

## **LEGALIZACION DE RECURSOS - Características especiales - Actos administrativos generales – Decreto legislativo – Estados de Excepción – Plazo**

Estima la Sala que el plazo establecido en la norma en mención, está acorde con lo dispuesto en los Decretos Leyes reglamentados, dado que en estos casos se requiere la ejecución inmediata de las medidas tendientes a la ayuda humanitaria de la población afectada por la ola invernal ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, las cuales deben ser oportunas y eficaces, en aras de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y así salvaguardar los derechos a la vida, la integridad personal y la salud de la comunidad afectada. Cabe señalar que las auditorías externas contratadas por el Fondo Nacional de Calamidades para ejercer el control fiscal de los recursos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica, en manera alguna desplazan a los organismos de control fiscal del Estado. A juicio de la Sala, tales disposiciones encuentran respaldo constitucional en el artículo 209, que consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, la que se desarrolla a través de los órganos del Estado, observando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y legal, en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, relativo a los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, a quienes les compete la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato o convenio. Del texto de las normas transcritas se infiere que dentro de las funciones del Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, antes descritas, está la de coordinar, orientar, planificar y ejecutar con las instituciones públicas y privadas las actividades requeridas para la atención humanitaria de la población y rehabilitación de las áreas y obras afectadas como consecuencia del Fenómeno de la Niña.

### **FONDO NACIONAL DE CALAMIDADES - Funciones**

Del texto de las normas transcritas se infiere que dentro de las funciones del Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, antes descritas, está la de coordinar, orientar, planificar y ejecutar con las instituciones públicas y privadas las actividades requeridas para la atención humanitaria de la población y rehabilitación de las áreas y obras afectadas como consecuencia del Fenómeno de la Niña.

Dicha norma relaciona una serie de documentos que considera necesarios aportar, por parte de las entidades receptoras ante la Sociedad Fiduciaria -FIDUPREVISORA S.A.-, al momento de soportar la legalización y debida ejecución de los recursos que se les giraron de manera directa o a través de convenios o contratos, y es enfática en señalar que es al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades a quien le corresponde determinar los documentos requeridos, sin perjuicio del diseño de los procedimientos administrativos y operativos que para el efecto fije la Junta Directiva del citado Fondo, todo lo cual coincide con lo precisado por la Corte Constitucional en la sentencia C-194 de 2011.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01125-00(CA)**

**Actor: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

**Demandado: GOBIERNO NACIONAL**

La Sala procede a ejercer el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> respecto del Decreto 2955 de 16 de agosto de 2011, **“Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos 4702 y 4830 de 2010”**, expedido por el Gobierno Nacional.

## I.- ANTECEDENTES.

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del Decreto núm. 2955 de 16 de agosto de 2011, **“Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos 4702 y 4830 de 2010”**, para los efectos del control automático de legalidad que le compete ejercer a esta Corporación conforme al citado precepto.

## II.- EL DECRETO OBJETO DE CONTROL.

**“DECRETO 2955 DE 2011**

**(Agosto 16)**

**Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos [4702](#) y [4830](#) de 2010.**

**EL MINISTRO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

**delegatario de funciones presidenciales en virtud del Decreto número 2888 de 2011, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, y**

**CONSIDERANDO:**

---

<sup>1</sup> “Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

“Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

Que mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de adoptar las medidas legales que permitan conjurar los efectos del fenómeno de La Niña.

Que mediante el Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010, se adoptaron medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Calamidades, con el propósito de establecer mecanismos ágiles para la asignación de recursos a las comunidades afectadas.

Que mediante el Decreto 4830 del 29 de diciembre de 2010, se modificó el artículo 4° del Decreto 4702 de 2010, el cual establecía que correspondía a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de que trata el inciso anterior, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

Que la Corte Constitucional en Sentencia [C-194](#) de 2011, siguiendo el precedente sentado en su Sentencia C-193 de 2011, declaró inexecutable la facultad que se le había atribuido a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, y señaló que correspondía al Presidente de la República la reglamentación del Decreto-Ley 4702 de 2010, en lo que se refiere al régimen de transferencia de recursos, el control de la utilización y legalización de los mismos, quedando como función de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades únicamente la facultad de diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y la legalización de los mismos, deban darse, en consonancia con el Decreto Legislativo 4702 de 2010 y el reglamento que para tal fin expida el ejecutivo.

Que igualmente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-194 de 2011 señaló que las obras incluidas dentro de la fase de rehabilitación, al igual que sucede con aquellas actividades incluidas dentro del concepto de asistencia humanitaria, podrán contratarse con base en el régimen excepcional de contratación, pero únicamente dentro del término máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha de comunicación de la citada sentencia.

Que en relación con los gastos operativos consagrados en el Decreto-ley 4702 de 2010, mediante la Sentencia C-194 de 2011 la Corte Constitucional estableció que los mismos sólo pueden efectuarse cuando la capacidad de los órganos del Estado no sea suficiente para atender la situación de emergencia que motivó declarar el estado de excepción.

Que en virtud de lo anterior, se hace necesario establecer mecanismos que aseguren la eficiente ejecución de los recursos y establecer los instrumentos para hacer un adecuado seguimiento en la ejecución de los mismos.

## **DECRETA:**

### **CAPÍTULO. I**

#### **Mecanismos de seguimiento y control**

**Artículo 1°.** *Plazo límite para la ejecución de las transferencias del Fondo Nacional de Calamidades Subcuenta Colombia Humanitaria.* Una vez realizada la transferencia de recursos por parte del Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria a las entidades receptoras, con el fin de cumplir

con la destinación establecida por la Junta Directiva, estas deberán iniciar inmediatamente las gestiones necesarias para su ejecución. Transcurridos dos (2) meses después del desembolso o de la aprobación de los recursos sin haber adjudicado el contrato o celebrado el convenio, el Fondo Nacional de Calamidades podrá solicitar a la entidad la devolución de los mencionados recursos o revocar la aprobación respectiva.

En cualquier caso, los recursos ubicados en las cuentas abiertas, especialmente para la atención de la emergencia invernal que no hayan sido oportunamente comprometidos, serán revertidos cuando la Junta Directiva determine la necesidad de reintegrarlos al Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, previa instrucción del Gerente del Fondo a la Sociedad Fiduciaria.

Cuando a la fecha de la reversión de los recursos existan obligaciones adquiridas por la entidad, los recursos revertidos deberán ser nuevamente solicitados por esta al Gerente del Fondo para atender dichos compromisos, de acuerdo con las instrucciones por él impartidas.

**Artículo 2°.** *Auditoría externa.* Todas las entidades públicas y privadas que ejecuten recursos del Fondo Nacional de Calamidades - Subcuenta Colombia Humanitaria, deberán colaborar, acatar los procedimientos y suministrar la información que requiera la auditoría externa contratada por parte del Fondo Nacional de Calamidades.

**Artículo 3°.** *Interventoría en obras.* Cuando se contrate la ejecución de obras con recursos del Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, será responsabilidad de la entidad receptora, la contratación de la interventoría y su costo no podrá superar el 7% del valor de la obra respectiva, incluido el IVA, y los demás impuestos que se causen con ocasión de la celebración del respectivo contrato. El valor de la interventoría deberá incluirse en la solicitud.

El contrato de interventoría debe suscribirse antes que la obra inicie y su duración debe prolongarse por un mes adicional al plazo previsto para su terminación, con el fin de efectuar la respectiva liquidación de los contratos.

Si la entidad receptora cuenta con un Manual de Interventoría, el interventor estará obligado a ceñirse a este Manual. En caso contrario, la entidad deberá implementar, atendiendo al objeto del contrato cuyo seguimiento y control se requiere, los principios, procedimientos, obligaciones y responsabilidades que sean necesarios, para lo cual podrá tomar como referencia parámetros previstos en el Manual de Interventoría de otras entidades del orden territorial o nacional.

Las entidades receptoras de recursos deberán incluir en el contrato de interventoría, la obligación del interventor de presentar los informes que se establezcan a la dependencia o entidad que determine el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades o a la autoridad competente que los solicite, así como la de registrar en el sistema de información, que el Fondo implemente como parte de sus funciones de seguimiento y control, todo lo relativo a la ejecución del contrato o convenio objeto de interventoría.

**Artículo 4°.** *Interventoría en Asistencia Humanitaria.* Cuando se contrate la entrega de alimentos, artículos de cocina, aseo personal y otros menajes, pagos de arrendamiento y/o alojamiento, será responsabilidad de la entidad receptora la contratación de la Interventoría, cuyo costo no podrá superar el 5% del valor del

contrato respectivo con el operador, incluido el IVA, y los demás impuestos que se causen con ocasión de la celebración del respectivo contrato.

## **CAPÍTULO. II**

### **Legalización**

**Artículo 5°.** *Legalización.* Sin perjuicio del diseño de los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos fije la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, los documentos necesarios para soportar la legalización y debida ejecución de los recursos girados a las entidades receptoras, que deben ser enviados a la Sociedad Fiduciaria, serán determinados por el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, y podrán ser, entre otros, los siguientes:

1. Copia de contratos o convenios celebrados con terceros.
2. Cuentas de cobro para proveedores de régimen simplificado, debidamente expedidas por los proveedores con nota de haber sido pagadas, así como de la respectiva acta de recibo de los bienes adquiridos.
3. Copia de facturas para proveedores de régimen común, debidamente expedidas con nota de haber sido pagadas, así como de la respectiva acta de recibo de los bienes adquiridos.
4. Copia de los comprobantes de egreso firmados y sellados por el respectivo beneficiario.
5. Certificaciones del destino de los recursos transferidos, emitidas por el contador de las entidades contratadas.
6. Bases de datos de beneficiarios de los programas implementados.
7. Cuando sea del caso, copia del formato debidamente diligenciado, por el Clopad y/o Crepad, según corresponda, donde se relacionen las personas beneficiarias, de conformidad con el registro oficial estimado de damnificados, reportando nombre y número de identificación, por cada representante del hogar que reciba la ayuda. En caso que no haya Crepad o Clopad, la personería municipal deberá avalar y diligenciar los formularios.

Cuando los documentos originales requeridos para legalizar deban permanecer como soporte en los archivos de la entidad receptora, es necesario anexar certificación suscrita por el funcionario competente para tal efecto, en la que se indique que estos documentos reposan en dicha entidad, adjuntando fotocopias de los mismos.

**Artículo 6°.** *Plazo para la legalización de los recursos.* La legalización debe realizarse ante la Sociedad Fiduciaria por parte de la entidad receptora, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al giro que realice la Sociedad Fiduciaria a la respectiva entidad.

En el evento que la transferencia de recursos sea a través de convenios o contratos, la legalización de los mismos y la presentación de los informes a que hacen referencia los artículos 5° y 8° del presente decreto, se efectuarán de acuerdo con lo dispuesto en el respectivo convenio o contrato que se suscriba

entre la entidad receptora de los recursos y la Sociedad Fiduciaria, en caso de no ser pactado, se deberán legalizar los recursos dentro de los noventa (90) días calendario siguientes al giro realizado a la entidad receptora.

En todo caso, los plazos previstos podrán ser prorrogados hasta por treinta (30) días calendario, previa solicitud debidamente justificada por la entidad receptora y aprobada por el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades. Si se aprueba la solicitud, el Gerente lo notificará a la entidad receptora y a la Sociedad Fiduciaria.

**Artículo 7°.** *Limitación a desembolsos para atención humanitaria.* En el evento que la entidad receptora no haya efectuado la legalización de por lo menos el 80% de un giro, en el siguiente giro por el mismo concepto del gasto o categoría, sólo se autorizará el 50% del valor de la solicitud. Si la citada entidad no ha efectuado la legalización de por lo menos el 80% de dos giros consecutivos por el mismo concepto, para el siguiente se autorizará solo el 30% del valor de la solicitud efectuada por el mismo concepto del gasto o categoría.

