la crisis en el suministro de energía eléctrica constituía un hecho sobreviniente por el que se justificaba declarar la emergencia social y económica, como resultante de la combinación de un fenómeno natural imprevisible con otros factores crónicos agravados por la situación climática. También en la sentencia C-122 de 1997, en el marco del análisis del presupuesto fáctico, se reconoce que algunos hechos sobrevinientes ocurridos en el marco de problemas crónicos y estructurales, pueden eventualmente considerarse de tal entidad como para inspirar una declaratoria de un Estado de Emergencia; mas cuando esas fallas se deban a una acción u omisión del Estado, el juicio sobre el carácter sobreviniente de los hechos -como el juicio de suficiencia de las medidas ordinarias para hacerle frente-, será mucho más estricto. De otra parte, la regla

según la cual los factores estructurales no constituyen en general hechos sobrevinientes, fue uno de los principales argumentos de la sentencia C-252 de 2010 para declarar la inexecutable del decreto 4975 de 2009 por el cual se declaraba la emergencia social por la crisis en el sector salud; en este caso la Corte consideró que los factores desencadenante de la crisis se venían presentando de tiempo atrás y que las autoridades no actuaron oportunamente para resolver esta situación.

8.2.4. Otro factor relevante en el análisis del carácter sobreviniente de los hechos que desencadenan la declaratoria de emergencia, es establecer el origen de los mismos. Este elemento es de suma importancia porque de él se desprende un análisis más estricto o flexible del presupuesto fáctico de la emergencia. En efecto, como lo establece la sentencia C-122 de 1997, las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: (i) situaciones extrañas al Estado -los fenómenos naturales-; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado. Al respecto la Corte señaló:

. “La circunstancia extraordinaria, puede originarse en un hecho extraño al Gobierno, pero también en causas verificadas por su acción u omisión. En el presente caso, sin entrar a calificar la conducta del Gobierno, no es posible descartar que de manera inmediata o mediata, una parte apreciable de los reintegros de diciembre fueron el fruto de sus decisiones previas. Los estados de excepción, como recurso último de salvación de un país y de sus instituciones, no se reserva únicamente para los casos en los que el Gobierno no haya actuado como agente estimulador de la crisis. Sin embargo, si su conducta no puede independizarse de los acontecimientos que precipitan la declaración de emergencia, el test de subsidiariedad necesariamente se tornará más estricto, puesto que la ampliación de competencias del Gobierno no puede ser la consecuencia inmediata y automática de la malversación o preterición de las competencias ordinarias”.

Por ende, cuando la circunstancia que genera una perturbación o una grave amenaza contra el orden social, económico o ecológico es el resultado de una acción u omisión del Estado, el análisis del presupuesto material será más estricto, porque la malversación o ineficacia en el ejercicio de las competencias ordinarias del Estado no puede traducirse automáticamente en el otorgamiento de poderes extraordinarios al Ejecutivo. Así las cosas, siendo un hecho previsible el que podría generar una perturbación, el Estado debe desarrollar todas sus competencias con el propósito de evitarlo. De no ser así, y por ende omitir sus funciones; el examen a realizarse debe ser más exigente y severo y no

podría de plano beneficiarse al ejecutivo con el ejercicio de poderes extraordinarios. No obstante lo anterior, aunque el omitir el ejercicio de las funciones constitucionales ante un hecho previsible puede dar lugar a la inconstitucionalidad de la declaratoria de un estado de emergencia, no necesariamente siempre debe ser este el resultado. En efecto, en el caso específico en el cual se estén vulnerando o amenazando vulnerar derechos fundamentales de las personas, mal se podría impedir la protección de los derechos debido a la inacción del Estado. Lo anterior, por cuanto se pueden presentar casos en los cuales aun siendo los hechos previsible resulten irresistibles e insuperables y por ende sus efectos catastróficos.

8.2.5. A partir de lo anterior, se concluye que los hechos sobrevinientes son circunstancias graves resultado de fenómenos extraños al Estado, u ocasionados y/o agravados por su acción u omisión, que pueden tener el carácter de imprevisibles, intempestivos, irresistibles, extraordinarios o inminentes, pero que también pueden ser hechos estructurales y crónicos repentinamente agravados, que ponen en peligro elementos esenciales del orden económico, social, y ecológico, más allá de lo normal, trastocándolo de manera traumática. Los hechos sobrevinientes pueden generar una perturbación grave y extraordinaria del orden económico, social y ecológico o una amenaza inminente de perturbación; mas cuando en determinados contextos y momentos históricos el Estado adquiere la capacidad de controlarlos, pasan a ser problemas manejables a través de los mecanismos ordinarios.

En todos los casos, es fundamental el análisis probatorio de los hechos, para establecer si son relevantes, determinantes, insuperables, irresistibles o imprevisibles los hechos invocados.

### **8.3. Análisis concreto.**

8.3.1. Basado en las pruebas aportadas al proceso de constitucionalidad, esta Corte encuentra que si bien el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales había anunciado que existía la probabilidad de que se presentara el Fenómeno de la Niña, lo cierto es que la intensidad y magnitud del fenómeno resultó **ser el más fuerte** si se le compara con los últimos fenómenos fuertes “La Niña” anteriores (1954,1964,1970,1973 y 1998). En este orden de ideas, y acorde con el material probatorio allegado, se constata que los hechos ya enunciados adquirieron carácter sobreviniente, su intensidad fue traumática, su ocurrencia fue ajena a lo que regular y cotidianamente sucede respecto de dicho fenómeno, por las siguientes razones:

(i) En relación con las regiones Caribe, Andina y Pacífica del país, se comprobó que en los meses de julio a octubre de 2010 se presentaron precipitaciones por encima de los promedios históricos registrados para cada una de las regiones. El fenómeno se intensifica en el mes de noviembre del mismo año, el cual hace parte de la temporada lluviosa de fin de año en las regiones Caribe y Andina; por tal razón aunándose al fenómeno de la Niña, las cantidades de precipitación registradas durante este mes superaron los promedios históricos reconocidos en la mayor parte de las mencionadas regiones.

(ii) Para evidenciar lo sucedido con el Fenómeno de la Niña y el carácter extraordinario, sobreviniente, anormal y extraño a lo que regularmente pasaba respecto de las precipitaciones, e inminente en relación a sus consecuencias, se seleccionarán algunos casos indicativos y relacionados con poblaciones de las diferentes regiones del país:

- Región Caribe: (i) Fundación (Magdalena), En el mes de julio llovió más de cinco veces su promedio mensual y en estos cinco años estuvo cerca de triplicar el valor registrado (2007). En el mes de noviembre llovió más de cuatro veces su promedio mensual y en estos cinco años duplicó el valor registrado en noviembre de 2008. (ii) Plato (Magdalena), en julio de 2010 se registro la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual supera una y media veces el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó el valor promedio histórico. (iii) San Estanislao ( Bolívar), en julio de 2010 se registró la segunda mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó y más el valor promedio histórico. (iv) Campo de la Cruz (Atlántico), en noviembre de 2010 se registro la segunda mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó y más, el valor promedio histórico. (v) Gamarra (Cesar), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó el valor promedio histórico. (vi) San Bernardo (Córdoba), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la segunda mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (vii) Maicao (Guajira), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual equivale a trece (13) veces el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la segunda mayor precipitación de

los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (viii) Sampués (Sucre), en julio de 2010 se registró la segunda mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico.

- **Región Andina:** (i) Barrancabermeja (Santander), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (ii) El Playón (Santander), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (iii) Gramalote (Norte de Santander), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (iv) La Virginia (Risaralda), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó y más el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (v) Mosquera (Cundinamarca), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó y más el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual duplicó y más el valor promedio histórico. (vi) Chita (Boyacá), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual casi duplica el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó el valor promedio histórico. (vii) Rioblanco (Tolima), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registraron lluvias extraordinarias, las mayores de los últimos cinco años, las cuales triplicaron el valor promedio histórico. (viii) Sandoná (Nariño), en julio de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual quintuplicó el valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la mayor precipitación de los últimos cinco años, la cual triplicó y más el valor promedio histórico.

