

Sentencia C-466 de 2017

MEDIDAS TRANSITORIAS PARA CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE LA SOLIDARIDAD Y ECONOMIA SOCIAL, Y CONJURAR LA EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA EN EL MUNICIPIO DE MOCOA, DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO-Cumplimiento de los requisitos, formales y materiales contenidos en la Constitución Política, Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y jurisprudencia constitucional

El problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional? Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala siguió la siguiente metodología. Primero, se presentó el marco normativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el ordenamiento constitucional colombiano. Segundo, se determinó el alcance del Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa”, así como de la sentencia C-386 de 2017, mediante la cual se declaró su exequibilidad. Tercero, se presentaron las finalidades perseguidas y las específicas medidas adoptadas en el Decreto Legislativo sub examine. Y, finalmente, se analizó si dicho Decreto y las medidas allí dispuestas cumplen, uno a uno, con los requisitos, formales y materiales, establecidos en la normativa referida en el párrafo anterior. La Corte concluye que el Decreto Legislativo sí cumple con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido y alcance/**ESTADOS DE EXCEPCION**-Regulación constitucional/**ESTADOS DE EXCEPCION**-Naturaleza/**ESTADOS DE EXCEPCION**-Control político y control jurídico

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

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

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Límite temporal

DECRETO LEGISLATIVO EN EL MARCO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-
Prohibición específica de desmejora de derechos de trabajadores

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Control de constitucionalidad formal

El examen formal consiste en verificar que el Decreto Legislativo cumpla con los siguientes requisitos: (i) que esté motivado, (ii) que esté suscrito por el Presidente y todos los Ministros, (iii) que sea expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determine el ámbito territorial para su aplicación.

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Control de constitucionalidad material

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicios de conexidad material y finalidad

El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE. Con este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia. Por su parte, el juicio de finalidad está previsto en el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar “directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad

El juicio de ausencia de arbitrariedad tiene por objeto comprobar que en el Decreto Legislativo sub examine no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Al respecto, en términos generales, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. (...) Por su parte, el juicio de intangibilidad parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca de la intangibilidad de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. En la sentencia C-723 de 2015, la Corte estableció que, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles los siguientes: “[el] derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

Según la jurisprudencia reiterada de esta Corte, con el juicio de no contradicción específica la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contengan “una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales” y que (ii) no desconozcan “el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO

DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

El artículo 8 de la LEEE dispone que los decretos legislativos deben “señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)”. De esta manera, con el juicio de motivación suficiente, la Corte busca verificar si en el decreto legislativo se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Además, la Corte ha establecido que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

El artículo 12 de la LEEE es el fundamento normativo del juicio de incompatibilidad. Según este artículo, “los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción”. Al respecto, la Corte sí encuentra que la autorización de la transferencia de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria, prevista en el artículo 1 del Decreto sub examine, resulta incompatible con el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. Dicha incompatibilidad se explica en los siguientes términos: La legislación colombiana prevé tres tipos de organizaciones de economía solidaria, a saber: (i) las cooperativas (reguladas en las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998), (ii) los fondos de empleados (regulados en las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y 1391 de 2010, así como en el Decreto 1481 de 1989), y, (iii) las asociaciones mutuales (reguladas en la Ley 454 de 1998 y en el Decreto 1480 de 1989). En términos generales, las organizaciones de economía solidaria son definidas como “personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general (...)”. De conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Decreto 1481 de 1989 y 74 de la Ley 1480 de 1989, en todo aquello no regulado en relación con los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, se aplicarán las disposiciones generales sobre entidades cooperativas, entre otras, la Ley 79 de 1988. La Ley 79 de 1988, por medio de la cual “se actualiza la legislación cooperativa”, dispone que el patrimonio de las cooperativas estará compuesto “por los aportes sociales individuales y los amortizados, los fondos y reservas de carácter permanente y las donaciones o auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial” (Art. 46), así como que dichas organizaciones “tendrán ejercicios anuales que se cerrarán el 31 de diciembre. Al término de cada