**Artículo 8°.** *Informes periódicos.* Las entidades públicas nacionales o territoriales y privadas a las cuales se les efectúen transferencias de recursos, deberán presentar al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, con la periodicidad que este indique para cada categoría de gasto, un informe sobre la ejecución de los recursos, discriminando el valor, el concepto de los gastos y avances, entre otros, el cual, deberá estar registrado en la plataforma de información que el Fondo implemente como parte de sus funciones de seguimiento y control.

### **CAPÍTULO. III**

#### **Obligaciones especiales**

**Artículo 9°.** *Reintegro de recursos.* Cuando no se ejecuten la totalidad de los recursos asignados, los valores no ejecutados deben ser reintegrados de manera inmediata al Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, para lo cual, la entidad receptora deberá solicitarlo a la Sociedad Fiduciaria.

**Artículo 10.** *Vigencia.* El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. ...”.

### **III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

#### **1. La competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, **“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”**, corresponde al Consejo de Estado realizar el control inmediato de legalidad sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función

administrativa, emanada de autoridades nacionales, y como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos durante los estados de excepción.

## **2. Características del control de legalidad especial que se ejerce sobre los actos administrativos generales expedidos al amparo de los Decretos Legislativos que desarrollan los estados de excepción.**

En sentencia de 16 de junio de 2009<sup>2</sup>, reiterada, entre otras, en providencia de 18 de enero de 2011 (Expediente núm. 2010-00386, Actor: La Nación – Ministerio de la Protección Social – Superintendencia Nacional de Salud, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), que ahora se prohija, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo realizó un riguroso y detallado análisis acerca de esta temática, en la que precisó:

“La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, las características principales que tiene, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.

“De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

“En primer lugar, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

“En segundo lugar, el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: ‘inmediato’, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

---

<sup>2</sup> Radicación número 110001-03-15-000-2009-00305-00, Consejero Ponente, Dr. Enrique Gil Botero.

“i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

“ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

“iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

“No sobra decir que se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, como quiera que el tradicional principio de la ‘jurisdicción rogada’ -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, ya que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

“Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

“En tercer lugar, el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 CP., pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma”.

### **3. Precisión preliminar.**

El Decreto núm. 2955 de 16 de agosto de 2011, **“Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos 4702 y 4830 de 2010”**, objeto de control de legalidad, fue expedido por el Ministro de la Protección Social como delegatario de funciones

presidenciales, en virtud del Decreto núm. 2888 de 2011, con intervención de los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público.

Al consultar el citado Decreto 2888, se advierte que a través del mismo el Presidente de la República delegó en el Ministro de la Protección Social, doctor **MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA**, durante los días 15 a 17 de agosto de 2011<sup>3</sup>, las funciones legales y las correspondientes a atribuciones constitucionales, entre otras, las señaladas en los artículos 129, **189, con excepción de lo previsto en los numerales 1° y 2°, 303, 304, 314 y 323.**

Lo anterior pone de manifiesto que el doctor **MAURICIO SANTA MARÍA SALAMANCA**, en su condición de Ministro Delegatario con funciones presidenciales, el 16 de agosto de 2011, conformó el Gobierno Nacional, junto con los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, según las voces del artículo 215 de la Carta Política, y gozaba de las facultades previstas en el artículo 189, ibídem, (con excepción de los numerales 1 y 2), para el ejercicio de la potestad reglamentaria, consistente en la expedición de los Decretos, Resoluciones y Órdenes necesarios para la cumplida ejecución de la Leyes, y, por tal razón, estaba autorizado para reglamentar los Decretos Ley 4702 y 4830 de 2010, expedidos al amparo de la declaratoria de emergencia económica decretada a través del Decreto 4580 de 7 de diciembre de ese año, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política. De la misma manera, estaba facultado para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias C-193 y C-194 de 2011, a través de las cuales se declaró inexecutable la facultad que se le había atribuido, mediante los Decretos precitados, a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades de reglamentar todo lo relativo a las transferencias, el control de la utilización de los

---

<sup>3</sup> Días en que el Presidente de la República permaneció en las ciudades de Santiago de Chile (Chile) y Buenos Aires (Argentina) en visita oficial.

recursos y la legalización de los mismos para conjurar la crisis ocasionada por la ola invernal y evitar la extensión de sus consecuencias, por considerar que tal reglamentación era competencia del ejecutivo.

Cabe señalar que la Sala Plena en otras oportunidades ha ejercido el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, respecto de Decretos expedidos por Ministros Delegatarios con funciones presidenciales y ha hallado ajustado a la Constitución tal actuación. Es así como en sentencia de 28 de enero de 2003 (Expediente núm. 2002-0949 (CA-004), Consejero ponente doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez), que ahora, se prohija, se sostuvo:

“En el caso que ocupa a la Sala, se observa que el Decreto 2132 del 26 de septiembre de 2002 fue expedido por el Ministro del Interior Fernando Londoño Hoyos, con el concurso del Viceministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera. En el texto mismo del decreto, se indica que el primero actuó como delegatario de funciones presidenciales, conforme al Decreto 2070 de 2002, y el segundo, como encargado de las funciones del Despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Observa la Sala que, en efecto, en virtud del Decreto 2070 del 18 de septiembre de 2002, el Presidente de la República delegó en el Ministro del Interior, doctor Fernando Londoño Hoyos, durante los días 23 a 26 de septiembre del mismo año –en los que el primero permaneció en los Estados Unidos de Norteamérica –, las funciones correspondientes a varios asuntos, entre ellos los regulados en los artículos 189 –con excepción de lo previsto en los numerales 1º y 2º–, 213 y 214 de la Constitución Política. Tenía, entonces, el doctor Londoño Hoyos, como Ministro Delegatario, el 26 de septiembre de 2002, facultades suficientes para reglamentar las leyes o los decretos legislativos expedidos al amparo de la declaratoria de conmoción interior, mediante los decretos, resoluciones y órdenes que fueran necesarios para su cumplida ejecución, en los términos del artículo 189, numeral 11.

Por otra parte, mediante Decreto 2089 del 18 de septiembre de 2002, el Presidente de la República encargó al doctor Alberto Carrasquilla Barrera, en su condición de Viceministro de Hacienda y Crédito Público, de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, mientras su titular permanecía en el exterior, en virtud de la comisión otorgada por el mismo decreto, esto es, entre el 24 de septiembre y el 1º de octubre de 2002.

Así las cosas, dado que, como se ha expresado, por el Decreto 2132 de 2002 se liquidó la adición presupuestal contenida en el Decreto

Legislativo 1959 del mismo año, y que, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 179 de 1994 (artículo 67 del Decreto 111 de 1996), corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, es claro que el doctor Londoño Hoyos, en su condición de Ministro Delegatario, se encontraba autorizado para expedir el primer decreto citado, con el concurso del doctor Carrasquilla Barrera, quien se encontraba encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Eran estos funcionarios, en efecto, quienes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Carta Política, ya citado, constituían el Gobierno Nacional... “.

#### **4. El contexto en que se expidió el Decreto objeto de control.**

El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 4580 de 7 de diciembre de 2010, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contado a partir de la vigencia de dicho Decreto, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país.

Dicho Decreto es del siguiente tenor:

**“DECRETO 4580 DE 2010**  
(diciembre 7)

Diario Oficial No. 47.916 de 7 de diciembre de 2010

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

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 solo 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 postraumático 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 Sisbén, 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, aún faltan muchos recursos para atender la emergencia.

3.5. Que adicionalmente es necesario tomar medidas no solo 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 1o 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 1o 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 de 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 Niña, 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:

**ARTÍCULO 1o.** 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.

**ARTÍCULO 2o.** El Gobierno Nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política y el artículo 1o del presente decreto.

**ARTÍCULO 3o.** 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.

**ARTÍCULO 4o.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese, comuníquese y cúmplase  
Dado en Bogotá D. C., a 7 de diciembre de 2010 ...”.

Mediante sentencia C-156 de 9 de marzo de 2011, la Corte Constitucional efectuó la revisión automática de constitucionalidad del citado Decreto, el que encontró ajustado tanto a los requisitos formales como materiales señalados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, por lo que lo declaró exequible, con base en los siguientes argumentos:

#### **“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) amenaza continuar perturbándolo en el primer semestre de 2011. Por tanto, las medidas ordinarias que

quedaron insuficientes para conjurar la perturbación ya producida en diciembre de 2010, pueden resultar poco idóneas para superar la amenaza, aún hoy latente, de que los efectos del fenómeno de la Niña 2010 se extiendan hasta junio del presente año.

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

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

Con fundamento en dicho Decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se adoptaron medidas de fortalecimiento para el Fondo Nacional de Calamidades, con el propósito de establecer mecanismos ágiles para la asignación de recursos a las comunidades afectadas con dicho fenómeno natural.

Así mismo, se dictó el Decreto 4830 de 29 de diciembre de 2010, que modificó el artículo 4° del Decreto 4702 de 21 de ese mes y año, que establecía que correspondía a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades reglamentar todo lo relativo a las transferencias de recursos a entidades públicas nacionales o territoriales y privadas para su administración, al control de su utilización y a la legalización de los mismos.

Los citados Decretos fueron objeto de revisión automática de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El primero, a través de la sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), en tanto que el segundo lo fue mediante fallo C-194 del mismo día, mes y año (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), providencias estas que declararon exequibles el articulado de los citados Decretos (algunos condicionados), con excepción del inciso segundo del artículo 14<sup>4</sup> que fue hallado inexecutable, al igual que su párrafo primero respecto de la expresión **“las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo”**, inexecutable que dio lugar a que se expidiera el Decreto objeto de control.

En efecto, como ya se indicó, en sentencia C-193 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-177, Magistrado ponente doctor Mauricio González Cuervo), la Corte Constitucional efectuó el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 4702 de 21 de diciembre de 2010, cuyo contenido es el siguiente:

**“DECRETO 4702 DE 2010  
(Diciembre 21)**

**[Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2955 de 2011](#)**

**Por el cual se modifica el Decreto-ley 919 de 1989.**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, y**

**CONSIDERANDO:**

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico,

---

<sup>4</sup> Del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 1° del Decreto 4830 de 2010, que a su vez había sido modificado por el artículo 4° del Decreto 4702 de 2010 y el artículo 70 del Decreto 919 de 1989.

social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia.

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

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

Que la situación originada por el fenómeno de la Niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifícase el artículo 6° del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

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

1. Un representante designado por el Presidente de la República, quien la presidirá.
2. El Ministro del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado.
5. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.
6. Cuatro (4) miembros del sector privado designados por el Presidente de la República.

**Parágrafo 1°.** Los Ministros y Directores de Departamento Administrativo que conforman la Junta Directiva únicamente podrán delegar su participación en los viceministros, subdirectores, en los secretarios generales o en los directores generales.

**Parágrafo 2°.** A las sesiones de la Junta Directiva asistirá con voz, pero sin voto el Representante Legal de la Sociedad Fiduciaria administradora del Fondo Nacional de Calamidades o su delegado y el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades.

La Junta Directiva podrá crear un Consejo Asesor conformado por miembros de la sociedad civil, de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales.

A las sesiones de la Junta podrán asistir como invitadas otras entidades públicas o privadas que, a juicio de su Presidente, puedan aportar elementos sobre las materias o asuntos que deban ser decididos por la Junta.