- **Región Pacífica.** (i) Quibdó (Choco), como es usual en esta zona, las precipitaciones registradas durante los años 2005 a 2010 fueron muy abundantes. Durante el periodo de julio a noviembre de 2010 se registraron

cantidades abundantes pero cercanas al valor promedio histórico. En noviembre de 2010 se registró la segunda mayor precipitación de los últimos cinco años. (ii) Buenaventura (Valle), durante el periodo de agosto a noviembre de 2010, los volúmenes de precipitación superaron los valores medios históricos.

8.3.2. Respecto del aumento inusitado y extraordinario, de los niveles de los principales ríos del país, se demostró que éstos superaron ampliamente los promedios históricos. Al respecto se acreditó respecto del **Río Magdalena** que en la cuenca media, a la altura de Barrancabermeja (Santander), los niveles del río Magdalena se caracterizan por presentar un régimen bimodal, es decir un máximo en el mes de mayo y un máximo en el mes de noviembre. Sin embargo, durante el año 2010, el habitual descenso que se presenta en los meses de julio y agosto únicamente se evidenció en el mes de agosto, permaneciendo una tendencia de ascenso en los niveles para los últimos meses del año. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. Para el bajo Magdalena, a la altura de El Banco (Magdalena) el comportamiento histórico indica un régimen bimodal con dos períodos húmedos en los meses de junio y noviembre respectivamente; en el año 2010 se evidenció un ascenso paulatino de los niveles a lo largo del segundo semestre del año, alcanzando los promedios máximos en el mes de diciembre. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. En el Canal del Dique, a la altura de Gambote en el Canal del Dique, el comportamiento promedio de los niveles registra los máximos valores en el mes de diciembre. Sin embargo, al igual que en el municipio de Calamar, durante el segundo semestre del año 2010, los niveles se fueron incrementando paulatinamente hasta alcanzar los valores máximos registrados. En el año 2010 se alcanzó el valor máximo de toda la serie histórica de datos de niveles registrados. En relación con el **Río Cauca** se constató que a la altura del municipio de Candelaria en el Valle del Cauca, durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se registraron niveles superiores a los promedios históricos. En la parte media de la cuenca del río Cauca, a la altura del municipio de Venecia-Antioquia, el comportamiento de los niveles en este punto durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, presentaron los máximos valores del año y así mismo los máximos de datos de niveles registrados toda la serie histórica analizada. **Río Atrato**. El río Atrato en Quibdó durante el año 2010, registró valores por encima de los promedios históricos.

- 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. Al respecto señala el IDEAM, que con base en el índice MEI, se puede señalar que el fenómeno de la Niña en el periodo comprendido entre mayo a junio alcanzó condiciones neutrales. No obstante lo anterior, a partir del bimestre Mayo – Junio se presentó un fuerte decrecimiento a valores negativos, alcanzando, en el primer año de formación de este fenómeno, el valor más bajo en el bimestre Agosto-Septiembre, valor este que supera los valores MEI de las Niñas fuertes anteriores cuyos valores oscilan para la Niña 1973 y la Niña 1988 entre (-1.75) y (-1.59) respectivamente. Este nivel, por lo tanto, corresponde a la máxima intensidad del presente fenómeno y además se ubica como el más fuerte jamás registrado hasta la fecha. Se advierte que La Niña 2010 en comparación con la única Niña que se ha presentado en los últimos cinco (5) años, ha sido muy superior.

8.3.3. Así las cosas, se puede afirmar que aunque la presencia del fenómeno de la Niña puede ser pronosticada por centros o entidades climáticas o atmosféricas, como el IDEAM, lo cierto es que la magnitud, intensidad y agudización de éste superó los registros históricos. Así pues, se verificó que el fenómeno de la Niña 2010 fue el más fuerte de los fenómenos fuertes de la Niña presentados en otros años, lo que demuestra su carácter anormal y extraordinario. Aún más, las precipitaciones sufridas en la mayor parte del país estuvieron alejadas en gran medida de aquellas que general y normalmente se presentan, acentuando el carácter sobreviniente del fenómeno. En efecto, el carácter súbito e imprevisto de la dimensión del fenómeno de la Niña 2010 trajo como resultado el crecimiento y aumento -también extraordinario y anormal- de los niveles de los principales ríos del país, el Magdalena y el Cauca; reforzando la anormalidad de lo sucedido.

Por ende, encuentra esta Corte que los hechos verificados objetivamente por esta Corporación y extraños al Estado adquirieron el carácter de sobrevivientes y extraordinarios; imprevisibles por cuanto como se demostró (numeral 8.3.1.), los promedios previsibles en materia de precipitaciones fueron ampliamente superados en la mayoría de regiones del país; irresistibles por cuanto los hechos verificados superaron en gran medida lo que se esperaba y por ende desbordaron la capacidad de respuesta del Estado; cumpliéndose entonces con la última parte del presupuesto fáctico, esto es el ‘juicio de sobreviniencia’.

**9. Juicio de gravedad de la perturbación (iv).  
-primer presupuesto valorativo-**

## 9.1. Fundamento constitucional.

El presupuesto valorativo del control material que realiza la Corte Constitucional se encamina a verificar que la perturbación, la amenaza de perturbación o la calamidad que da base a la declaración del Estado de Emergencia, revista ‘gravedad’. Al respecto, reza la Constitución:

**Artículo 215.** 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,

## 9.2. Línea jurisprudencial y doctrinaria.

9.2.1. El objeto de ‘juicio de gravedad’: la perturbación o calamidad pública -o amenaza-.

La gravedad se predica de la perturbación -o amenaza de ella o calamidad pública-, a consecuencia de hechos causales ciertos, específicos y sobrevinientes. Es decir, mientras los juicios de ‘realidad’, ‘identidad’ y ‘sobreviniencia’ recaen sobre los hechos generadores, el ‘juicio de gravedad’ se enfoca en la consecuencia de tales hechos, esto es, la perturbación del orden -o la amenaza de ella o la calamidad pública-. Unos hechos generadores sobrevinientes pueden registrar una magnitud o intensidad de alto nivel, pero no necesariamente ocasionar una perturbación grave del orden social; por ello, el requisito constitucional de ‘gravedad’ debe aplicarse a ésta y no a aquellos. En síntesis, el objeto del ‘juicio gravedad’ es el nivel ocasionado de perturbación del orden económico, social o ambiental del artículo 215 CP.

9.2.2. La perturbación o la calamidad pública: actual o inminente.

La perturbación grave del orden económico, social y ecológico puede ser actual o potencial. Es actual, en la medida que los hechos generadores hayan provocado alteraciones significativas en las condiciones económicas, sociales o ambientales de la población, esto es, la perturbación sea un hecho consumado sin perjuicio de que continúe reproduciéndose o produciendo efectos. Es potencial, cuando los hechos causales sobrevinientes aún no constituyen perturbación sino amenaza de perturbación. Además la amenaza de perturbación grave del orden económico, social o ecológico tiene una exigencia constitucional para fundar la declaración de Emergencia. No basta que sea

eventual o posible, ni siquiera probable: debe ser “*inminente*”, esto es, estar a punto de ocurrir o de realizarse inmediatamente. Lo que no quiere decir que sea inexorable: justamente la posibilidad de enfrentar a tiempo la amenaza grave e inminente del orden socioeconómico para evitar la consumación de la perturbación o la calamidad pública, es uno de los propósitos de la declaración de Emergencia.

El término “inminente” para la jurisprudencia (C-135 de 2009) se refiere a una situación que “*no ha de tratarse de un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 constitucional sino de un riesgo efectivo que puede materializarse en cualquier momento, de un peligro potenciado por su inmediatez temporal*”.

### 9.2.3. La medida de la gravedad son los derechos.

En palabras de la Corte, las circunstancias sobrevinientes “*deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico*”. ¿Cómo aproximarse a las nociones de conmoción o trastocamiento de dicho orden?

Los parámetros de medición de la perturbación y la calamidad pública o la amenaza de ellas son los derechos, específicamente, los derechos fundamentales, económicos, sociales y ambientales de los habitantes del país. La gravedad de la perturbación actual o eventual depende del alto grado de afectación de estos derechos subjetivos. Puede ser grande la magnitud o intensidad de unos hechos capaces de generar perturbaciones en el orden social; pero mientras su impacto en el goce de los derechos de la población no sea significativo, no podrá hablarse de una perturbación grave que amerite la declaración de la Emergencia. Así, el ‘juicio de gravedad’ de la perturbación o la calamidad pública -o de la amenaza de ella- ha de expresarse en la afectación significativa de los derechos a la vida, la integridad física, la subsistencia digna, al trabajo, la propiedad, la salud, la educación, la movilidad y circulación, el ambiente sano, etc.