ejercicio se cortarán las cuentas y se elaborará el balance, el inventario y el estado de resultados” (Art. 53). Particularmente, en su artículo 54, la Ley 79 de 1988 dispone que “Si del ejercicio resultaren excedentes, estos se aplicarán de la siguiente forma: Un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un veinte por ciento (20%) como mínimo para el Fondo de educación y un diez por ciento (10%) mínimo para un Fondo de solidaridad.” En tales términos, los recursos aplicados a los fondos pasivos de las organizaciones de economía solidaria tienen destinación específica, son inmodificables y, además, intransferibles entre sí. En este sentido, en sus circulares y conceptos, en consonancia con la mencionada Ley, la Superintendencia ha interpretado que los fondos pasivos de educación y solidaridad de las organizaciones de economía solidaria son agotables, su destinación es inmodificable y sus recursos intransferibles entre sí. Así las cosas, la Corte evidencia que el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 resulta incompatible con la medida (prevista en el Decreto Legislativo sub examine) de autorización de traslado del 50% del saldo registrado del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria - así sea por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017-, para cubrir el pago de actividades de solidaridad para sus asociados damnificados y para los familiares de estos que también hayan sido declarados damnificados. Sin embargo, en todo caso, tal incompatibilidad está debidamente motivada en el Decreto Legislativo.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

El artículo 13 de la LEEE prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los decretos legislativos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha medida “debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad”. Segundo, que la medida excepcional “guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

El juicio de no discriminación tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE. Según dicha disposición, “las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”. Además de tales criterios, la Corte ha establecido que con este juicio se verifica que el Decreto Legislativo no imponga tratos diferenciados

injustificados con base en otros criterios sospechosos señalados por la jurisprudencia constitucional, tales como el sexo o la orientación sexual.

Referencia: Expediente RE-228

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo”*.

Magistrado Ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El día 8 de mayo de 2017, el Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional la copia auténtica del Decreto Legislativo número 732 de mayo 5 de 2017 *“por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo”*¹.

2. Mediante el auto del 15 de mayo de 2017, el Magistrado (E) Hernán Correa Cardozo resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, también se ordenó comunicar el proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, a la Superintendencia de la Economía Solidaria, a la Defensoría del Pueblo, a la

¹ Cno. 1. Fls. 1-4.

Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), a la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop) y a las Facultades de Derecho de las Universidades Surcolombiana, de Nariño, Nacional de Colombia –Bogotá–, Externado de Colombia y de Nuestra Señora del Rosario, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad del Decreto Legislativo sometido a revisión².

3. Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir sobre la exequibilidad de la norma objeto de control.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

4. A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo No. 732 de 2017, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 50.224 de mayo 5 de 2017:

“Decreto 732 de 2017
(Mayo 5)

Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las consagradas en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 601 de 2017

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 601 del 6 de abril 2017 el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, tanto en el área urbana como en la rural, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución, corresponde al Gobierno Nacional, en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, adoptar las medidas

² Cno. 1. Fl. 6.

necesarias para conjurar la crisis, entre ellas, el de contribuir a la reconstrucción y el desarrollo sostenible del municipio de Mocoa a través de la solidaridad y la economía social que promueven las organizaciones de economía solidaria para sus asociados y la comunidad en general.

Que, como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, es previsible que las actividades económicas en la zona impactada sufran una lenta recuperación, por lo que es necesario generar nuevas fuentes de apoyo financiero y social para la región.

Que las organizaciones del sector de la economía solidaria han aportado significativamente al desarrollo de las actividades sociales y económicas del municipio de Mocoa, al punto que cuentan con más de 11.000 asociados, muchos de los cuales resultaron afectados por la tragedia.

Que, en aras de viabilizar el uso de los recursos de que disponen las organizaciones de economía solidaria que tienen presencia en las zonas afectadas, se hace necesario autorizar por una sola vez a estas organizaciones para hacer traslados entre sus fondos legales, permitiéndoles nutrir aquellos que tienen por vocación las labores de solidaridad, para que a través de estos últimos se desarrollen medidas efectivas de superación de la crisis.