**Parágrafo 3°.** Actuará como Secretario Técnico de la Junta Directiva el Director de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.

El Presidente de la Junta tendrá un suplente que será uno de los miembros designados por el Presidente de la República.

**Artículo 2°.** Adiciónase un parágrafo transitorio al artículo [70](#) del Decreto 919 de 1989

**"Artículo 70...**

Parágrafo transitorio. Créase la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, la cual cumplirá las siguientes funciones durante el desarrollo de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos:

1. Coordinar con las instancias del Gobierno Nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeación, focalización y ejecución de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos.
2. Orientar e instruir a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la mitigación de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.
3. Planear la ejecución del Plan de Acción, en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.
4. Solicitar a las autoridades públicas competentes la entrega de la información que se requiera para la planeación y focalización de la atención humanitaria de la población y de las intervenciones en áreas y obras afectadas.
5. Establecer lineamientos para que las autoridades nacionales y territoriales realicen el seguimiento y evaluación de las actividades en las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.
6. Convocar por intermedio del secretario técnico, a la Junta Directiva.

7. Rendir los informes que requieran la Junta Directiva o los entes de control sobre el desarrollo de sus funciones.

8. Actuar como ordenador del gasto.

9. Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Las entidades y organismos estarán obligados a prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que le solicite el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades para superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República designará al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades. Dicho Gerente percibirá la remuneración que le fije el Gobierno Nacional.

El Gerente del Fondo Nacional de Calamidades podrá organizar comités técnicos temporales o comités regionales para orientar y/o soportar la toma de decisiones por la Junta Directiva.

La Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerencia.

**Artículo 3°.** Modificase el artículo 25 del Decreto 919 de 1989 el cual quedará así:

"**Artículo 25.** Del régimen de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.

**Artículo 4°.** [Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 4830 de 2010.](#) Modificase el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

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

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

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

Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

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

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

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

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

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

- a) Definición de soluciones sobre alojamiento temporal;
- b) Realización de censos;
- c) Diagnóstico inicial de los daños;
- d) Atención primaria o básica a las personas afectadas;
- e) Provisión de suministros básicos de emergencia, tales como alimentos, medicamentos, menajes y similares;
- f) Restablecimiento de las condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental;
- g) Transporte y comunicaciones de emergencia y solución de los puntos de interrupción vial;
- h) Definición, establecimiento y operación de alertas y alarmas.

**Parágrafo 1°.** Para la realización de los censos de que habla este artículo, el Comité Operativo Nacional podrá requerir la cooperación de las entidades públicas nacionales o territoriales que tengan capacidad operativa para soportar esta gestión.

Estos censos deberán actualizarse periódicamente durante la situación de desastre o emergencia declarada, a fin de precisar las necesidades de las personas afectadas y el tiempo durante el cual habrán de prolongarse los subsidios de arrendamiento y las ayudas.

En todo caso, la ayuda humanitaria de emergencia se prestará de manera inmediata y no quedará supeditada a la elaboración de censos.

**Parágrafo 2°.** Para efectos de superar la situación de desastre y emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional, realizará un censo único nacional de damnificados por el Fenómeno de la niña 2010-2011, que se actualizará periódicamente a fin de precisar la población que debe ser atendida."

**Artículo 6°.** Adiciónese el siguiente numeral al artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

"64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres".

**Artículo 7°.** El artículo 53 del Decreto 919 de 1989 quedará así:

**"Artículo 53.** Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres. El Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres estará integrado de la siguiente manera:

a) El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, quien lo presidirá.

b) Los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, quienes podrán delegar en sus Viceministros.

c) El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado que será un Subdirector o el Secretario General.

d) Los Directores de la Defensa Civil y de la Cruz Roja Nacional.

e) El Director de la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia, y

f) Tres representantes del Presidente de la República.

Cuando la naturaleza del desastre así lo aconseje, podrán ser invitados al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres otros Ministros o Directores de Departamento Administrativo o Directores o Presidentes de Entidades Descentralizadas, del orden nacional o territorial."

**Artículo 8°.** **Comités Técnicos y Operativos.** Los Comités Técnico y Operativo Nacional de que trata el Decreto 919 de 1989 deberán suministrar a la Gerencia la información que se requiera para la adecuada toma de decisiones.

**Artículo 9°. Comité.** Crease el Comité de Ética y Transparencia el cual estará integrado por las empresas de auditoría nacional e internacional de amplia y reconocida trayectoria designados por el Gobierno Nacional, para auditar los recursos a la atención de la emergencia económica, social y ecológica.

**Artículo 10. Veeduría.** En ejercicio del derecho constitucional de participación, las veedurías ciudadanas y las organizaciones de beneficiarios de los recursos destinados a superar las situaciones de emergencia, podrán ejercer el control de la gestión pública de dichos recursos, para lo cual todas las autoridades involucradas ofrecerán la colaboración de acuerdo a sus funciones.

**Artículo 11. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Dado en Bogotá, D. C., a los 21 días del mes de diciembre del año 2010...”**

Luego del examen de constitucionalidad correspondiente, la Corte Constitucional en la parte resolutive de dicha providencia, dispuso:

**“RESUELVE:**

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

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

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

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

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

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

d) Las medidas que adopta el Decreto se aplicarán en las zonas y municipios afectados a que se refiere el decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010.

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

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

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

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

**TERCERO.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 9º del Decreto legislativo 4702 de 2010, en el entendido que la labor de auditaje debe ser previa o concurrente y no desplaza la que está a cargo de los organismos de control fiscal. Así mismo, las empresas que integrarán el Comité de Ética y Transparencia deberán seleccionarse mediante concurso público de méritos ...”.

Los argumentos que tuvo en cuenta la Corte Constitucional para decidir en la forma en que lo hizo, son, en síntesis, los siguientes:

“... Así, considera esta Corporación que las motivaciones señaladas por Decreto 4702 de 2010, así como los argumentos presentados por el Gobierno Nacional en sus intervenciones, permiten afirmar que las medidas adoptadas en relación con la reestructuración administrativa del Fondo Nacional de Calamidades, satisfacen el juicio de necesidad a efectos de conjurar la crisis ocasionada por la ola invernal y evitar la extensión de sus consecuencias.

#### **4.3. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre medidas relativas a la contratación**

##### **4.3.1. Modificación del régimen de contratación del Fondo Nacional de Calamidades**

El artículo 3º del Decreto Legislativo 4702 de 2010, introduce modificaciones al régimen contractual del Fondo Nacional de Calamidades, permitiendo que se desarrolle de acuerdo con los parámetros de la contratación entre particulares, determinando que se dará aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, sobre los medios que pueden usar las instituciones estatales para el cumplimiento del objeto contractual, como son la interpretación contractual, la modificación unilateral, la terminación unilateral y la caducidad, así como lo indicado en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007, sobre los principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

### 4.3.2. Conexidad

4.3.2.1. Sobre el particular, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señala que a través de la norma objeto de estudio,

“Se propicia la agilización del proceso de contratación y por tanto, una mayor prontitud y efectividad en la atención de las necesidades generadas por la emergencia, en lo que se refiere a la atención humanitaria y la rehabilitación.

En esta perspectiva, la medida se orienta, en forma directa y específica, a la solución de la situación que le dio origen a la declaración de emergencia: se refiere a recursos transferidos para atenderla con eficacia y efectividad.

En ausencia de esta disposición, la contratación para atender la grave calamidad se torna más lenta, menos efectiva, y en tal sentido, la medida es necesaria y, además proporcionada, dada la gravedad de la calamidad pública que da origen a la facilitación de la contratación.”

En este sentido, encuentra esta Corporación que las modificaciones introducidas al artículo 25 del Decreto Ley 919 de 1989, mediante el decreto bajo estudio y que buscan agilizar los procesos de contratación de bienes y servicios que la Fiduciaria la Previsora deba realizar en relación con las funciones del Fondo Nacional de Calamidades, tienen relación de conexidad con las causas que generaron la declaratoria de emergencia, en la medida que apuntan a la agilización de los procesos contractuales que incidirán en la prontitud y eficacia de la atención de los damnificados por la emergencia invernal.

4.3.2.2. De acuerdo a lo expresado por el Ministerio del Interior y de Justicia, en su intervención, las medidas adoptadas en la simplificación de los trámites contractuales del Fondo Nacional de Calamidades, se encuentran dirigidas a permitir la rápida atención de la ayuda humanitaria requerida y a evitar la extensión de sus efectos, dándose cumplimiento al requisito de finalidad.

### 4.3.3. Necesidad

El Decreto 4702 de 2010, en sus motivaciones señaló que el *“El Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto Ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.”*(Subrayado fuera del texto)

En consonancia con lo antes planeado, según lo manifestó el Gobierno Nacional a través de sus intervenciones, la agilidad de los procesos de contratación que en desarrollo de las actividades del Fondo de Calamidades lleva a cabo la sociedad fiduciaria, afectan la urgencia con que se requiere adoptar las medidas para prestar la asistencia humanitaria y brindar las primera ayudas que se necesiten para atender la emergencia, razón por la cual las medidas adoptadas se toman necesarias, resaltando que sin éstas, los procedimientos contractuales se

vuelven más lentos, no pudiéndose dar respuesta a la emergencia con la rapidez e inmediatez requerida.

El régimen de contratación del Fondo Nacional de Calamidades vigente de acuerdo a lo preceptuado por el Decreto Ley 919 de 1989, previa la modificación introducida por el Decreto legislativo 4702/10, era el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado y en las situaciones de desastre declarado, las normas establecidas como parte del régimen especial para la atención de dichas situaciones. El artículo 25 del Decreto Ley 919 de 1989 modificado, establecía el régimen de la contratación de la nación y sus entidades descentralizadas para la atención de situaciones desastre declarada, para los cuales previa autorización del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres o la entidad en la que ésta delegue, en el cual señalaba que podrían contratar sujetándose únicamente a los requisitos y formalidades establecidos por la ley para la contratación entre particulares, debiéndose pactar las cláusulas obligatorias previstas en el decreto ley 222 de 1983 o en las normas que lo modifiquen, adicionen o reformen, y con publicación en el diario oficial.

En cuanto a otro mecanismo de excepción para la contratación en momentos de emergencia, se encuentra la figura de la urgencia manifiesta, contenida en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, y que determina que cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción o cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, que demanden actuaciones inmediatas y en general cuando se trate de situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos, se podrán celebrar contratos, previa la declaratoria de la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado, los cuales estarán sujetos al control posterior por parte del ente encargado del control fiscal que corresponda.

Verificados los mecanismos con los cuales contaba el Gobierno Nacional para la contratación de los bienes y servicios necesarios para la pronta atención de la grave calamidad declarada por el Decreto 4580 de 2010 en la totalidad del territorio nacional, encuentra la Corte que si bien dichos mecanismos permitían la contratación con mayor agilidad a los mecanismos ordinarios, la necesidad de conjurar la crisis ocasionada por la emergencia invernal y prestar la asistencia humanitaria de manera inmediata hacía pertinente la flexibilización del régimen contractual que la Fiduciaria La Previsora S.A., realice en nombre del Fondo Nacional de Calamidades, tendiente a la atención humanitaria y de emergencia en las zonas y municipios afectados por la emergencia declarada.