### 9.2.4. Juicio de gravedad como juicio de alto contenido valorativo.

Se trata de un ‘juicio valorativo’ porque la apreciación de la gravedad de una perturbación no consiste en la mera aproximación a los hechos. Presupone: (i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico, a partir de la preexistencia de un orden jurídico determinado; y (ii) unas

valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y un lugar determinado. Y supone una definición sobre el nivel de bienestar y atención de que debe gozar la población, para efectos del diseño de medidas que deban adoptarse a través de los poderes de excepción. Bien puede suceder que la alteración del orden social que en una nación resulta extraordinaria y excepcional, en otra nación se tenga por ordinaria, crónica o habitual; y lo que en Colombia pudo considerarse como un hecho gravemente perturbador del orden político o social en un pasado de fragilidad institucional, hoy se aprecie como una situación de menor importancia o entidad. Cuando el Gobierno decreta un Estado de Emergencia, debe contar “*con las exigencias y necesidades de la comunidad, [que] lo colocan en una posición privilegiada para determinar el advenimiento de la anormalidad y la adopción de las medidas idóneas para su conjuración*”. Esta valoración es indispensable para responderle a la sociedad ante la sobreviniencia de hechos generadores de perturbaciones del orden social.

De este modo, si bien en la Emergencia el examen de gravedad de la perturbación -o la amenaza de ella o la calamidad pública- se apoya en la ocurrencia de hechos que impactan el orden económico, social y ecológico, el juicio definitivo de ‘gravedad’ tiene un importante componente valorativo.

#### 9.2.5. Margen de apreciación presidencial en el juicio de gravedad.

El entendimiento del ‘juicio de gravedad’ de la perturbación actual o inminente del orden económico, social o ecológico, como un examen con un alto componente valorativo, tiene una consecuencia central: la admisión de un margen importante de apreciación de tal gravedad, en cabeza de la autoridad pública, que dispone de la información necesaria para evaluar la dimensión de la perturbación, encargada de velar por la vigencia del orden económico, social y ecológico y la protección de los derechos de todos los habitantes, vale decir, el Jefe del Ejecutivo nacional. No en vano el artículo 188 de la Constitución Política expresa que el Presidente de la República “*al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos*”. Solo que tal potestad, en un Estado de Derecho, tiene los límites propios de la función pública: la inadmisibilidad de la actuación arbitraria o contraevidente”.

Por eso, la facultad reservada al gobierno de determinar la gravedad de las perturbaciones no es omnímoda o absolutamente discrecional. Es así como “[e]l 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.*, pues detrás de dichas calificaciones siempre será posible encontrar un sustento objetivo que inspire la calificación de gravedad e inminencia. Estas circunstancias, antes enunciadas, son las que le permiten al juez Constitucional verificar si la valoración reservada al Gobierno y realizada por él, se ajusta o no a la Constitución, encaminando dicho análisis a servir como “límite y freno al abuso de la discrecionalidad”. El papel de la Corte en el análisis del componente valorativo de la declaratoria del Estado de Emergencia consiste en “proceder a su examen objetivo para determinar si fue arbitrario o no, o fruto de un error manifiesto”. La sentencia C-135 de 2009 dijo al respecto:

“A pesar de tratarse de un presupuesto valorativo, ello no impide que la valoración pueda ser objeto de un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o fruto de un error manifiesto. Es decir, el hecho que se trate de un presupuesto valorativo no impide su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que generó la declaratoria y de las necesidades de protección que demande el orden económico, social o ecológico. Bajo este marco, el presupuesto valorativo del estado de emergencia da lugar a que juez constitucional realice un juicio objetivo de ponderación con el objeto de determinar si la valoración realizada por el Presidente de la República de la gravedad de los hechos es o no arbitraria y si en ella incurrió o no en un error manifiesto de apreciación”.

Cabe reiterar que el examen que realiza la Corte Constitucional no se encamina a suplantarse, alterarse o suprimirse la valoración que de la gravedad de la situación realiza el Presidente de la República, por ser de su exclusiva competencia, sino que se contrae a verificar desde el punto de vista positivo, si la valoración, en su dimensión objetiva, ha sido arbitraria o afectada por un error manifiesto que la vicie. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la valoración de la intensidad de la afectación “*debe necesariamente comportar un margen de discreta apreciación por parte del Presidente*” que debe respetar la Corte al emprender el estudio de este presupuesto valorativo. Esta necesidad de “corrección” de la calificación de la intensidad de la situación ha sido sistematizada en jurisprudencia posterior, al reiterar que el abuso de ese *margen de discreta apreciación* ocurre cuando el Gobierno incurre en arbitrariedad o error manifiesto en la apreciación de la situación. Frente al mecanismo de análisis por parte de la Corte de ese *margen de discreta apreciación*, es conveniente traer a colación una reflexión elaborada por la Corte con ocasión

del estudio del presupuesto valorativo, con ocasión de la declaración del Estado de Conmoción Interior, dictada a través del Decreto 1837 de 2002 y estudiada en sentencia C-802 de 2002:

Si bien se trata de un presupuesto valorativo, ello no impide que tal valoración sea objetivable, esto es, que ella sea susceptible de determinar como arbitraria o como fruto de un error manifiesto. Es decir, el hecho que se trate de un presupuesto valorativo no impide que él se pueda ponderar a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que generó la declaratoria y de las necesidades de protección que demanden las instituciones, el Estado o la ciudadanía.

En este marco, el presupuesto valorativo del estado de conmoción interior le impone a la Corte la necesidad de emprender un juicio objetivo de ponderación pues se trata de determinar si la valoración realizada por el Presidente de la República de la grave alteración del orden público es o no arbitraria y si en ella incurrió o no en un error manifiesto de apreciación.

Ello es así porque, si bien la Carta le otorga al Presidente la facultad de valorar el presupuesto fáctico, su ejercicio no puede ser fruto de su más absoluta discrecionalidad sino que debe ceñirse a la naturaleza del instituto excepcional de cuya declaración se trata y a la razón de ser que le asiste en la estructura y funcionalidad del Estado constitucional.

Entonces, este presupuesto valorativo también debe someterse a un control objetivo de constitucionalidad pues al control jurídico le interesa que la declaración del estado de excepción se ajuste a la racionalidad propia de la juridicidad que la regula.

En otros términos: El compromiso jurídico del Presidente de la República en punto de la apreciación de la alteración del orden público es no forzar la naturaleza del presupuesto fáctico para atribuirle implicaciones que no tiene. Por ello, la determinación de si esa apreciación es arbitraria o de si en ella se incurrió en error manifiesto es la herramienta metodológica que debe utilizar el juez constitucional para determinar si el presupuesto valorativo de la declaratoria del estado de excepción concurre y si en razón de él tal declaratoria es compatible con la Carta Política.

Si esa exigencia se cumple, todas las circunstancias adicionales

relacionadas con esa valoración deben asumirse como lo que son: El ejercicio de una facultad que el constituyente le ha otorgado al Presidente. Es decir, una vez se ha establecido que la apreciación del Presidente no es arbitraria ni es el resultado de un error manifiesto, no hay lugar a injerencias del juez constitucional. Por ello a éste le está vedado someter el presupuesto valorativo de la declaratoria de los estados de excepción a un escrutinio que rebase la determinación de una apreciación arbitraria o de un error manifiesto pues lo que a partir de allí se realice ya no puede ser objeto de reparos jurídicos, que son los que le incumben al juez constitucional, sino de juicios de oportunidad o conveniencia, juicios que, como se sabe, son completamente ajenos a la órbita de la justicia constitucional como instancia de control jurídico de los límites impuestos al ejercicio del poder. (subrayado fuera del texto original)

La verificación del presupuesto valorativo que realiza la Corte, por supuesto, se ve nutrida y fundamentada por la constatación de lo que en realidad ocurre u ocurrió. Por ejemplo, en sentencia C-216 de 1999 se dijo:

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 una suceso con los perfiles de una calamidad pública, desde luego imprevisible 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 enfrentada 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.