Que de acuerdo con la normativa vigente, el Fondo de Solidaridad se caracteriza por ser un instrumento a través del cual se presta auxilio a los asociados de las organizaciones de economía solidaria en caso de calamidad doméstica, para servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos al asociado o sus familiares, servicios funerarios y de exequias, contribuciones y obras de desarrollo sostenible del medio ambiente y de la comunidad, donaciones ocasionales frente a calamidades o a hechos que generen catástrofes o perjuicios colectivos en el entorno de la organización solidaria, entre otros; de acuerdo con la reglamentación que expida el órgano de administración competente.

Que entre los fondos legalmente dispuestos para las organizaciones de economía solidaria, los recursos del Fondo de Educación podrían ayudar a solventar transitoriamente actividades de solidaridad ejecutables a través del Fondo de Solidaridad, en beneficio exclusivo de los asociados y familiares de éstos declarados oficialmente damnificados por la tragedia.

Que conjuntamente es necesario adoptar medidas para verificar y realizar seguimiento sobre la adecuada ejecución de los recursos

por parte de las organizaciones, sus órganos de administración y de vigilancia, con el fin de delimitar y cuidar el estricto cumplimiento de los recursos y garantizar la protección de todos los asociados.

Que en la sentencia C-226 de 2011, la Corte Constitucional expresó que el principio de temporalidad se tiene por satisfecho en cuanto la medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación, de manera que su vigencia no implique la institucionalización de los regímenes de excepción; por lo tanto, en desarrollo del estado de emergencia, es procedente adoptar medidas cuya vigencia exceda el término de tal declaratoria.

Que la aprobación democrática del traslado de recursos, la definición de los proyectos a los cuales estos serán destinados, su ejecución y seguimiento, así como las demás actividades a realizar por las organizaciones de la economía solidaria y las facultades para impartir instrucciones que se otorguen al órgano de inspección, control y vigilancia de las organizaciones, requerirán de habilitar un tiempo adicional suficiente, pero inmediato, para su desarrollo.

Que en tanto la autorización que se concederá para el traslado de recursos entre el fondo de educación y el fondo de solidaridad es excepcional, y está limitada en el tiempo por las exigencias particulares del proceso decisorio de las organizaciones de economía solidaria, se tiene por cumplido el requisito de temporalidad.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. *Autorícese, por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017, a las organizaciones de economía solidaria domiciliadas o con asociados declarados oficialmente damnificados por el desastre en el municipio de Mocoa, el traslado de hasta el 50% del saldo registrado a la fecha de expedición del presente decreto ley en el Fondo de Educación, al Fondo de solidaridad, de los que trata el inciso primero del artículo 54 de la Ley 79 de 1988, para que con estos recursos puedan cubrir el pago de actividades de solidaridad para sus asociados damnificados y para los familiares de éstos que también hayan sido declarados damnificados. En ningún caso serán objeto de este traslado los excedentes del ejercicio la vigencia 2017.*

Artículo 2. Aprobación e informe previo. Para el traslado de Fondos se deberá contar con la aprobación previa de la asamblea general de la respectiva organización. De la decisión tomada por la asamblea se dará informe por parte del representante legal de la entidad a la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Al informe de aprobación de la asamblea general, se acompañará copia del acta de la asamblea y la propuesta detallada de la utilización de recursos, en la que se incluya el monto y porcentaje de recursos del Fondo de educación que se aprobó trasladar. Esta propuesta y porcentajes deberán también ser objeto de aprobación previa de la asamblea general.

Artículo 3. Destinación de los recursos. Los recursos que se trasladen al Fondo de Solidaridad en ejercicio de lo previsto en el presente Decreto, se destinarán exclusivamente a cubrir actividades de solidaridad en beneficio de los asociados declarados oficialmente damnificados y los familiares de éstos que también cuenten con tal declaratoria, conforme los eventos y requisitos previstos en el numeral 2.1.2.1 de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

Parágrafo 1. Dentro de 10 días hábiles siguientes a la expedición del presente Decreto, la Superintendencia de la Economía Solidaria impartirá un instructivo en el que, de acuerdo con las reglas previstas en el presente Decreto, fije los requisitos mínimos para efectuar el traslado de Fondos, los reportes de información a presentar por las organizaciones, forma del reporte y su periodicidad, y la forma de publicación o divulgación entre los asociados y el público en general de la información de los proyectos a realizar.