#### **4.3.4. Proporcionalidad**

Es pertinente hacer relación a las actividades que el Fondo Nacional de Calamidades realiza en cumplimiento de su finalidad y que se encuentran determinadas en el artículo 2º del decreto ley 919 de 1989, así:

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

- a) Prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres y calamidades declarados, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamientos provisionales;

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

La medida adoptada en el artículo objeto de examen, tiene relación de conexidad con las causales que generaron la declaratoria de la emergencia y es necesaria, al permitir que la contratación sea realizada en forma más ágil, con el fin de lograr la rápida atención de la emergencia y la atención oportuna de la ayuda humanitaria; sin embargo, puede ser considerada desproporcionada en el sentido de que de su análisis textual se puede colegir que las facultades de contratación sometidas a los requisitos y formalidades de la contratación entre particulares, se extienden a la totalidad de los contratos que realice la Fiduciaria la Previsora S.A., en relación con los bienes, intereses y derechos del Fondo Nacional de Calamidades, sin encontrarse delimitados por los destinados a conjurar situaciones de desastre o de naturaleza similar.

La Corte considera exequible artículo 3º del Decreto Ley 4702 de 2010, bajo el entendido de que los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades y que se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, se referirán únicamente a los destinados a conjurar situaciones de desastre o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

#### **4.4. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre transferencia y manejo presupuestal de los recursos**

##### **4.4.1. Modificación del régimen de transferencia de recursos**

El artículo 4º del decreto Legislativo 4702 de 2010, introdujo importantes modificaciones al sistema de transferencia de recursos del Fondo de Calamidades, los cuales se pueden sintetizar así: i) faculta la realización de transferencia de recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y privadas para su administración; ii) elimina la necesidad de operación presupuestal por la entidad receptora; iii) indica que los recursos se transferirán a cuentas especialmente destinadas para atención de emergencia; iv) concede facultad de reglamentación a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades; v) determina la responsabilidad de la administración de los recursos al Jefe entidad receptora; vi) delimita el destino de los recursos; vii) indica que los gastos para ayuda humanitaria no requerirán legalización previa; viii) establece exención de las cuentas destinadas a atención de emergencia.

#### **4.4.1.2. Conexidad**

4.4.2.1.1. En cuanto al principio de conexidad material de la disposición en examen, la cual hace referencia de manera fundamental al régimen de la transferencia de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a instituciones públicas del orden nacional y territorial y privadas para su administración, con el fin de atender la situación de desastre, encuentra la Corte que ésta tiene relación de conexidad directa y específica con el Estado de Emergencia, por tratarse de medidas que apuntan a la agilización del flujo de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a las instituciones que deban prestar la atención de la emergencia, con el fin de que estas lleguen oportunamente a sus beneficiarios, todo lo cual busca conjurar la crisis y evitar la expansión de sus efectos.

4.4.1.1.2. En cuanto al requisito de finalidad, entendido como el que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos se encuentren directa y específicamente encaminados a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, encuentra la Corte la relevancia de que las medidas adoptadas por el decreto 4702/10, se apliquen en las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010, referidos a la transferencia de recursos, orientándose en forma directa a la atención de la grave calamidad y a evitar la extensión de sus efectos.

... En cuanto a la necesidad de la flexibilización del sistema de transferencia de recursos, el Decreto legislativo 4702 de 2010, en sus motivaciones señaló: *“que es necesario agilizar los mecanismos de giro de recursos del Fondo Nacional de Calamidades a fin de que los mismos lleguen oportunamente a los beneficiarios de las ayudas humanitarias y de emergencia.”*

Así las cosas, tanto el decreto declarativo de la emergencia, como el decreto legislativo objeto de examen y las intervenciones del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, señalaron claramente la necesidad de la agilización del flujo de recursos a las entidades destinatarias, con el fin de lograr la atención de la grave calamidad en forma oportuna, ágil y eficiente, resaltando que el procedimiento normal del giro toma un tiempo considerable y que atendiendo la urgencia en la atención de la grave calamidad, la medida de agilización del giro de recursos se torna indispensable, para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

#### **4.4.1.4. Proporcionalidad**

4.4.1.4.1. Sobre el particular la Secretaría jurídica de la Presidencia de la República expresó:

“Atendiendo la urgencia que implica una pronta, pero responsable utilización de los recursos del Fondo Nacional de Calamidades, resulta proporcional las modificaciones contenidas en el Decreto 4702 de 2010, todo esto agilizando y flexibilizando el giro de los recursos, pero conservando: i) la responsabilidad endilgable a las entidades públicas y privadas que los administran, y ii) la coordinación y dirección de los recursos y la legalización que de los mismos efectúa la Junta Consultora.”

De acuerdo con los argumentos planteados por el Gobierno Nacional, en virtud de que para conjurar la crisis y hacerle frente a la grave calamidad, se hace

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

#### **4.4.2. Análisis régimen de transferencia de recursos**

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

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

Por lo expuesto, se declarará EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificadorio del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989 en lo que se refiere a la expresión “*entidades privadas*” como susceptibles de que se les transfieran recursos del Fondo Nacional de Calamidades, condicionada a que se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades que se requieran para atender la emergencia que se pretende superar.

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

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

Los recursos se pueden asignar a través de las transferencias y no exclusivamente por giros directos como se contempla en la resolución, permitiendo a la entidad un manejo responsable y acorde a las necesidades e inmediatez de la emergencia. Debe recordarse que la

responsabilidad de la administración de los recursos está en cabeza del jefe de la entidad, sea pública o privada.

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

No es requisito previo la legalización de los recursos asignados con anterioridad. No se trata bajo ninguna circunstancia desconocer o conculcar los procedimientos de ley para que los beneficiarios de los recursos legalicen estos. No, lo que se persigue, en este Estado de Excepción, es recuperar y atender de manera más ágil y óptima la población damnificada.

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

... Así, concluye la Corte que en atención a que el Decreto 4580 de 2010, declarado constitucional por esta Corporación mediante Sentencia C- 156 de 2011, estableció el estado de emergencia económico, social y ecológico en todo el territorio nacional, como consecuencia de la agudización del fenómeno de la Niña 2010- 2011, que generó una situación de grave calamidad que debe ser conjurada mediante la implementación de medidas de emergencia, el artículo 4º al facultar que el giro de recursos que realice el Fondo Nacional de Calamidades a las diversas instituciones públicas del orden nacional, territorial y municipal, no deban ser incorporados al presupuesto de las instituciones destinatarias, para su posterior utilización, se encontrará ajustado a la Constitución Política, por tratarse de la recepción de recursos destinados exclusivamente a la atención de la emergencia invernal, pero se condicionará su exequibilidad bajo el entendido que la expresión “sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna” no exime de la obligación de realizar registros contables.

Por lo expuesto, se declarará EXEQUIBLE el inciso primero, del artículo 4 del Decreto 4702 de 2010, modificadorio del artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, en lo que se refiere la expresión “*sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna*”, condicionado a que dicha expresión no exime de la obligación de realizar registros contables.

4.4.2.3. En lo que se refiere a la destinación de estos recursos<sup>5</sup>, determina la norma en estudio, que podrán ser utilizados en i) gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, ii) atención

---

<sup>5</sup> Estas transferencias podrán ser utilizadas en gastos operativos relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

humanitaria y iii) obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica.

Según las estimaciones realizadas por el Gobierno Nacional y manifestadas a esta Corporación por el Departamento Nacional de Planeación en su respuesta a los interrogantes planteados en el auto de enero 24 de 2011, la atención de la emergencia se realizará a través de tres fases a saber: fase 1 “Atención Humanitaria de Emergencia” a ser ejecutada en 2011; fase 2 “Rehabilitación” a ser ejecutada entre el 2011 y 2014 y fase 3 “Reconstrucción y Mitigación de Riesgos”, a ser ejecutada en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el año 2018, con una inversión aproximada de los \$30,1 billones.

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

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

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

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

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

El artículo 4 del Decreto Ley 4702 de 2010, objeto de examen mediante el cual se asigna a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, la facultad de reglamentar todo lo relativo a las transferencias, el control de la utilización de los recursos y la legalización de los mismos, vulnera la Constitución Política, (art. 189) por tratarse de la potestad reglamentaria de las leyes, la cual se encuentra en cabeza exclusiva del Presidente de la República.

**Corresponderá al Presidente de la República la reglamentación del Decreto Ley 4702 de 2010, en lo que se refiere al régimen de transferencia de recursos, el control de la utilización de los mismos, quedando como**

**función de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades únicamente la facultad de diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y la legalización de los mismos, deban darse, en consonancia con el Decreto 4702 de 2010 y el reglamento que para tal fin expida el ejecutivo.**

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

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

Lo anterior, que con el fin de dar cumplimiento al principio de conexidad de las medidas adoptadas por los decretos que se expidan en desarrollo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, con las causas de la misma, acorde con lo preceptuado por la Carta Política y la ley estatutaria de los estados de excepción y a brindar transparencia en el manejo de los recursos.

Por lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión *“cuentas abiertas”* del inciso 1º, y del párrafo segundo del artículo 14 del decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989 modificado por el Decreto 4702 de 2010, en el entendido que se trata de *“cuentas especiales y separadas.”* para el manejo de la emergencia invernal.

4.4.2.6. En cuanto a que dichas cuentas estén exentas de gravámenes, encuentra la Corte que la disposición se encuentra ajustada a la Constitución, en razón de las siguientes consideraciones.

Corresponde de manera ordinaria al Congreso de la República la creación de impuestos (art 150), así como la facultad de modificarlos, adicionarlos, reducirlos o incluso establecer exenciones. En desarrollo de las facultades otorgadas al ejecutivo en el artículo 215 de la CP, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan una grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República a través de decretos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, imponer nuevos tributos, modificar los existentes e incluso crear exenciones como la que ocupa nuestro estudio en esta oportunidad.

## **4.5. Conexidad, proporcionalidad y necesidad en las normas sobre medidas relativas a los mecanismos de control.**

### **4.5.1. Medidas**

#### 4.5.1.1. Incorporación de una causal de falta gravísima al Código Único Disciplinario

El Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 6º. Adiciona el numeral 64. al artículo 48 de la Ley 734 de 2002., en el que establece: "64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres". El artículo 48 del Código Único Disciplinario contenido en la ley 734 de 2002, hace parte del título que establece la descripción de las faltas disciplinarias de los servidores públicos y de manera especial, determina las faltas gravísimas.

#### 4.5.1.2. Creación de un Comité de Ética y Transparencia

El Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 9º., crea el Comité de Ética y Transparencia "el cual estará integrado por las empresas de auditoría nacional e internacional de, amplia y reconocida trayectoria designados por el Gobierno Nacional, para auditar los recursos a la atención de la emergencia económica, social y ecológica."

#### 4.5.1.3. Veeduría Ciudadana

El Decreto Legislativo 4702 de 2010, en su artículo 10º. estipula: "Veeduría. En ejercicio del derecho constitucional de participación, las veedurías ciudadanas y las organizaciones de beneficiarios de los recursos destinados a superar las situaciones emergencia, podrán ejercer el control de la gestión pública de dichos recursos, para lo cual todas las autoridades involucradas ofrecerán la colaboración de acuerdo a sus funciones."

### 4.5.2. Conexidad

4.5.2.1. La Corte en su jurisprudencia constitucional ha señalado que de conformidad con el artículo 215 Superior, los decretos con fuerza de ley que se dicten al amparo del estado de emergencia podrán referirse únicamente a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración de la emergencia, y deberán destinarse a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En este sentido, esta corporación ha señalado que la conexidad tiene una connotación, tanto *externa*, que alude a la relación que deben tener las medidas adoptadas con las razones que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia, como *interna*, que es la que debe existir entre tales medidas y las finalidades específicas expresadas por el gobierno para justificarlas<sup>6</sup>.