En otro caso, en el análisis realizado por la Corte en la Sentencia C-135 de 2009 se dijo que:

“Sobre el primer extremo cabe señalar que la valoración presidencial

sobre la gravedad de la perturbación del orden social no resulta errada por las dimensiones que el fenómeno había alcanzado. En efecto, aunque la Fiscalía y la Superintendencia de sociedades presentan datos discordantes sobre el monto de los recursos captados, éstos en todo caso eran superiores a 300.000 millones de pesos, cifra que por sí sola refleja la gravedad alcanzada por la situación. Igualmente el número de personas involucradas, más de 400.000 depositantes, también permite calificar la situación como grave. En otras palabras la sola dimensión cuantitativa del fenómeno de la captación ilegal permite apreciar su gravedad". (Subrayas fuera del texto).

En suma, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte Constitucional examinar si el Gobierno incurrió en error o arbitrariedad al calificar una determinada perturbación como *grave*, sin con ello llegar a suplantar al Gobierno, autoridad encargada de realizar la valoración correspondiente.

### **9.3. Análisis concreto.**

9.3.1. Ciertamente, las valoraciones efectuadas por el Gobierno Nacional, en relación con la gravedad de la calamidad pública y su impacto en el orden económico, social y ecológico, no resultan ni arbitrarias ni manifiestamente erradas. Por el contrario, abundan los argumentos objetivos que denotan la gravedad y los inmensos traumatismos y afectaciones a los derechos fundamentales, sociales, económicos y ambientales ocasionados en razón del fenómeno de la Niña.

9.3.2. Al respecto y acorde con las pruebas adjuntadas al presente proceso se tiene que como resultado del fenómeno de la Niña 2010 se presentaron, para el 6 de diciembre de 2010, (i) la pérdida de la vida de más de 200 personas, desaparecido más de 120, resultado heridas cerca de 250 y había 337.513 familias afectadas; presentándose un total aproximado de 1.614.676 personas afectadas por el fenómeno de la Niña. En las pruebas allegadas se acompaña un informe elaborado por la Dirección de Gestión del Riesgo en el cual se hace una descripción de las diferentes situaciones sufridas por la población, precisando entre otros aspectos los siguientes: fecha, departamento, municipio, evento (inundación, deslizamiento, tormenta, vendaval, granizadas, erosión, avalancha), así como también el tipo de afectación presentada, estos es: personas fallecidas, heridas, desaparecidas, personas afectadas, familias, viviendas destruidas y viviendas averiadas.

Igualmente del caudal probatorio arrojado al presente proceso constitucional se encuentra que como consecuencia del fenómeno de la Niña han resultado afectados 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a la agricultura, más otras extensiones destinadas a la ganadería, el daño de distritos de riego, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado o migración de 1.301.892 animales. La red vial ha resultado afectada y por lo tanto ha sido necesario proceder a cierres totales de vías en más de 30 sitios, y cierres o pasos restringidos en más de 80. Igualmente se han presentado fallas en diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados. Algunos municipios, incluso, se encuentran aislados como consecuencia de estos eventos.

En las pruebas adjuntadas se certifica que más de 500 establecimientos educativos en 18 departamentos y 150 municipios se han visto seriamente afectados por la ola invernal. Los más afectados como consecuencia de la situación descrita han sido los habitantes de las zonas rurales, dentro de los cuales se encuentran poblaciones indígenas y afrodescendientes, que han visto gravemente deterioradas sus precarias condiciones de vida. Igualmente se han visto afectados, con pérdidas de materiales y humanas, los asentamientos humanos informales ubicados en suelo urbano, dentro de los cuales se encuentra la población en situación de desplazamiento y población vulnerable, principalmente. Por tal razón, hay grandes necesidades de atención en materia alimentaria, de agua, de saneamiento, protección, albergues, educación en emergencia y salud.

Específicamente, la gravedad de la perturbación y en algunos casos la inminencia de ella, se ve reflejada de la siguiente manera: **(i) Sector Educación**, se encuentran afectados por la ola invernal más de 500 establecimientos educativos. Dado que un establecimiento educativo consta de varias sedes la cifra de infraestructuras educativas afectadas corresponde a 813 sedes educativas. Lo anterior significa que las matrículas de 241.000 niños, niñas y jóvenes se encuentran en riesgo de no poder continuar sus estudios en el 2011. Adicionalmente, existen sedes que están siendo utilizadas como albergues temporales y cuya matrícula se estima en 79.000 estudiantes. Lo anterior implica que cerca de 320.000 niños, niñas y jóvenes no podrían continuar con su proceso educativo durante el año lectivo 2011 de no tomarse las medidas necesarias que permitan iniciar la prestación del servicio educativo en aulas temporales y se intervengan todas las infraestructuras afectadas por la ola invernal. En consecuencia, la principal secuela negativa para el sector educativo es que se ve afectada la continuidad de la prestación del servicio

educativo a los estudiantes mencionados. Las infraestructuras educativas oficiales no podrán ser usadas hasta tanto sean intervenidas y adicionalmente, las sedes que están siendo utilizadas como albergues también requerirán acondicionamiento y mejoramiento para poder prestar el servicio educativo. **(ii) Sector de Transporte**, de los 16.738 Km de redes primarias, 2058 a cargo del INVIAS evidencian afectación y se reportan como puntos críticos en donde se presentan de manera recurrente las emergencias. De los 35.438 Km de la red terciaria, aproximadamente 23.855 Km se debían intervenir en los siguientes meses por las afectaciones de la ola invernal, estando pendiente el diagnóstico de la red secundaria departamental. Se afirma que de acuerdo con el reporte de emergencias de la Policía Nacional de Carreteras, se encontraban cerradas 11 vías nacionales y 22 secundarias. Adicionalmente se reportan 123 pasos restringidos en la totalidad de la red 1. De un total de 219 eventos reportados, 137 corresponden a derrumbes y 44 a pérdida o hundimiento de la banca, entre otros. Los departamentos más afectados eran Antioquia con 42 emergencias reportadas, seguido por Santander (35), Caldas (24), Risaralda (23) y Norte de Santander (22). **(iii) Sector Ambiente, Sector agua potable y saneamiento:** Con relación a la afectación de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, generado por avalanchas, deslizamientos, inundaciones, entre otros, con ocasión al Fenómeno de la Niña, se señala que los gestores de los respectivos planes de departamentales de agua y saneamiento a fecha 6 de diciembre de 2010, reportaron afectaciones en 124 municipios de 20 departamentos. Sector Vivienda: Las consecuencias eran a 6 de diciembre de 2010, Viviendas destruidas 2049, viviendas averiadas 275.569. En total suman 277.618 afectadas, las cuales se concentraron en 591 municipios de 18 departamentos. Sector Ambiente: Se detectaron afectaciones a los recursos naturales ocurridos antes y después del 7 de diciembre. Dentro de las afectaciones ambientales señaladas se encuentran la pérdida de biodiversidad, la pérdida de cobertura vegetal, el aumento de procesos de sedimentación, la pérdida de calidad del agua, la desestabilización de taludes, taponamiento de cauces de agua, cambios geomorfológicos, cambio de usos del suelo y cambio de curso de fuentes hídricas. Sector Protección: En algunos departamentos se vieron afectados en pérdida de infraestructura y tecnología de las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud, lo que conllevó en unos casos a la interrupción de los servicios de salud y en otros a una prestación que no era la adecuada e ideal. A la fecha de presentación del informe se habían reportado 182 sedes prestadoras de servicios de salud afectadas por daños en la infraestructura y equipos, generados por inundaciones, deslizamientos y hundimientos de tierra, daños en las cubiertas de edificaciones, entre otros, sedes que se encuentran ubicadas en los departamentos de Antioquia, Atlántico,

Bolívar, Chocó, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Sucre y Valle del Cauca. Sector Agricultura: Se determina como número de predios afectados 52.156, número aproximado de animales muertos 30.380 y número aproximado de animales desplazados 1.301.892. En relación al número de hectáreas afectadas por la ola invernal a 6 de diciembre se habían obtenido reportes parciales por parte de las secretarías departamentales de Agricultura y alcaldías municipales con una cifra estimada de 165.872 hectáreas afectadas. En relación a la producción de alimentos afectada la información era de 772.845 toneladas. Se afirma, que no obstante, las cantidades podrían ser mayores por cuanto a esa fecha no se tenían reportes del departamento del Atlántico y del Valle del Cauca. Respecto de las afectaciones de enfermedades fitosanitarias se encontraron hectáreas afectadas de 779.478. Los productos perturbados fueron maíz, yuca, arroz, algodón, papa, hortalizas, soya, frijol, cebolla, arveja, sorgo, cebada, tabaco y trigo.