Parágrafo 2. Las organizaciones que hagan uso de la autorización a la que se refiere este decreto realizarán como mínimo los siguientes reportes de información sobre la ejecución de los proyectos a la Superintendencia de la Economía Solidaria: a) un reporte inicial dentro los 30 días hábiles siguientes a la fecha de expedición del presente Decreto, b) un reporte periódico el último día hábil de cada mes, y c) un reporte final, que se realizará una vez agotados los recursos trasladados.

Artículo 4. Responsabilidad. Los órganos de administración y vigilancia de las organizaciones de economía solidaria serán responsables de la adecuada ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo Solidaridad, de acuerdo con los principios del cooperativismo, así como de garantizar que se mantengan en el Fondo de Educación recursos suficientes para atender programas y

actividades propios de este Fondo.

Artículo 5. Vigencia. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

PUBLÍQUESE y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., a 5 de mayo de 2017

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

EL MINISTRO DEL INTERIOR

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

MARIA ANGELA HOLGUIN

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

ENRIQUE GIL BOTERO

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

LA MINISTRA DE TRABAJO

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN

EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA

GERMÁN ARCE ZAPATA

LA MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

MARIA CLAUDIA LACOUTURE

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

YANETH GIHA TOVAR

EL VICEMINISTRO DE AMBIENTE, ENCARGADO DE LAS

FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE

AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS ALBERTO BOTERO LÓPEZ

LA MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
ELSA MARGARITA NOGUERA DE LA ESPRIELLA

***EL MINISTRO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y
LAS COMUNICACIONES***
DAVID LUNA SÁNCHEZ

EL MINISTRO DE TRANSPORTE,
JORGE EDUARDO ROJAS GIRALDO

LA MINISTRA DE CULTURA
MARIANA GARCÉS CÓRDOBA

III. INTERVENCIONES

A. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República³

5. El 30 de mayo de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República intervino en este asunto para solicitar la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo No. 732 de 2017. En su criterio, las medidas adoptadas en este Decreto Legislativo se sustentan en el principio de solidaridad, eje del cooperativismo, y tienen por finalidad “*que las organizaciones de economía solidaria puedan destinar un mayor porcentaje de recursos en apoyo de sus asociados, y los familiares de estos, que resultaron afectados por el fenómeno natural*”.

6. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República sostuvo que este Decreto Legislativo cumplió con todos los requisitos formales establecidos en el ordenamiento constitucional para su expedición. En lo que se refiere al requisito de la firma del Presidente y todos sus ministros, la Secretaría Jurídica aportó fiel copia del Decreto 690 de 27 de abril de 2017, “*por el que se confiere una comisión de servicios en el exterior [al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible] y se efectúa un encargo [al Viceministro de Ambiente]*”. Dicho Decreto acredita que el Viceministro sí tenía facultades para suscribir el Decreto Legislativo No. 732 de 2017.

7. Al analizar los requisitos materiales de validez del Decreto *sub examine*, la Secretaría Jurídica de la Presidencia consideró que en este caso “*es posible constatar el cumplimiento de los requisitos decantados por la jurisprudencia constitucional para el efecto: conexidad, finalidad y necesidad*”.

8. Respecto de los requisitos de conexidad y finalidad, la misma Secretaría

³ Cno. 1. Fls. 24-37.

adujo que la gravedad de los hechos ocurridos entre el 31 de marzo y 1 de abril del año en curso afectan la actividad económica y empresarial que se desarrolla en el municipio de Mocoa y, en consecuencia, surge la necesidad de crear *“nuevas fuentes de apoyo financiero y social para la región”*. Asimismo, resaltó que el sector solidario tiene una presencia importante en la zona, *“por lo que la utilización de recursos cuyo traslado se autoriza, a través del Fondo de Solidaridad, podría hacer las veces de un importante alivio económico”*.