Verifica la Corte la existencia de conexidad material entre las medidas adoptadas y la declaratoria de emergencia, en relación con los mecanismos de control y transparencia, en primer término con la adición de la falta gravísima al Código Disciplinario único, toda vez que guardan relación con la declaratoria del estado de excepción (conexidad interna) y con la finalidades específicas expresadas por el Gobierno para su justificación (conexidad externa) en razón de establecer responsabilidades disciplinarias en cabeza de las autoridades competentes a nivel territorial, cuando omitan el cumplimiento de las funciones que sobre la prevención y atención de desastres le correspondan, las cuales redundarán necesariamente en la adecuada atención de la emergencia y de la población afectada por la misma.

---

<sup>6</sup> Sentencia C- 226 de 2009.

Ahora bien, encuentra la Corte que se cumple el requisito de conexidad material igualmente en las disposiciones referentes a la creación del Comité de Ética y Transparencia para la auditoría de los recursos que se hayan de manejar en el curso de la atención de la emergencia, económica, social y ecológica, así como la convocatoria a las veedurías ciudadanas a participar en el ejercicio del control de la gestión pública de los recursos de la emergencia, en razón de que se orientan al control de la administración, manejo e inversión de los recursos de la misma, en procura de conjurar la crisis y a evitar la extensión de sus efectos.

4.5.2.2. Acorde con lo manifestado en las intervenciones del Gobierno Nacional y a lo señalado en el Decreto 4702 de 2010, las medidas adoptadas sobre el control y transparencia de los recursos, antes reseñadas, tienen como objetivo específico el control de la inversión adecuada y eficiente de los recursos destinados a conjurar la crisis, el cumplimiento de las funciones de los diversos integrantes del sistema prevención y atención de desastres y el establecimiento de las responsabilidades que por su incumplimiento deban asignarse, así como el llamado a la ciudadanía a ejercer la veeduría a la gestión pública, lo cual conllevará necesariamente a coadyuvar a la atención de la crisis y la superación de la situación de desastre.

### 4.5.3. Necesidad

El Decreto 4702 de 2010, en sus motivaciones expresó claramente: *“Que a fin de garantizar los derechos fundamentales de la población afectada, se hace necesario establecer responsabilidades en cabeza de las autoridades competentes en el nivel territorial, respecto del cumplimiento de funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, cuando tales autoridades omitan el cumplimiento de esos deberes.”*

A su vez, el Gobierno Nacional a través de sus intervenciones manifestó la importancia de introducir mecanismos adicionales de control de la gestión, en virtud de que en la medida que se flexibilizan los mecanismos de giro de recursos y de contratación, los requerimientos de control y veeduría deben fortalecerse, con el fin de lograr la atención de la emergencia ecológica, social y económica y la adecuada y eficiente utilización de los recursos.

En este sentido, considera la Corte que el Gobierno Nacional soportó adecuadamente la necesidad de la adopción de las medidas, tendientes al control y transparencia de los recursos.

... En este sentido, la Corte encuentra que la adición de una falta disciplinaria gravísima al Código Disciplinario Único, referida al incumplimiento de las obligaciones sobre la prevención y atención de desastres se adecua a la Constitución Política.

4.5.4.2. Respecto de la creación del Comité de Ética y Transparencia, considera esta Corporación, relevante hacer las siguientes anotaciones.

El artículo 267 de la Constitución Política, establece el ejercicio del control fiscal, determinando:

**“Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial (...)"

Adicionalmente, el artículo 272 de la C.P., determina el ejercicio del control fiscal en los entes territoriales,

**“Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales. (...)"

Así, el control fiscal de los recursos o bienes de la nación o de los entes territoriales que sean manejados en desarrollo de la emergencia, sean estos administrados por entes públicos o particulares, lo ejercerán la Contraloría General de la República y la Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, según el tipo de recursos y entes de que se trate.

Ahora bien, en cuanto a la vinculación de empresas privadas del orden nacional e internacional al Comité de Ética y Transparencia para efectos de la auditoría de los recursos y bienes destinados a la atención de la emergencia, es importante resaltar que la auditoría deberá ser realizada en forma previa o concurrente y en ningún momento desplaza la labor que está a cargo de los organismos de control fiscal del Estado. Además la selección de las empresas que integrarán el Comité de Ética y Transparencia, será mediante concurso público de méritos.

Considera esta corporación que el artículo 9º del Decreto 4702 de 2010, se adecua a la Constitución Política, bajo el entendido de que las labores del Comité de Ética y Transparencia en ningún momento reemplazan el ejercicio del control fiscal que debe ser ejecutado por los organismos de control del Estado y su selección será acorde a los requerimientos establecidos por el artículo 267 de la Carta Política.

4.5.4.3. En cuanto a la vinculación de las Veedurías ciudadanas, para la realización de la gestión pública de los recursos, el artículo 270 de la Carta Política establece que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Por su parte, la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación democrática, desarrolla las disposiciones constitucionales en la materia y establece en su artículo 100, que “las organizaciones civiles podrán constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia a nivel nacional y en todos

los niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, los resultados de la misma y la prestación de los servicios públicos”.

Recogiendo la jurisprudencia en esta materia<sup>7</sup>, el Alto Tribunal realiza un análisis sobre la importancia de este tipo de figuras que implican la participación permanente y directa de la ciudadanía, en asuntos que competen a toda la comunidad, en el marco de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho.

Asimismo la aludida sentencia resume los dos principios que orientan las veedurías ciudadanas según la Constitución:

La Corte advierte que las veedurías ciudadanas se inspiran en dos grandes principios: de un lado el principio democrático, que según fue indicado y como también se explicará más adelante, irradia transversalmente todo el ordenamiento constitucional, incluidos obviamente los mecanismos de participación ciudadana. Por otro lado, esas organizaciones responden al principio de autonomía, no sólo en virtud de su origen privado, sino como condición para el ejercicio libre de la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública.

La prohibición de estatización, la no sustitución de la democracia directa y representativa y, finalmente, la no globalización de la actividad de control.

De otro lado, el Decreto 4702 de 2010 por medio del cual se modifica la Ley 919 de 1989, dispone en su artículo 10 la conformación de veedurías ciudadanas para realizar la gestión pública de los recursos destinados a conjurar la situación de emergencia.

Lo anterior no contradice de manera alguna el texto constitucional, ya que como se deriva de la lectura del artículo 270 de la Carta y a partir de la jurisprudencia citada previamente, la función de las veedurías es la de permitir que los ciudadanos participen en los asuntos que interesan a la comunidad. Esta labor de gestión, cobra especial importancia cuando se trata de controlar la administración y adecuado manejo de los recursos públicos destinados al cumplimiento de los fines que el Estado se proponga para bien de la colectividad.

## **5. Control material del Decreto Legislativo frente a normas sustantivas de la Constitución**

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

...

5.3. Al respecto, las medidas contenidas en el Decreto 4702 de 2010, como excepcionales dentro del estado de emergencia económica, social y ecológico, no limitan el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni contienen

---

<sup>7</sup> C-180 de 1994, C-1338 de 2000

medidas discriminatorias; por el contrario, mediante la adopción de las mismas se busca la entrega ágil y oportuna de las ayudas humanitarias con el fin de conjurar la grave calamidad pública y evitar la extensión de sus efectos, salvaguardando los derechos a la vida, la integridad personal y la salud de la población afectada.

5.4. Adicionalmente, el decreto objeto de control constitucional se adecua a la prevalencia de los tratados internacionales en materia de derecho constitucionales, al ordenamiento jurídico interno, respetando el funcionamiento de las ramas del poder público, que como lo anota el Gobierno Nacional: *“busca facilitar sus labores de complementar la interacción entre las entidades públicas y privadas encargadas de velar por la adecuada asistencia humanitaria a quienes la necesiten.”*

5.5. Analizadas las modificaciones introducidas por el Decreto 4702 de 2010, a la Ley 919 de 1989, sobre el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, mediante los artículos 1º, 2º, 5º, 7º, y 8º, encuentra la Corte que se adecuan a la Constitución Política y no conllevan limitaciones de derechos ni garantías fundamentales, ni entrañan discriminación alguna, razón por la cual esta Corporación las declarará exequibles. Del mismo modo, las medidas adoptadas por el Decreto 4702 de 2010, sobre mecanismos de control y transparencia, no generan limitaciones a derechos o garantías fundamentales, ni implican acciones discriminatorias, considerándolas proporcionadas a la grave calamidad pública, a los recursos que se manejarán y a la necesidad del ejercicio de control y seguimiento a los mismos.

## **6. Razón de la decisión**

6.1. La Corte determinó que el Decreto 4702 de 2010 cumple con los requisitos formales previstos en la Constitución y las normas estatutarias, a saber: (i) fue dictado en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de grave calamidad pública, declarado mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010; (ii) lleva firma del Presidente de la República y de los trece ministros que integran el gabinete del Gobierno Nacional; (iii) fue publicado el 21 de diciembre de 2010, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria del estado de excepción; (iv) expone en los considerandos que lo acompañan, los motivos que condujeron al Gobierno a la adopción de las medidas extraordinarias y a la suspensión de determinadas leyes por su incompatibilidad con ellas; (v) el 22 de diciembre se remitió a la Corte Constitucional, copia auténtica del Decreto Legislativo 4702 de 21 de diciembre de 2010 y (vi) las medidas contenidas en este decreto legislativo no contienen limitaciones de derechos constitucionales, por lo cual no se hace necesario ponerlo en conocimiento de los secretarios generales de la OEA y la ONU.

6.2. Examinadas las normas que reestructuran el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres adoptadas por medio del Decreto Legislativo 4702 de 2010, la Corte concluyó que cumplen con los presupuestos de conexidad, proporcionalidad y necesidad que se exige por la Constitución y las normas estatutarias que regulan los estados de excepción. En efecto, las materias tratadas en el decreto en mención, guardan una relación directa y específica con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada mediante el Decreto 4830 de 2010, cuya causa fundamental fue la ocurrencia del fenómeno climático de La Niña en el año 2010, que ocasionó una grave situación de calamidad pública. Sus disposiciones buscan conjurar la crisis, mediante el ajuste y fortalecimiento de las instancias de planeación, coordinación y gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y del Sistema Nacional de Desastres y la

agilización de los procesos contractuales y de flujo de recursos, para la atención ágil y eficiente de la población afectada y la entrega oportuna de la ayuda humanitaria y de rehabilitación. En todo caso, la Corte precisó que los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades, y que se someterán solamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, serán únicamente los destinados a conjurar situaciones de desastre o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos.

6.3. La Corte estableció la compatibilidad material de las medidas extraordinarias expedidas mediante el Decreto 4702 de 2010, con las normas sustantivas de la Constitución, con la salvedad del inciso tercero y un segmento del parágrafo 1º del artículo 4º, que se declararán inexecutable por conferir potestad reglamentaria a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, en todo lo relacionado a las transferencias de recursos, el control de su utilización y a la legalización de los mismos, por desconocer el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución que asigna dicha potestad al Presidente de la República.

6.4. Dada la excepcionalidad de las medidas y la permanencia que pueden tener algunas de ellas, la Corporación considera necesario condicionar la exequibilidad de otras disposiciones respecto de la categoría de las entidades privadas a las cuales se pueden transferir recursos para atender la emergencia invernal, la exigencia del registro contable de todas las operaciones presupuestales y la necesidad de llevar una cuenta separada y especial de dichos recursos, según lo previsto en el artículo 4º del Decreto 4702 de 2010, a fin de guardar la conexidad, proporcionalidad y necesidad de las medidas. Al mismo tiempo, se considera necesario el condicionamiento de la exequibilidad del artículo 9º, a la escogencia de las empresas integrantes del Comité de Ética y Transparencia mediante concurso público de méritos y la no exclusión del control fiscal a cargo de la Contraloría General, pues si bien la Constitución (art. 267) autoriza la contratación de la auditoría interna con empresas privadas nacionales de reconocida idoneidad, no puede desplazarse a la Contraloría General de la República, ni a la Procuraduría General del ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de vigilancia y control. ...”.