9.3.3. Así las cosas, 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.

9.3.4. Por las anteriores consideraciones, estima esta Corte que no resulta ni arbitraria ni manifiestamente errada la apreciación realizada por el Gobierno Nacional respecto de las consecuencias producidas por el Fenómeno de la Niña en el territorio Nacional. En igual sentido encuentra esta Corporación que los hechos valorados por el Gobierno efectivamente perturban de manera grave e inminente el orden social económico y ecológico del país.

## **10. Juicio de necesidad de las medidas extraordinarias (v). -segundo presupuesto valorativo-.**

### **10.1. Fundamento constitucional.**

10.1.1. El ‘juicio de necesidad’ de los poderes de excepción entraña un examen de exclusión de la procedencia y disponibilidad de medidas ordinarias para conjurar la situación de perturbación. Por eso, para la revisión del Decreto declaratorio de los estados de excepción, la Corte Constitucional ha ido desarrollando un análisis en tres pasos: (i) verificar la existencia de medidas ordinarias; (ii) establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; (iii) determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.

10.1.2. La Constitución Política no establece como requisito de procedibilidad de la emergencia social, económica y ecológica o por grave calamidad pública, que se verifique la insuficiencia de las atribuciones ordinarias del Estado, a diferencia de lo reglado para la conmoción interior. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha determinado que es presupuesto esencial de la declaratoria de emergencia la prueba de insuficiencia de los mecanismos para afrontar los hechos sobrevinientes que generan la perturbación o la amenaza. Este requisito del análisis procede *“de los contenidos materiales de los artículos 215 de la Constitución y 2º y 9º de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. La Corte al declarar la exequibilidad de la última disposición expuso que ‘en nuestro ordenamiento constitucional se reconocen tres estados de excepción, los que fueron instituidos para hacer frente a situaciones que se juzgan excepcionales, las cuales no es posible contrarrestar con las medidas*

*ordinarias que consagran la Constitución y la ley”*.

## **10.2. Línea jurisprudencial.**

### 10.2.1. Test de subsidiaridad.

En la sentencia C-122 de 1997 la declaración de emergencia resulta inexecutable luego de la aplicación del denominado “*test de subsidiariedad*”. La Corte explica en los siguientes términos en qué consiste este juicio:

“Se comprende que sólo ante hechos sobrevinientes de carácter extraordinario cuyos efectos perturbadores o amenazantes del orden económico, social o ecológico, sean graves e inminentes, y que no puedan enfrentarse mediante los poderes ordinarios del Estado, se pueda acudir al método excepcional de gobierno monocrático de la economía que se conoce con el nombre de estado de emergencia.

“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 afecten 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.”

Lo anterior generó en su momento una fuerte controversia al interior del Alto Tribunal, ya que tres de los magistrados que salvaron el voto, consideraron que dicha exigencia al no estar consignada en el texto constitucional, no debía ser incluida en los criterios que orientaban el procedimiento de control jurídico encomendado a la Corte -que debía limitarse a establecer si las situaciones económicas, sociales o ecológicas configuraban una situación que justificara la declaración de emergencia-; argumentaron, además, que en el caso concreto se había aplicado dicho criterio de manera estricta. Con el tiempo se consolidó la idea de la necesidad del análisis de la subsidiariedad de las medidas ordinarias como presupuesto del control material judicial de las declaratorias de emergencia “*pues se entiende que este presupuesto ‘se desprende de los principios de necesidad y proporcionalidad contenidos en la LEEE, y ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia constitucional’*, conforme al cual

*‘sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas ordinarias a disposición de las autoridades estatales no permitan conjurar la grave perturbación’ del orden económico, social y ecológico, o de grave calamidad pública”.*

#### 10.2.2. Margen de valoración presidencial.

El test de subsidiariedad se configura en las sentencias C-122 de 1999 y C-216 de 1999. Posteriormente, en la sentencia C-135 de 2009, este elemento material del análisis de las declaratorias pasa a denominarse “*juicio de suficiencia de los poderes ordinarios de las autoridades estatales*” pero sustancialmente sigue consistiendo en la verificación de la inexistencia de mecanismos ordinarios para hacerle frente a la situación que genera la perturbación o la amenaza. El juicio de suficiencia ha seguido aplicándose en todas las sentencias que analizan declaratorias de emergencia, incluidas las más recientes (C-254 de 2009, C-252 de 2009 y C-843 de 2010). Gracias a lo anterior, hay consenso frente al desarrollo del control del requisito de subsidiariedad, partiendo del punto de reconocer que la valoración de la suficiencia o insuficiencia de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado le corresponde por al Presidente de la República. Dicha valoración, sin embargo y como ocurre con otros requisitos materiales, no puede ser absoluta ni arbitraria, “*ya que debe sujetarse al marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución Política, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria sobre los Estados de Excepción*”.

#### 10.2.3. El control constitucional.

Respecto del control ejercido por la Corte Constitucional frente al requisito de subsidiariedad, se ha dicho:

“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. No es por lo tanto un examen de cada una de las medidas que se anuncien 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”

Este análisis por ende se encamina a hacer primar el orden democrático, pues sería inconsistente con el mismo permitir al ejecutivo prescindir del uso de órganos, atribuciones y herramientas ordinarias establecidas en el ordenamiento jurídico para afrontar una determinada crisis a cambio de colocar al Estado situación de anormalidad con la excusa de conjurar una situación perturbadora del orden social, económico o ecológico. Frente a lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que precisamente al proteger el principio democrático, no puede concebirse que “*los criterios de eficacia*” primen frente principio de subsidiariedad. Como se expuso en la sentencia C-122 de 1997, reiterada en la sentencia C-135 de 2009 y retomada en la sentencia C-252 de 2010:

“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. Sin dejar de desconocer que el ordenamiento jurídico puede disponer de órganos y mecanismos para responder de manera pronta e idónea a los eventos negativos que pongan en peligro el orden económico o social, desde ahora cabe descartar de plano que un supuesto criterio de eficacia pueda anteponerse al principio de subsidiariedad ya esbozado.”

Igualmente cabe destacar que en el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad debe tenerse en cuenta que si los hechos que obligan a la declaración del Estado de Emergencia provienen de la conducta del Gobierno, el test de subsidiariedad deberá tornarse más estricto, “*puesto que la ampliación de las competencias del Gobierno no puede ser la consecuencia inmediata y automática de la malversación o preterición de las competencias ordinarias*”. Igualmente, el mismo deberá ser más estricto si la situación se ha repetido, es recurrente y ha ofrecido al Estado oportunidades para responder a las mismas dentro del marco de la normalidad: Es así como “[l]os estados de excepción deben tender cada vez a ser más excepcionales, con la finalidad de resguardar principios tan valiosos para la democracia como el respeto de los derechos fundamentales y las garantías institucionales”.

Ahora bien, entiende esta Corporación, que por cuanto el estado de emergencia constitucionalmente puede ser declarado por períodos hasta de treinta días en cada caso, los cuales sumandos no pueden exceder de noventa (90) días en el año calendario; existe la posibilidad que los hechos que generan la emergencia se hayan prolongado en el tiempo al igual que sus consecuencias y por ende

sirvan de sustento a varias declaratorias. No obstante lo anterior, corresponderá al Gobierno Nacional, en el evento que el supuesto fáctico sea el mismo, demostrar no sólo la insuficiencia de los poderes ordinarios para subsanar la crisis sino igualmente la insuficiencia de las medidas extraordinarias provenientes de las facultades otorgadas con la primera declaratoria. En consecuencia, la carga motivacional y argumentativa de una segunda declaratoria – con base en los mismos supuestos fácticos – implica demostrar la insuficiencia de los poderes ordinarios como extraordinarios con que contaba el Gobierno para conjurar la crisis. De no ser así, se entendería sin justificación constitucional el otorgamiento de las facultades extraordinarias de la primera declaración, por cuanto no existiría razonamiento alguno en cuanto a su utilización y eficacia, situación ajena a un Estado de Derecho. Así las cosas, se insiste, en el evento de una segunda declaratoria de emergencia con base en el mismo presupuesto fáctico, será indispensable que el Gobierno cumpla – aparte del requisito de insuficiencia de medidas ordinarias- con la demostración de la insuficiencia de las medidas extraordinarias a las cuales había recurrido para subsanar la crisis que continúa en el tiempo.