9. En relación con el requisito de necesidad, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señaló que los recursos que constituyen los fondos de educación y solidaridad tienen una destinación específica por virtud de la ley. Por lo tanto, concluyó que era necesario adoptar una medida extraordinaria de orden legal para autorizar a las organizaciones de economía solidaria del municipio de Mocoa a trasladar recursos del fondo de educación al fondo de solidaridad, de manera que este último se provea de recursos adicionales que permitan satisfacer las necesidades de sus asociados. En tal sentido, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señaló que *“frente a una situación imprevista que eventualmente requiera de un esfuerzo de solidaridad adicional con el fin de brindar apoyo a los asociados que así lo requieran – como en efecto es la situación que se presenta en el municipio de Mocoa a raíz de la emergencia – una organización solidaria se encuentra en la imposibilidad de apalancar recursos adicionales para tales efectos, en el evento en que aquellos que tenía presupuestados en el fondo de solidaridad resultaren insuficientes para tales propósitos”*.

10. Por último, al analizar además la proporcionalidad de las medidas contenidas en el Decreto Legislativo No. 732 de 2017, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República señaló que son proporcionales, por cuanto *“se ajustan al fin previsto, suponen un beneficio directo para los afectados por la crisis y responden de manera pertinente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción”*.

B. Superintendencia de la Economía Solidaria⁴

11. El 31 de mayo de 2017, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria solicitó la declaratoria de exequibilidad del Decreto Legislativo No. 732 de 2017. En su concepto, la expedición del Decreto de la referencia se funda en el Decreto 601 de 2017, *“por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”*, el cual, señaló, goza de la presunción de constitucionalidad al no haber sido declarado inexecutable por esta Corte Constitucional.

12. Asimismo, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria sostuvo que el Decreto Legislativo *sub examine* cumple

⁴ Cno. 1. Fls. 42-43.

con los requisitos formales de validez, en la medida en que (i) fue proferido dentro del término de vigencia del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, (ii) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros, y, (iii) establece medidas transitorias para conjurar la crisis económica, social y ecológica que se presentó en el municipio de Mocoa.

13. Sobre los requisitos materiales del Decreto Legislativo, la mencionada Oficina Jurídica manifestó que *“existe un nexo de conexidad objetiva entre el Decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa (Decreto 601 de 2017) y el Decreto (...) 732 de 2017”*. Además, observó que el presupuesto fáctico que sirve de sustento a ambas normas es el mismo: *“la calamidad pública ocurrida en el municipio de Mocoa y que podría amenazar el orden económico, social y ecológico en dicho municipio (...)”*.

14. Finalmente, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria concluyó que, actualmente, el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 instituye el régimen de destinación de los excedentes de las cooperativas y, en particular, el porcentaje de los recursos que debe dirigirse a los fondos de educación y solidaridad. En principio, entonces, su reforma debería llevarse a cabo mediante una ley. Sin embargo, el trámite de una ley ordinaria tardaría un lapso que no se compadecería con la magnitud de la crisis y la urgencia de las medidas a adoptar. De esta forma, en su opinión, es necesaria la autorización para que excepcionalmente, y por una única vez, se permita el traslado de recursos entre estos fondos obligatorios de las organizaciones de economía solidaria.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN⁵

15. El 14 de junio de 2017, mediante el concepto No. 6334, el Señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo número 732 de 5 de mayo de 2017. En relación con el examen formal, precisó que dicho Decreto Legislativo cumple con el requisito relativo a las firmas, al estar suscrito por el Presidente y todos sus Ministros. En todo caso, advirtió a la Corte que era necesario revisar la competencia del Viceministro de Ambiente para suscribir dicho Decreto, dado que no reposaba en el expediente la copia auténtica de la comisión de servicios conferida al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el encargo de las funciones de este Despacho al mencionado Viceministro.