Dicho criterio fue reiterado por la Corte Constitucional en la sentencia C-194 de 18 de marzo de 2011 (Expediente núm. RE-190, Magistrado ponente doctor Humberto Antonio Sierra Porto), a través de la cual efectuó el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 4830 de 29 de diciembre de 2010, disposición ésta que es del siguiente tenor:

**“DECRETO 4830 DE 2010  
(Diciembre 29)**

**[Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2955 de 2011](#)**

**Por el cual se modifica el Decreto [4702](#) de 2010.**

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994, y en desarrollo del Decreto 4580 de 2010, y**

**CONSIDERANDO:**

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

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

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

Que la situación originada por el fenómeno de La Niña está siendo atendida por todas las entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, pero sus recursos y medios de acción no son suficientes.

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

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

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

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

Fondo frente a las disponibilidades financieras del mismo, existentes en cada caso, entre otras funciones.

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

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

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

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

#### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifícase el artículo [4°](#) del Decreto 4702 de 2010, modificado por el artículo 14 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Artículo 2°.** Modifíquese el numeral 3 del artículo [70](#) del Decreto 919 de 1989, el cual quedará así:

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

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

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

La parte resolutive de la sentencia de constitucionalidad en comento es la que sigue:

#### “RESUELVE

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

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

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

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

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

- Las medidas que adopta el Decreto se aplicarán en las zonas y municipios afectados a que se refiere el decreto 4580 de Diciembre 7 de 2010.

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

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

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

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

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

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

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

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

Los argumentos que soportan dicha decisión, son, entre otros, los que a continuación se transcriben:

#### **“1.2. La inexecuibilidad del inciso segundo del artículo 14.**

El inciso segundo del artículo 14 dispone lo siguiente:

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

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

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

*De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”*

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

*Por lo expuesto, la Corte declarará inexecuible el inciso segundo y la expresión “las cuales se sujetarán a la reglamentación a que se refiere el inciso segundo del presente artículo”, del párrafo primero del artículo 14 del decreto 1547 de 1984, modificado por el artículo 70 del Decreto Ley 919 de 1989, modificado por el Decreto 4702 de 2010 y exequible el*

*resto del párrafo primero, en el entendido de que la expresión “entidades privadas” se refiere únicamente a aquellas cuyo objeto social tenga relación directa con la atención de la situación de emergencia declarada.”*

En el presente caso, la Corte seguirá el precedente sentado en su sentencia C-193 de 2011, por las siguientes razones.

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

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

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

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

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

El inciso cuarto del artículo 14 dispone lo siguiente:

“Estas transferencias podrán ser utilizadas en **gastos operativos** relacionados con la atención de las situaciones de desastre o calamidad, atención humanitaria y obras o actividades de rehabilitación dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica, así como en la

rehabilitación económica del sector agrícola, ganadero y pecuario afectados por la ola invernal”.

La Corte considera que las transferencias que realizará el Fondo Nacional de Calamidades a las entidades públicas nacionales o territoriales se podrán invertir en gastos operativos, a condición de que la capacidad con que cuentan en tiempos de normalidad las referidas entidades públicas resulten ser insuficientes para hacerle frente a la situación de crisis. Lo anterior, en tanto que resultado de la realización del juicio acerca de la idoneidad de las medidas ordinarias disponibles. En el mismo sentido se pronunció la Corte en sentencia C-193 de 2011:

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

*Según las estimaciones realizadas por el Gobierno Nacional y manifestadas a esta Corporación por el Departamento Nacional de Planeación en su respuesta a los interrogantes planteados en el auto de enero 24 de 2011, la atención de la emergencia se realizará a través de tres fases a saber: fase 1 “Atención Humanitaria de Emergencia” a ser ejecutada en 2011; fase 2 “Rehabilitación” a ser ejecutada entre el 2011 y 2014 y fase 3 “Reconstrucción y Mitigación de Riesgos”, a ser ejecutada en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el año 2018, con una inversión aproximada de los \$30,1 billones.*

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

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

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

**1.4. El inciso sexto del artículo 14 se declara EXEQUIBLE, condicionado a que debe entenderse que el régimen de contratación que allí se menciona**

**regirá por un periodo máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha en que se comunique esta sentencia.**

El inciso sexto del artículo 14 dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Sector interior y justicia se pretende: (i) atender a las 337.513 familias afectadas por la ola invernal, a quienes se les entregará un kit mensual por \$ 2.181.000 pesos (por tres meses) y \$ 517.000 pesos por meses adicionales; y (ii) \$ 20.000 millones para atención de albergues temporales.

Sector transporte se llevarán a cabo las siguientes acciones: (i) intervenciones de carácter urgente para permitir la transitabilidad por los corredores viales afectados; (ii) intervenciones en puentes dañados; y (iii) levantamiento de escombros. A su vez, el DNP precisa que se adelantarán cuatro acciones prioritarias:

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

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

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

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

Sector agropecuario: se afirma que se encuentran afectadas cerca de 1.324.289 hectáreas, en 12 Departamentos y 174 municipios. Al respecto se prevé realizar inversiones por cerca de \$ 207.000 millones de pesos, en la realización de actividades tales como (i) plan de choque sanitario; (ii) normalización de cartera de los productores afectados; (iii) reconstrucción de infraestructura afectadas por el invierno; (iv) plan de suplementación estratégica para bovinos; y (v) plan de transferencia de tecnología.

Sector de protección social: se invertirán cerca de \$ 27.682 millones de pesos, encaminados a (i) vigilancia en salud pública; (ii) laboratorios móviles; (iii) desarrollo de actividades de prevención y control; y (iv) atención de enfermedades de interés en salud pública.

Sector educación: se afirma que se encuentran afectadas cerca de 813 estructuras educativas, motivo por el cual se pretende invertir cerca de \$ 28.973 millones de pesos, en actividades tales como (i) soluciones temporales de instalaciones; (ii) alquiler de carpas; (iii) aulas *containers*; (iv) aulas flotantes; (v) reubicación de colegios y (vi) dotación de kits escolares.

Sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial: se explica que, de conformidad con el IDEAM, se requiere para garantizar la operación de la red hidrometeorológica del país y servicio de pronósticos y alertas, cerca de \$ 1000 millones de pesos.

Sector defensa: en esencia, se trata de dotar de recursos a la Defensa Civil, a efectos de llevar a cabo actividades de censo, búsqueda y rescate, atención médica, adecuación de bodegas y entrega de donaciones a los damnificados.

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

Sector transporte: se pretende rehabilitar en el corto plazo (2011-2014) los corredores viales, “*alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de que ocurrieran las emergencias*”. Se aclara que los costos preliminares serán del orden de los \$ 1.7 billones de pesos, destinados a la intervención de la red vial nacional y \$ 116.000 millones a la red vial terciaria. Se prevén igualmente inversiones en la red vial terciaria (\$ 27.781 millones de pesos); estructura aeroportuaria y férrea.

Sector agropecuario: se pretende realizar acciones en tres componentes: (i) componente financiero, tales como créditos nuevos; incentivos a la capitalización rural; capitalización del Fondo Agropecuario de Garantías, para respaldar créditos otorgados a población afectada y gestión de riesgos; (ii) componente vivienda de interés social, en el sentido de entregar cerca de 17.000 soluciones vivienda; y (iii) componente de rehabilitación de distrito de riego, consistente en la orientación de recursos hacia la rehabilitación de diques, canales, protección de infraestructura, etc.

Sector ambiente, vivienda y desarrollo territorial. En cuanto a vivienda se prevé la reconstrucción de cerca de 244.034 inmuebles y la reubicación de 32.172 casas. A su vez, en materia de agua y saneamiento básico, se pretende la rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado, por cerca de \$ 146.000 millones de pesos.

Sector minas y energía: se prevé la reparación de acometidas de gas y energía para cerca de 325.379 familias afectadas.

Sector educación: se espera avanzar en el mantenimiento correctivo y en reparaciones estructurales de instituciones educativas, por cerca de \$ 88.586 millones de pesos.

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

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

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

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

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

## **Necesidad de condicionar temporalmente la vigencia del régimen contractual de excepción.**

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

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

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

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

La asistencia humanitaria, en palabras de Hardcastle y T.L. Chu –, apunta a la protección inmediata y urgente de los derechos humanos, en especial, los derechos a la vida, salud, alimentación, educación y vivienda, entre otros; por lo que se imponen responsabilidades básicas al Estado donde tuvo lugar la

emergencia humanitaria, en especial, (i) adoptar medidas urgentes y efectivas encaminadas a atender a las víctimas; (ii) no obstruir el ingreso y entrega de la asistencia humanitaria proveniente del exterior encaminada a atender a los afectados (obligación de no hacer) y asimismo, la carga de remover todos los obstáculos para que la ayuda proveniente del exterior ingrese al país sin dificultades (obligación positiva).

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

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

En la misma línea de pensamiento, se tiene que la *fase de rehabilitación*, a ejecutarse entre 2011 y 2014, apunta a desarrollar diversos proyectos de inversión tales como: corredores viales, otorgamiento de créditos para el sector agrícola, construcción de 17.000 soluciones de vivienda, diques, canales, sistemas de alcantarillado, reparación de acometidas de gas, hospitales, reparaciones de instituciones educativas, entre otros.

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

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

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

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

El párrafo primero del artículo 14 reza:

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

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

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

El parágrafo segundo del artículo 14 dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Pues bien, la Corte considera necesario condicionar la exequibilidad de la norma anteriormente transcrita, en el entendido que la destinación de los recursos y el orden de prioridades deben enfocarse exclusivamente hacia las zonas y municipios afectados a que se refiere el Decreto 4580 del 7 de Diciembre de 2010. Lo anterior por cuanto, como se ha explicado a lo largo del presente fallo, en virtud del principio de conexidad, los recursos económicos recaudados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica no pueden emplearse para fines distintos, ni para atender prioridades diferentes, a aquellas previstas en el texto del decreto 4580 de 2010...”.

## **5. Los fundamentos del Decreto objeto de control.**

Conforme se lee en el cuarto de los considerandos del Decreto 2955 de 16 de agosto de 2011, objeto de control, la Corte Constitucional en sentencia C-194 de 18 de marzo de 2011<sup>8</sup>, siguiendo el precedente sentado en su fallo C-193 del mismo día, mes y año, declaró inexecutable la facultad que se le había atribuido a la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, y **señaló que correspondía al Presidente de la República la reglamentación del Decreto-Ley 4702 de 2010, en lo que se refiere al régimen de transferencia de recursos, el control de la utilización y legalización de los mismos**, quedando como función de la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades únicamente la facultad de diseñar los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos, el control administrativo de su utilización y la legalización de los mismos, deba darse, en consonancia con el Decreto Legislativo 4702 de 2010 y el reglamento que para tal fin expida el Ejecutivo.

Lo anterior, en consideración a que el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, señala que le corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de la leyes.

En observancia de las sentencias antes referidas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2955 de 16 de agosto de 2011, objeto del control de legalidad, a través del cual reglamentó parcialmente los Decretos Leyes 4702 y 4830 de 2010. En el Capítulo I, artículos 1° a 4°, consagra los mecanismos de seguimiento y control de las transferencias de recursos por parte del Fondo Nacional de Calamidades - Subcuenta Colombia Humanitaria a las entidades receptoras; en el Capítulo II,

---

<sup>8</sup> A través de la cual la Corte Constitucional realizó la revisión

artículos 5° a 8°, establece el plazo para la legalización de los recursos; y en el Capítulo III, artículo 9°, indica cuándo deben ser reintegrados éstos.