### **10.3. Análisis concreto.**

Con el propósito de determinar el uso de las medidas ordinarias por parte del Gobierno Nacional respecto de la atención de la crisis y por ende la valoración en relación con la insuficiencia de dichas medidas, es útil describir de manera general el marco normativo existente en nuestro país para la atención de desastres naturales.

#### 10.3.1. Facultades normativas ordinarias.

(i) La Constitución determina una serie de deberes sociales del Estado frente a todas aquellas personas que se han visto afectadas por desastres de toda índole, en especial por desastres naturales; por tal razón la solidaridad se convierte en un parámetro de acción que debe ser exigido tanto al Estado como a la Sociedad. Así entonces, el preámbulo constitucional y el artículo 95 establecen como estructura de nuestro Estado Social de Derecho la solidaridad, la cual se realza cuando las personas sujetas de protección se encuentran en estado de debilidad. Al respecto señaló la Corte:

“En esta medida, en el caso de personas que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta, debido a su estado de vulnerabilidad a causa del acaecimiento de un desastre, el principio

de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por esta razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de este bien jurídico.”

Ahora bien, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres se creó en 1988 ante la ocurrencia de eventos de repercusión nacional como el tsunami en Tumaco en 1979, el terremoto de Popayán en 1983 que afectó gran parte de la ciudad y la avalancha proveniente del Nevado del Ruiz en 1985, que destruyó la ciudad de Armero. En efecto, la Ley 46 de 1988, *“Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, y se dictan otras disposiciones”*, creó el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres (SNAPD); definió como *Desastre* aquel daño grave o alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causadas por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social; estableció la necesidad de crear un plan nacional para la prevención y atención de desastres. La mencionada ley estableció la posibilidad de que 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 calificará según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal. La misma ley otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dictara normas sobre el régimen de atención y prevención de desastres.

Pues bien, con base en dichas facultades, el Presidente de la República dictó el **Decreto 919 de 1989** *“Por cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, el cual dispuso sobre (i) la planeación, (ii) el régimen sobre la declaración de desastre, el cual mantiene la definición de la ley 46 de 1988; permanece la facultad del presidente de la República de declarar la existencia de una situación de desastre. Se agrega, entre otras, que la declaratoria de una situación de desastre podrá producirse hasta tres (3) meses después de haber ocurrido los hechos que la constituyen. El régimen establecido en la norma en mención señala lineamientos respecto de los contratos, la ocupación temporal y la demolición de inmuebles, la imposición de servidumbres y resolución de conflictos, la adquisición y

expropiación, la moratoria o refinanciación de deudas, el control fiscal y las donaciones; se normó igualmente en relación con (iii) la situación de calamidad pública, estableciendo que todas aquellas situaciones que no revistan las características de Desastre producidas por las mismas causas señaladas, se considerarán como situaciones de calamidad pública, cuya ocurrencia será declarada por la Oficina Nacional de Atención de Desastres mediante acto administrativo en el cual se determinará si su carácter es nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal. No obstante, declarada una situación de calamidad, se indica, podrá ser modificada dentro de los tres (3) meses siguientes para calificarla como situación de desastre, mediante Decreto del Presidente de la República conforme a lo dispuesto por el mismo Decreto. El decreto referido también hizo referencia a (iv) aspectos institucionales, y codificó todas las normas vigentes para la época respecto de prevención y atención de desastres, incluidas las correspondientes a la ley 46 de 1998, quedando derogadas todas las normas sobre la materia.

Así las cosas, el régimen jurídico que rige actualmente para la atención y prevención de desastres es el Decreto 919 de 1989. En consecuencia, y haciendo uso de las facultades anotadas, el Presidente de la República ha decretado la situación de desastre mediante decreto 4106 de 2005, de carácter departamental en Nariño, para los municipios de Pasto, Nariño y la Florida, causada por la probable erupción del Volcán Galeras, ubicado en su zona de influencia; mediante Decreto 2457 de 2007, de carácter Departamental en los Municipios de Nechí (Antioquia); Magangué, San Jacinto del Cauca, Montecristo, Tiquisio, Pinillos y Achí (Bolívar); y Guaranda, Majagual y Sucre (Sucre), causada por la ola invernal que produjo desbordamientos de los ríos Cauca y San Jorge; mediante Decreto 3905 de 2008, de carácter municipal en Tumaco -departamento de Nariño, causada por el desbordamiento del río Mira; mediante Decreto 1453 de 2009, de carácter nacional, causada por la emergencia sanitaria originada por la presencia de casos de influenza atípica.

(ii) Ahora bien, en relación con el fenómeno de la Niña 2010 y su agudización especialmente en el mes de noviembre del mismo año, esta Corte encuentra lo siguiente:

- Mediante Resolución 573 de 18 de noviembre de 2010, emitida por la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, y con base en el artículo 48 del Decreto 919 de 1989, se determinó declarar la situación de *calamidad pública* Nacional en los departamentos de Antioquia, Amazonas, Arauca, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar, Boyacá, Caldas,

Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Choco, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del cauca y Bogotá D.C.; debido a la fuerte ola invernal, lo que provocó deslizamientos, inundaciones que han generado afectaciones en viviendas, vías, centros educativos, acueductos dejando un total a la fecha de 1.202.747 personas afectadas en las distintos municipios y veredas de cada uno de los departamentos enunciado.

- A través del Decreto 4579 de 7 de diciembre de 2010, el Gobierno Nacional, con base en el artículo 19 del Decreto 919 de 1989, declara la existencia de una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional, por la agudización del fenómeno de la Niña 2010; cumpliendo con lo establecido por el mismo artículo; esto es con el concepto previo del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual consta en acta de fecha 7 de diciembre de 2010, donde se afirmó que la situación presentada a nivel nacional como consecuencia de la ola invernal era constitutiva de desastre, por lo tanto emitió concepto favorable para la declaratoria de desastre nacional.

En este orden de ideas, está demostrado que el Gobierno Nacional hizo uso de las medidas ordinarias que le otorgaba el decreto 919 de 2010, esto es la declaratoria de Calamidad Pública y la declaratorio de Desastre; con el propósito de conjurar la crisis producida por el Fenómeno de la Niña 2010. Por ende se puede afirmar, que efectivamente en el ordenamiento jurídico existían mecanismos ordinarios para conjurar la crisis presentada por el Fenómeno de la Niña 2010. No obstante, y como está demostrado en el presente proceso constitucional, el fenómeno mencionado desbordó cualquier presupuesto que sobre sus implicaciones se tuviera, siendo el más fuerte fenómeno de la Niña entre aquellos catalogados como fuertes. Así las cosas, y debido a la magnitud ingente de los hechos consecuenciales, el Gobierno Nacional optó por declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica por razón de grave calamidad pública.

#### 10.3.2. Disponibilidad de recursos ordinarios.

El Gobierno Nacional informa que el presupuesto general de la Nación –PGN contempla una previsión anual para la atención de desastres y calamidades públicas. Estos recursos se estiman de acuerdo con las demandas de atención de las entidades territoriales, el histórico de eventos presentados en los últimos años, y las disponibilidades fiscales. Para el 2010 se incluyó en el PGN inicial una previsión de \$386.771 millones, lo cuales se concentran en un 70% en el

Fondo Nacional de Regalías, (\$125.491 millones), Ministerio de Hacienda – Fondo de compensación interministerial y apoyo a programas de emergencia (\$75.385 millones) y en transporte (\$69.900 millones). Posterior a las emergencias generadas por el fenómeno de la niña se realizaron unas modificaciones al presupuesto inicial del orden de \$172.967 millones, entre los cuales se encuentra: (i) la transferencia de \$42.000 millones del fondo de compensación interministerial al fondo nacional de calamidades; (ii) la priorización dentro de los recursos de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda, y Desarrollo Territorial por \$51.767 millones. (iii) traslados al interior del presupuesto del Instituto Nacional de Vías por \$25.200 millones para la atención de puntos de emergencia en sitios críticos de la red nacional; (iv) priorización de recursos dentro de los programas de reactivación cafetera y del sector agropecuario a nivel nacional y de subsidio de normalización de cartera del Ministerio de Agricultura por \$96.000 millones.