Como ya se indicó, los mecanismos de seguimiento y control de las transferencias de recursos por parte del Fondo Nacional de Calamidades - Subcuenta Colombia Humanitaria a las entidades receptoras, están previstos en los artículos 1° a 4° del Decreto en mención, los cuales, en su orden, prevén:

**“Artículo 1°.** *Plazo límite para la ejecución de las transferencias del Fondo Nacional de Calamidades Subcuenta Colombia Humanitaria.* Una vez realizada la transferencia de recursos por parte del Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria a las entidades receptoras, con el fin de cumplir con la destinación establecida por la Junta Directiva, estas deberán iniciar inmediatamente las gestiones necesarias para su ejecución. Transcurridos dos (2) meses después del desembolso o de la aprobación de los recursos sin haber adjudicado el contrato o celebrado el convenio, el Fondo Nacional de Calamidades podrá solicitar a la entidad la devolución de los mencionados recursos o revocar la aprobación respectiva.

En cualquier caso, los recursos ubicados en las cuentas abiertas, especialmente para la atención de la emergencia invernal que no hayan sido oportunamente comprometidos, serán revertidos cuando la Junta Directiva determine la necesidad de reintegrarlos al Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, previa instrucción del Gerente del Fondo a la Sociedad Fiduciaria.

Cuando a la fecha de la reversión de los recursos existan obligaciones adquiridas por la entidad, los recursos revertidos deberán ser nuevamente solicitados por ésta al Gerente del Fondo para atender dichos compromisos, de acuerdo con las instrucciones por él impartidas.”

**“Artículo 2°.** *Auditoría externa.* Todas las entidades públicas y privadas que ejecuten recursos del Fondo Nacional de Calamidades - Subcuenta Colombia Humanitaria, deberán colaborar, acatar los procedimientos y suministrar la información que requiera la auditoría externa contratada por parte del Fondo Nacional de Calamidades.”

**“Artículo 3°.** *Interventoría en obras.* Cuando se contrate la ejecución de obras con recursos del Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, será responsabilidad de la entidad receptora, la contratación de la interventoría y su costo no podrá superar el 7% del valor de la obra respectiva, incluido el IVA, y los demás impuestos que se causen con ocasión de la celebración del respectivo contrato. El valor de la interventoría deberá incluirse en la solicitud.

El contrato de interventoría debe suscribirse antes que la obra inicie y su duración debe prolongarse por un mes adicional al plazo previsto para su terminación, con el fin de efectuar la respectiva liquidación de los contratos.

Si la entidad receptora cuenta con un Manual de Interventoría, el interventor estará obligado a ceñirse a este Manual. En caso contrario, la entidad deberá implementar, atendiendo al objeto del contrato cuyo seguimiento y control se requiere, los principios, procedimientos, obligaciones y responsabilidades que sean necesarios, para lo cual podrá

tomar como referencia parámetros previstos el Manual de Interventoría de otras entidades del orden territorial o nacional.

Las entidades receptoras de recursos deberán incluir en el contrato de interventoría, la obligación del interventor de presentar los informes que se establezcan a la dependencia o entidad que determine el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades o a la autoridad competente que los solicite, así como la de registrar en el sistema de información, que el Fondo implemente como parte de sus funciones de seguimiento y control, todo lo relativo a la ejecución del contrato o convenio objeto de interventoría.”

“**Artículo 4º. Interventoría en Asistencia Humanitaria.** Cuando se contrate la entrega de alimentos, artículos de cocina, aseo personal y otros menajes, pagos de arrendamiento y/o alojamiento, será responsabilidad de la entidad receptora la contratación de la Interventoría, cuyo costo no podrá superar el 5% del valor del contrato respectivo con el operador, incluido el IVA, y los demás impuestos que se causen con ocasión de la celebración del respectivo contrato.”

De las disposiciones arriba transcritas se colige que el Gobierno Nacional en el **artículo 1º** estableció como plazo límite para la ejecución de las transferencias del Fondo Nacional de Calamidades- Subcuenta Colombia Humanitaria un término de dos meses, contado a partir del desembolso o de la aprobación de los recursos; y que si transcurrido dicho lapso no se ha adjudicado el contrato o celebrado el convenio, el Fondo podrá solicitar a la entidad receptora la devolución de los mismos o revocar la aprobación respectiva, lo cual también aplica para los recursos ubicados en las cuentas abiertas, especialmente para la atención de la emergencia invernal, que cuando no hayan sido oportunamente comprometidos, serán revertidos a solicitud de la Junta Directiva.

Estima la Sala que el plazo establecido en la norma en mención, está acorde con lo dispuesto en los Decretos Leyes reglamentados, dado que en estos casos se requiere la ejecución inmediata de las medidas tendientes a la ayuda humanitaria de la población afectada por la ola invernal ocasionada por el fenómeno de la niña 2010-2011, las cuales deben ser oportunas y eficaces, en aras de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y así salvaguardar los derechos a la vida, la integridad personal y la salud de la comunidad afectada.

Precisamente, para facilitar dichas transferencias, el artículo 3° del Decreto Reglamentado 4702 de 21 de diciembre de 2010, que modificó el artículo 25 del Decreto 919 de 1989, consagró que “Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades, se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007.”

Tal disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 2011, “bajo el entendido de que los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades y que se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, se referirán únicamente a los destinados a conjurar situaciones de desastre o de similar naturaleza y a evitar la extensión de los efectos”. El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, prevé:

**“Artículo 13.** *Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.”

A su vez, el artículo 209 Constitucional, dispone que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”; y el artículo 210, ibídem, señala que “Los

particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

Como quedó visto, la función administrativa está dirigida a la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad, en sus diferentes órdenes y, por consiguiente, se debe desarrollar con arreglo a unos principios mínimos que garanticen la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad, cuya aplicación permite al Estado asegurar su correcto y eficiente funcionamiento a través de sus diferentes órganos; y, en caso de que las entidades públicas resulten insuficientes para atender las necesidades que demanda la comunidad, la Constitución permite que las entidades particulares cumplan tal función, sujetas a las condiciones que imponga la Ley, que, en tratándose de materia contractual, conforme lo señala el artículo 3° del Decreto Ley 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se modificó el artículo 25 del Decreto 919 de 1989, como atrás se indicó, se debe observar lo reglado en los artículos 13 de la Ley 1150 de 2007 y 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, disposiciones estas últimas que son del siguiente tenor:

**“Artículo 14°.-** *De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual.* Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.

2o. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión.

Las entidades estatales podrán pactar estas cláusulas en los contratos de suministro y de prestación de servicios.

En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente.

**Parágrafo.-** En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales.”

**“Artículo 15º.-** *De la Interpretación Unilateral.* Si durante la ejecución del contrato surgen discrepancias entre las partes sobre la interpretación de algunas de sus estipulaciones que puedan conducir a la paralización o a la afectación grave del servicio público que se pretende satisfacer con el objeto contratado, la entidad estatal, si no se logra acuerdo, interpretará en acto administrativo debidamente motivado, las estipulaciones o cláusulas objeto de la diferencia.”

**“Artículo 16º.-** *De la Modificación Unilateral.* Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.

Si las modificaciones alteran el valor del contrato en veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.”

**“Artículo 17º.-** *De la Terminación Unilateral.* [Reglamentado por el Decreto Nacional 1436 de 1998.](#) La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.

2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.

**El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-454](#) de 1994, en la medida en que la incapacidad física permanente impida**

**de manera absoluta el cumplimiento de las obligaciones específicamente contractuales, cuando ellas dependan de las habilidades físicas del contratista.**

3o. Por interdicción judicial de declaración de quiebra del contratista.

4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatario no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio.”

**“Artículo 18º.- De la Caducidad y sus Efectos.** La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencia que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento.”

Por su parte, **el artículo 2º** del Decreto objeto de control de legalidad, se refiere a la obligación que tienen todas las entidades públicas y privadas que ejecuten recursos del Fondo Nacional de Calamidades – Subcuenta Colombia Humanitaria, de colaborar, acatar los procedimientos y suministrar la información que requiera la **auditoría externa** contratada por parte del Fondo Nacional de Calamidades.

Dicha norma se acompasa con el artículo 9º del Decreto 4702 de 2010, que crea el Comité de Ética y Transparencia, el que, según dicha disposición, estará integrado por las empresas de auditoría nacional e internacional de amplia y

reconocida trayectoria designadas por el Gobierno Nacional, “para auditar los recursos a la atención de la emergencia económica, social y ecológica”.

También guarda armonía con los artículos 4°, inciso 3°, y 6°<sup>9</sup>, ibídem, que establecen responsabilidades en cabeza de las entidades a las cuales se efectuó la transferencia, cuando omitan el cumplimiento de las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres, conducta que constituye falta gravísima.

Cabe señalar que las auditorias externas contratadas por el Fondo Nacional de Calamidades para ejercer el control fiscal de los recursos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica, en manera alguna desplazan a los organismos de control fiscal del Estado.

En efecto, así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 2011, al estudiar la exequibilidad del artículo 9° del Decreto Ley 4702 de 2010:

“4.5.4.2. Respecto de la creación del Comité de Ética y Transparencia, considera esta Corporación, relevante hacer las siguientes anotaciones.

El artículo 267 de la Constitución Política, establece el ejercicio del control fiscal, determinando:

“**Artículo 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial

---

<sup>9</sup> El artículo 6° del Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2002, adicionó un numeral al artículo 48 de la Ley 734 de 2002: “64. No dar cumplimiento a las funciones relacionadas con la prevención y atención de desastres”.

(...)”

Adicionalmente, el artículo 272 de la C.P., determina el ejercicio del control fiscal en los entes territoriales,

“**Artículo 272.** La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.

(...)”

Así, el control fiscal de los recursos o bienes de la nación o de los entes territoriales que sean manejados en desarrollo de la emergencia, sean estos administrados por entes públicos o particulares, lo ejercerán la Contraloría General de la República y la Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, según el tipo de recursos y entes de que se trate.

Ahora bien, en cuanto a la vinculación de empresas privadas del orden nacional e internacional al Comité de Ética y Transparencia para efectos de la auditoría de los recursos y bienes destinados a la atención de la emergencia, es importante resaltar que la auditoría deberá ser realizada en forma previa o concurrente y en ningún momento desplaza la labor que está a cargo de los organismos de control fiscal del Estado. Además la selección de las empresas que integrarán el Comité de Ética y Transparencia, será mediante concurso público de méritos.

Considera esta corporación que el artículo 9º. del Decreto 4702 de 2010, se adecua a la Constitución Política, bajo el entendido de que las labores del Comité de Ética y Transparencia en ningún momento reemplazan el ejercicio del control fiscal que debe ser ejecutado por los organismos de control del Estado y su selección será acorde a los requerimientos establecidos por el artículo 267 de la Carta Política...”.

Ahora, el **artículo 3º** consagra que en aquellos eventos en que se contrate la ejecución de obras con recursos del Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, será responsabilidad de la entidad receptora, la contratación de la **interventoría**, cuyo costo no podrá superar el 7% del valor de la obra respectiva, incluido el IVA y los demás impuestos que se causen con ocasión de la celebración del respectivo contrato, valor que debe incluirse en la solicitud, y suscribirse antes de la iniciación de la obra y su duración se prolongará por un

mes adicional al plazo previsto para su terminación, con el fin de efectuar la respectiva liquidación de aquél.