Con base en lo anterior, el Gobierno Nacional contó con un presupuesto de \$559.738 millones para atender desastres y calamidades públicas presentadas tanto en años anteriores, como para conjurar una posible crisis en 2010.

Pues bien, los recursos estimados para atender la ola invernal ascienden a \$30.1 billones de pesos (\$2.7 billones para atención humanitaria de emergencia, \$6 billones para la rehabilitación de las zonas afectadas y \$21.4 billones para la reconstrucción y construcción). En consecuencia, los recursos de los cuales disponía el Gobierno Nacional en 2010, no eran suficientes para conjurar una crisis y tragedia humanitaria de la magnitud de la ola invernal originada por el fenómeno de la Niña.

### 10.3.3. Insuficiencia de medidas ordinarias.

(i) Para justificar la insuficiencia de las medidas normativas ordinarias y de disponibilidad de recursos comunes; el Gobierno Nacional señala, en el decreto 4580 de 2010 que, (i) el fenómeno de la Niña 2010, constituye 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, (ii) 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, (iii) 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, (iv) que no obstante haber realizado y ejecutado inversiones muy cuantiosas, correspondientes a lo presupuestado para atender normalmente los desastres naturales, aun faltan muchos recursos para atender la emergencia.

(ii) En este orden de ideas, el Gobierno Nacional y en el mismo Decreto declaratorio, determina cuales son las medidas necesarias para subsanar la crisis presentada.

Al respecto se indica que es (i) 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; (ii) 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, (iii) 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; (iv) 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; (v) 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; (vi) 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; (vii) 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; (viii) 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); (ix) que es necesario fortalecer los instrumentos de coordinación con las entidades territoriales, para efectos de proteger los derechos constitucionales de las personas afectadas; (x) 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; y (xi) 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.

#### 10.3.4. Necesidad de las medidas de excepción.

Dada la magnitud del fenómeno vivido, aparecen insuficientes los mecanismos ordinarios de que disponía el ejecutivo para afrontar la crisis generada por el suceso climático de la Niña 2010. Lo anterior por cuanto, si bien el decreto 919 de 1989 establece una serie de dispositivos ordinarios para conjurar una crisis, estos mecanismos atienden situaciones dentro de cierto rango de gravedad, pero no resultan idóneos para solucionar acontecimientos de carácter catastrófico. Ante la gravedad de los hechos climáticos sufridos y de las consecuencias desastrosas generadas, resultaba impropio acudir a mecanismos ordinarios para abordar la catástrofe producida. Como lo señala el Ministerio Público *“las circunstancias que obligaron al gobierno nacional a decretar el estado excepcional han tenido un inusitado e inmediato impacto en la realidad nacional, al extremo de desbordar el control y la capacidad de solución propios*

*de los poderes ordinarios del Estado. Fue muy poco lo que el Gobierno Nacional pudo hacer de manera eficaz y efectiva antes de declarar el Estado de emergencia para enfrentar la ola invernal. Los recursos con que contaban las entidades públicas fueron insuficientes. También lo fue el acudir a la comunidad internacional para obtener apoyo. En materia de recursos públicos, ni siquiera los tres traslados presupuestales de fondo de compensación interministerial al fondo de calamidades para atender eventos naturales sobrevinientes e imprevistos relacionados con los fenómenos invernales, porque los recursos ordinarios ya se habían comprometido en la atención de desastres, hechos antes de la declaratoria del estado de emergencia, fueron suficientes.”*

Según la jurisprudencia constitucional, al examinar el Decreto de declaración de la Emergencia la Corte no realiza un estudio pormenorizado de cada una de las medidas que el Gobierno afirma necesitar en el decreto declarativo. Se limita a efectuar un análisis global y no detallado de la insuficiencia de los poderes ordinarios para conjurar la crisis, y en consecuencia, de la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, ya que los decretos legislativos de desarrollo que las contengan serán objeto del escrutinio jurisdiccional. Por eso, basta con establecer *desde el ámbito de la validez del decreto declarativo* si la crisis alegada no podía superarse con los mecanismos ordinarios establecidos para tal efecto. En este orden de ideas y con base en las valoraciones esbozadas en el presente numeral, encuentra esta Corte que el juicio calificado de la insuficiencia de los mecanismos ordinarios, no solo no resulta manifiestamente errado ni arbitrario, sino que se revela razonable y necesario para conjurar la grave crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, debe especificar esta Corte, que si bien el Gobierno Nacional señala tres fases para conjurar la emergencia declarada; esto es la fase de atención humanitaria, la fase de rehabilitación y la fase de reconstrucción y construcción; esta Corporación al momento de estudiar los decretos legislativos de desarrollo de la declaratoria de emergencia precisará el alcance de las medidas tomadas respecto de cada una de las fases.

En consecuencia, correspondiendo al Presidente de la República apreciar la suficiencia o insuficiencia de las atribuciones ordinarias y diseñar medidas para conjurar la Emergencia, encuentra esta Corte que se ha cumplido el último presupuesto valorativo para proceder a declarar la exequibilidad del decreto declaratorio de la emergencia.

## **11. Conclusión general.**

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 prepuesto 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.

### **III. DECISIÓN**

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

#### **RESUELVE:**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 4580 de 2010 *“Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”*.

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

**JUAN CARLOS HENAO PEREZ**  
Presidente

**MARIA VICTORIA CALLE CORREA**  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MAURICIO GONZALEZ CUERVO  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
A LA SENTENCIA C-156/11**

**DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-**  
Cumplimiento de requisitos constitucionales y estatutarios exigidos para declarar un estado de excepción (Aclaración de voto)

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-**Carácter estricto en juicio de sobreviniencia ante fenómenos relativamente previsibles (Aclaración de voto)

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-**Problemas de orden crónico o estructural no constituyen hechos sobrevinientes (Aclaración de voto)

*Si bien comparto la decisión de constitucionalidad del Decreto 4580 de 2010, en la medida en que el Gobierno acreditó el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, en especial en cuanto a: (i) el supuesto fáctico, (ii) el supuesto valorativo y (iii) el juicio de suficiencia; aún así considero que la Corte ha debido profundizar en el análisis respecto de la sobreviniencia como elemento central para declarar la emergencia, en especial frente a fenómenos relativamente previsibles como el de La Niña. En estos eventos, el control constitucional ha de ser más exigente con miras a evitar que se recurra a los estados de excepción para conjurar la inercia de las autoridades o la falta de planeación para superar problemas de orden estructural o crónico, que no constituyen hechos sobrevinientes justificantes de un estado de excepción, lo que también resulta aplicable cuando se trata de situaciones previsibles como los fenómenos cíclicos o recurrentes.*

Ref.: Expediente RE-171.  
Emergencia económica, social y ecológica

He votado por la exequibilidad del Decreto 4580 de 2010, mediante el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública. No obstante, discrepo de algunas consideraciones de la parte motiva de la providencia que me obligan a ACLARAR mi voto.

1.- Comparto la decisión de constitucionalidad, en la medida en que el Gobierno Nacional acreditó el cumplimiento de los requisitos formales y materiales para la declaratoria de emergencia, en especial en cuanto a: (i) el supuesto fáctico, (ii) el supuesto valorativo y (iii) el juicio de suficiencia.

Como se señaló en la motivación del Decreto 4580 de 2010 y se soportó empíricamente en el fallo de la Corte, la intensidad y magnitud del fenómeno de La Niña, esto es, el aumento inusitado y extraordinario de las precipitaciones en todo el territorio nacional, desencadenó hechos que bien podían calificarse como “sobrevinientes”. De igual forma, la dimensión de los acontecimientos amenazó de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, sin que los medios ordinarios permitieran adoptar los correctivos necesarios y suficientes para enfrentar la crisis con la celeridad requerida.