Se deberá incluir en el contrato de interventoría, la obligación del interventor de presentar los informes que se establezcan a la dependencia o entidad que determine el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades o a la autoridad competente que los solicite, así como la de registrar en el sistema de información, que el Fondo implemente como parte de sus funciones de seguimiento y control, todo lo relativo a la ejecución del contrato o convenio objeto de interventoría.

Si la entidad receptora cuenta con Manual de Interventoría, el interventor está en la obligación de ceñirse a dicho manual. En caso contrario, la entidad deberá implementar, atendiendo al objeto del contrato cuyo seguimiento y control se requiere, los principios, procedimientos, obligaciones y responsabilidades que sean necesarios, para lo cual podrá tomar como referencia parámetros previstos en el Manual de Interventoría de otras entidades del orden territorial o nacional.

A su vez, el **artículo 4°** establece la **interventoría** en asistencia humanitaria, para cuando se contrate la entrega de alimentos, artículos de cocina, aseo personal y otros menajes, pagos de arrendamiento y/o alojamiento, la que será responsabilidad de la entidad receptora, cuyo costo no podrá superar el 5% del valor del contrato respectivo con el operador, incluido el IVA y los demás impuestos que se causen con ocasión de la celebración del respectivo contrato.

Es sabido que el interventor es la persona natural o jurídica designada o contratada para velar por la eficiente y eficaz ejecución del contrato confiado, cuya función no solo está encaminada a la revisión de resultados, sino también a la función preventiva, es decir, es quien toma las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de las metas contractuales.

A juicio de la Sala, tales disposiciones encuentran respaldo constitucional en el artículo 209, que consagra que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, la que se desarrolla a través de los órganos del Estado, observando los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y legal, en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, relativo a los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, a quienes les compete la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato o convenio.

En cuanto a la **legalización** de los recursos, el Decreto objeto de control, en el artículo 5°, prevé:

**“Artículo 5°. Legalización.** Sin perjuicio del diseño de los procedimientos administrativos y operativos que para la ejecución de las transferencias de recursos fije la Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades, los documentos necesarios para soportar la legalización y debida ejecución de los recursos girados a las entidades receptoras, que deben ser enviados a la Sociedad Fiduciaria, **serán determinados por el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades**, y podrán ser, entre otros, los siguientes:

1. Copia de contratos o convenios celebrados con terceros.
2. Cuentas de cobro para proveedores de régimen simplificado, debidamente expedidas por los proveedores con nota de haber sido pagadas, así como de la respectiva acta de recibo de los bienes adquiridos.
3. Copia de facturas para proveedores de régimen común, debidamente expedidas con nota de haber sido pagadas, así como de la respectiva acta de recibo de los bienes adquiridos.
4. Copia de los comprobantes de egreso firmados y sellados por el respectivo beneficiario.
5. Certificaciones del destino de los recursos transferidos, emitidas por el contador de las entidades contratadas.
6. Bases de datos de beneficiarios de los programas implementados.
7. Cuando sea del caso, copia del formato debidamente diligenciado, por el Clopad y/o Crepad, según corresponda, donde se relacionen las personas beneficiarias, de conformidad con el registro oficial estimado de damnificados, reportando nombre y número de identificación, por cada representante del hogar que reciba la ayuda. En caso que no haya Crepad o Clopad, la personería municipal deberá avalar y diligenciar los formularios.

Cuando los documentos originales requeridos para legalizar deban permanecer como soporte en los archivos de la entidad receptora, es necesario anexar certificación suscrita por el funcionario competente para tal efecto, en la que se indique que estos documentos reposan en dicha entidad, adjuntando fotocopias de los mismos.” (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 2° del Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, a través del cual se adicionó un párrafo transitorio al artículo 70 del Decreto 919 de 1989, consagra:

“Párrafo transitorio. Créase la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, la cual cumplirá las siguientes funciones durante el desarrollo de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos:

1. Coordinar con las instancias del Gobierno Nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeación, focalización y ejecución de las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por el Fenómeno de la Niña 2010-2011 y evitar la extensión de sus efectos.
2. Orientar e instruir a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la mitigación de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.
3. Planear la ejecución del Plan de Acción, en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia.
4. Solicitar a las autoridades públicas competentes la entrega de la información que se requiera para la planeación y focalización de la atención humanitaria de la población y de las intervenciones en áreas y obras afectadas.
5. Establecer lineamientos para que las autoridades nacionales y territoriales realicen el seguimiento y evaluación de las actividades en las fases de atención humanitaria y rehabilitación de las áreas y obras afectadas.
6. Convocar por intermedio del secretario técnico, a la Junta Directiva.
7. Rendir los informes que requieran la Junta Directiva o los entes de control sobre el desarrollo de sus funciones.
8. Actuar como ordenador del gasto.

9. Las demás que le asigne el Presidente de la República.

Las entidades y organismos estarán obligados a prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que le solicite el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades para superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

El Presidente de la República designará al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades. Dicho Gerente percibirá la remuneración que le fije el Gobierno Nacional.

El Gerente del Fondo Nacional de Calamidades podrá organizar comités técnicos temporales o comités regionales para orientar y/o soportar la toma de decisiones por la Junta Directiva.

La Junta Directiva del Fondo Nacional de Calamidades podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerencia.”

Del texto de las normas transcritas se infiere que dentro de las funciones del Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, antes descritas, está la de coordinar, orientar, planificar y ejecutar con las instituciones públicas y privadas las actividades requeridas para la atención humanitaria de la población y rehabilitación de las áreas y obras afectadas como consecuencia del Fenómeno de la Niña.

Dicha norma relaciona una serie de documentos que considera necesarios aportar, por parte de las entidades receptoras ante la Sociedad Fiduciaria - FIDUPREVISORA S.A.-, al momento de soportar la legalización y debida ejecución de los recursos que se les giraron de manera directa o a través de convenios o contratos, y es enfática en señalar que es al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades a quien le corresponde determinar los documentos requeridos, sin perjuicio del diseño de los procedimientos administrativos y operativos que para el efecto fije la Junta Directiva del citado Fondo, todo lo cual coincide con lo precisado por la Corte Constitucional en la sentencia C-194 de 2011.

Los artículos 6º y 7º, prevén:

**“Artículo 6º. Plazo para la legalización de los recursos.** La legalización debe realizarse ante la Sociedad Fiduciaria por parte de la entidad receptora, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al giro que realice la Sociedad Fiduciaria a la respectiva entidad.

En el evento que la transferencia de recursos sea a través de convenios o contratos, la legalización de los mismos y la presentación de los informes a que hacen referencia los artículos 5º y 8º del presente decreto, se efectuarán de acuerdo con lo dispuesto en el respectivo convenio o contrato que se suscriba entre la entidad receptora de los recursos y la Sociedad Fiduciaria, en caso de no ser pactado, se deberán legalizar los recursos dentro de los noventa (90) días calendario siguientes al giro realizado a la entidad receptora.

En todo caso, los plazos previstos podrán ser prorrogados hasta por treinta (30) días calendario, previa solicitud debidamente justificada por la entidad receptora y aprobada por el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades. Si se aprueba la solicitud, el Gerente lo notificará a la entidad receptora y a la Sociedad Fiduciaria.”

**“Artículo 7º. Limitación a desembolsos para atención humanitaria.** En el evento que la entidad receptora no haya efectuado la legalización de por lo menos el 80% de un giro, en el siguiente giro por el mismo concepto del gasto o categoría, sólo se autorizará el 50% del valor de la solicitud. Si la citada entidad no ha efectuado la legalización de por lo menos el 80% de dos giros consecutivos por el mismo concepto, para el siguiente se autorizará solo el 30% del valor de la solicitud efectuada por el mismo concepto del gasto o categoría.”

Del texto de los citados artículos emerge que si el giro se hizo de manera directa por la Sociedad Fiduciaria a la entidad receptora, el tiempo con que se cuenta para su legalización es de **30 días**; si se efectuó a través de convenios o contratos será de **90 días**, salvo que se haya pactado un plazo diferente; dichos plazos podrán ser prorrogados hasta por **30 días calendario**, previa solicitud debidamente justificada por la entidad receptora ante el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, que de aprobarse, se notificará tanto a aquélla como a la Sociedad Fiduciaria; y que hay una limitación a los desembolsos para la atención humanitaria.

Ahora, no obstante que el inciso 4º del artículo 4º del Decreto 4702 de 21 de diciembre de 2010, señala que las transferencias de los recursos para ayuda humanitaria de emergencia pueden hacerse de manera **INMEDIATA**, sin esperar la legalización de gastos anteriores, estima la Sala que las normas objeto de

estudio se ajustan a la legalidad, ya que la disposición de orden superior (el citado inciso 4º) no establece un imperativo para tales transferencias, sino una actuación facultativa, discrecional o potestativa al utilizar la expresión **PODRÁN**, además de que, precisamente, la Corte Constitucional en la sentencia C-193 de 2011, que se reiteró en la sentencia C-194 del mismo año, al aludir a las transferencias de recursos, hizo énfasis en que esa materia debía ser objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional, así como el control de la utilización y legalización de los mismos, como se resaltó ab initio de estas consideraciones.

En este caso, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de las referidas sentencias, reglamentó la materia a través del Decreto objeto del control de legalidad y resulta lógico que hubiera previsto unos plazos para la legalización y un límite a los desembolsos, pues la experiencia vivida en el pasado ha demostrado la negligencia en el manejo de los recursos y, por ende, la pérdida de los mismos o su utilización para fines distintos, desnaturalizándose así el objeto de las medidas de emergencia.

El artículo 8º, consagra:

**“Artículo 8º. Informes periódicos.** Las entidades públicas nacionales o territoriales y privadas a las cuales se les efectúen transferencias de recursos, deberán presentar al Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, con la periodicidad que este indique para cada categoría de gasto, un informe sobre la ejecución de los recursos, discriminando el valor, el concepto de los gastos y avances, entre otros, el cual, deberá estar registrado en la plataforma de información que el Fondo implemente como parte de sus funciones de seguimiento y control.”

Esta norma no hace más que reiterar el control de la utilización y legalización de los recursos que debe ejercer el Gerente del Fondo Nacional de Calamidades, en virtud de lo reglamentado por el Presidente de la República, lo cual está acorde con lo plasmado en las tantas veces citadas sentencias C-193 y C-194 de 2011.

Por último, el artículo 9º, establece:

**“Artículo 9º. Reintegro de recursos.** Cuando no se ejecuten la totalidad de los recursos asignados, los valores no ejecutados deben ser reintegrados de manera inmediata al Fondo Nacional de Calamidades-Subcuenta Colombia Humanitaria, para lo cual, la entidad receptora deberá solicitarlo a la Sociedad Fiduciaria.”

La norma en estudio encuentra plena armonía con las disposiciones que la preceden y, por tanto, la misma también está ajustada a la legalidad.

Conforme a lo precedentemente expresado, estima la Sala que por el aspecto de sus fundamentos constitucionales y legales, el Decreto 2955 de 16 de agosto de 2011, objeto de control, se ajusta al ordenamiento jurídico, y así habrá de declararse.

**En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

**F A L L A:**

**DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO,** el Decreto 2955 de 16 de agosto de 2011, **“Por el cual se reglamentan parcialmente los Decretos 4702 y 4830 de 2010”**, expedido por el Gobierno Nacional.-

**CÓPIESE, PUBLÍQUESE y COMUNÍQUESE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en su sesión de 5 de febrero de 2013.

**ALFONSO VARGAS RINCON**  
Presidente

**HERNAN ANDRADE RINCON**

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**