2.- A pesar de lo anterior, considero que la Corte ha debido profundizar en el análisis respecto de la “sobreviniencia” como elemento central para declarar la emergencia, en especial ante fenómenos relativamente previsibles como el de La Niña. En mi sentir, en estos eventos el control constitucional ha de ser más exigente con miras a evitar que se recurra a los estados de excepción para conjurar la inercia de las autoridades o la falta de planeación para superar problemas de orden estructural o crónico. Era esta una oportunidad valiosa –que se ha dejado perder- para resaltar la importancia de los principios de prevención y planeación en materia de desastres naturales.

3.- Hoy mas que nunca la humanidad se encuentra expuesta a tragedias que son cada vez más recurrentes, en su gran mayoría a consecuencia de la mano depredadora del propio hombre, de modo que los Estados no solo tienen la obligación de mitigarlos sino, sobre todo, de adoptar las medidas de prevención para hacer frente a su inexorable llegada. No en vano la Organización de las Naciones Unidas ha insistido en la necesidad de aprender de los desastres de hoy para conjurar las amenazas del mañana.

4.- La jurisprudencia constitucional ha señalado en varias oportunidades que, al menos como regla general, las deficiencias crónicas o estructurales no constituyen hechos “sobrevinientes” justificantes de un estado de excepción

(Sentencias C-122/97 y C-252/10); lo que también resulta aplicable cuando se trata de situaciones previsibles como los fenómenos cíclicos o recurrentes.

En el caso de La Niña, ha sido un hecho de la naturaleza extensamente estudiado desde comienzos del siglo pasado, lo que permite afirmar, como lo reconoce la sentencia, que es claramente predecible aún cuando no siempre es posible determinar cuál será su intensidad. Y si bien es cierto que en esta ocasión las lluvias se agudizaron de manera inusitada, también lo es que existen situaciones recurrentes respecto de las cuales desde hace ya bastante tiempo no se han adoptado medidas de solución. Así ocurre, por ejemplo, con las inundaciones cíclicas en La Mojana, que datan de la época misma de la Colonia; y en el canal del Dique en la costa atlántica, en donde se encuentran asentamientos de comunidades sin canalización de aguas, que tarde o temprano desencadenarán una catástrofe.

5.- En este panorama surgen algunos interrogantes: ¿la configuración del presupuesto fáctico depende solamente del agravamiento de una situación y de las consecuencias nocivas del mismo?; ¿dado que el fenómeno de La Niña no es nuevo sino que puede ser pronosticado meteorológicamente, se adoptaron las medidas razonablemente previsibles para encarar su llegada en condiciones normales?; ¿en los últimos años cuál ha sido la respuesta institucional del Estado para enfrentar el invierno o las temporadas de sequía?

Por ello mi desacuerdo no es con la decisión adoptada por la Corte. Es más bien con el silencio de la parte motiva, al no advertir que los fenómenos naturales previsibles –como el de La Niña–, deben ser sometidos a un escrutinio constitucional cada vez más severo para avalar una declaratoria de emergencia. Antes que esperar el advenimiento de catástrofes, las experiencias históricas acumuladas deben servir para responder con previsión de cara al futuro, donde la “ocurrencia imprevista” de dichos fenómenos es cada vez menor y la capacidad de respuesta institucional, al menos en teoría, ha de fortalecerse día tras día.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

**ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA  
MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
A LA SENTENCIA C-156/11**

**DECLARACION DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA,  
SOCIAL Y ECOLOGICA POR GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-**

Juicios de conexidad material y de finalidad constituyen dos exámenes distintos dentro de los requisitos para declarar un estado de excepción (Aclaración de voto)

**EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-**Ambito de aplicación territorial (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente RE-171

Revisión constitucional del Decreto 4580 de 7 de diciembre de 2010, *“por el cual se declara el estado emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.”*

Magistrado Ponente:  
Mauricio González Cuervo

Con el acostumbrado respeto, a continuación expongo las razones que me llevaron a aclarar el voto en la presente sentencia.

Si bien comparto con la mayoría que el decreto analizado cumplía con todos requisitos formales y materiales para declarar su constitucionalidad, creo necesario hacer algunas precisiones sobre dos temas: (i) las variaciones mínimas que se hicieron en la sentencia sobre la metodología de análisis que debe hacerse a un decreto declaratorio de estado de excepción, que aunque no se alejan sustancialmente del esquema seguido por la Corte, sí genera confusiones sobre cuáles son los distintos requisitos que debe cumplir este tipo de medidas; y (ii) sobre el ámbito de aplicación territorial de la emergencia.

En primer lugar, en la sentencia se funde el análisis de la conexidad material con el juicio de finalidad, cuando se trata en realidad de dos exámenes distintos. Ninguna de las etapas del estudio que realiza la Corte es superflua ni supone una duplicación del análisis, cada etapa ha sido desarrollada para asegurar que no se abuse de este mecanismo excepcional y al mismo tiempo permitir que cuando sea ineludible acudir a esta figura, el Ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para afrontar adecuadamente la crisis.

Según lo señalado por la Corte Constitucional el *juicio de conexidad material*, estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Es por lo tanto una constatación de identidad entre la materia del decreto declaratorio y las causas que lo justifican.

Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley estatutaria de estados de excepción. Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos: (i) las medidas han de estar dirigidas *exclusivamente* a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las mismas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una disposición que tenga otras finalidades, como ocurriría cuando se utiliza la emergencia para dar fundamento legal a programas que son propios de un plan de desarrollo y que deben ser objeto de debate democrático. (ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación *directa y específica* con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. En ese sentido, no son aceptables los instrumentos sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata y concreta con el asunto por el cual se declaró la emergencia.

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

En segundo lugar, aun cuando es cierto que el decreto examinado señala que la emergencia se declaraba sobre todo el territorio nacional, el mismo gobierno circunscribió los efectos de esa emergencia a los 654 municipios más gravemente afectados y a las zonas rurales y de infraestructura frente a las

cuales las medidas ordinarias para atención de emergencias resultaban claramente insuficientes. Este límite geográfico es esencial para el análisis posterior que se hará de los decretos de desarrollo, cuando al estudiar si alguna de las medidas previstas por el gobierno al ser aplicada a una zona no afectada realmente por la emergencia invernal, resulta innecesaria y desproporcionada, y por lo mismo inconstitucional.

*Fecha ut supra,*

MARIA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada **ANEXO DE PRUEBAS.**

- **Anexo 1.** Documento del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios ambientales.
- **Anexo 2.** CD contentivo de cuadros explicativos de la situación meteorológica.
- **Anexo 3.** Cuadros relacionados con las personas afectadas a raíz del fenómeno de la Niña 2010.
- **Anexo 4.** Formulario de registro único de damnificados.
- **Anexo 5.** Oficios dirigidos a los Gobernadores de los departamentos para la elaboración del plan de acción departamental para la recuperación por la ola invernal.
- **Anexo 6.** Documento sobre las principales afectaciones viales. Dirección de tránsito y transporte. Adjunto CD.
- **Anexo 7.** Reporte áreas afectadas por inundaciones. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- **Anexo 8.** Mapas sobre las zonas afectadas por el fenómeno de la Niña 2010.
- **Anexo 9.** Resoluciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- **Anexo 10.** Cuadro sobre los recursos para la prevención y atención de desastres.
- **Anexo 11.** Cuadro sobre los municipios con asistencia técnica para la formulación del plan municipal de gestión del riesgo y el plan local de emergencia y contingencias.
- **Anexo 12.** Plan de acción interinstitucional para enfrentar los posibles impactos de la ola invernal 2010-2011.
- **Anexo 13.** Índice de resoluciones sobre calamidad pública.
- **Anexo 14.** Resolución 573 de 2010. Declaratoria de Calamidad Pública.
- **Anexo 15.** Oficios dirigidos a los Gobernadores de los departamentos para la elaboración del plan de acción departamental para la recuperación de la ola

invernal.

- **AZ** remitida por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Anexos letras A- I
- **AZ** remitida por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. Anexos letras A-I.