16. Adicionalmente, en su concepto, el Procurador manifestó que se reúnen los restantes requisitos formales, esto es: (i) la motivación expresa, al explicarse las circunstancias fácticas, las medidas concretas que se buscan adoptar y las razones por las cuales son insuficientes los mecanismos

⁵ Cno. 1. Fls. 51-57.

ordinarios para superar esta situación de crisis; (ii) la temporalidad, al haberse proferido dentro de los 30 días siguientes a la expedición del Decreto 601 de 2017, es decir, durante el tiempo de vigencia de la declaratoria de emergencia; y (iii) la remisión de la copia auténtica del Decreto Legislativo No. 732 de 2017 a esta Corte Constitucional para su correspondiente control de constitucionalidad.

17. Respecto a la validez material del Decreto Legislativo objeto de revisión, el Procurador General de la Nación sostuvo que las medidas allí contenidas cumplen con el requisito de la *conexidad externa* con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Dicha consideración se funda en dos consideraciones. Primero, en el Decreto Legislativo 601 de 2017 explícitamente se estimó imperioso el desarrollo de programas de inclusión de la población afectada en proyectos sociales que le permitan recuperar su entorno. Segundo, el Decreto Legislativo No. 732 efectivamente “*pretende acelerar la reactivación económica del municipio por medio de nuevas fuentes de apoyo financiero y social*”⁶, en particular, mediante la autorización de traslado de recursos entre los fondos de educación y solidaridad de las organizaciones de economía solidaria dispuesta. Igualmente, sostuvo que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo *sub examine* cumplen el requisito de la *conexidad interna*, dado que sus disposiciones tienen como propósito brindar ayudas a los damnificados que tienen la calidad de asociados, lo cual es afín con las actividades para las cuales se justifica hacer uso de los recursos afectos al fondo de solidaridad.

18. En relación con los juicios de prohibición de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica, el Procurador General de la Nación señaló que no se afecta el núcleo de los derechos que podían limitarse con ocasión de las medidas adoptadas, no se imponen restricciones a derechos intangibles ni limitaciones a derecho fundamental alguno y tampoco se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores. Además, señaló que estas medidas no son ilimitadas y no tienen vocación de permanencia, dado que tienen vigencia hasta el 31 de julio de 2017, se puede hacer uso de ellas por una sola vez y están supeditadas a la aprobación de la transferencia de recursos entre fondos por parte de los órganos de dirección de las organizaciones de economía solidaria.

19. Asimismo, el Procurador consideró que se cumple con (i) el principio de finalidad, dado que las medidas adoptadas “*están relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia*”; y con (ii) el requisito de motivación suficiente, como quiera que el Gobierno precisó los efectos positivos del traslado de estos recursos entre fondos y para ello explicó por qué las organizaciones de economía solidaria son relevantes para superar la crisis, cómo las organizaciones solidarias tienen incidencia en el desarrollo del municipio de Mocoa, y, finalmente, por qué esta medida resulta necesaria.

⁶ Cno 1. Fl 55.

20. Por último, con relación al examen de proporcionalidad, el Procurador señaló que las medidas adoptadas en el decreto *sub examine* son razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales. Por el contrario, en su concepto, tales medidas respetan el derecho de libre asociación al exigirse la aprobación de la asamblea de las organizaciones solidarias para disponer el traslado de recursos entre los fondos de educación y solidaridad. Sostuvo, además, que las medidas revisadas no contienen criterios discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

V. CONSIDERACIONES

A. Competencia

21. Por tratarse del control constitucional de un Decreto Legislativo, la Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso con fundamento en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante LEEE), y, 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

B. Materia objeto de control, problema jurídico y metodología de análisis

22. Mediante el Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, Putumayo. Dicho Decreto Legislativo fue declarado exequible por esta Corte mediante la sentencia C-386 de 2017.

23. En desarrollo de tal declaratoria, el Presidente de la República y todos los Ministros expidieron el Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, “*por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo*”. Este Decreto Legislativo es el objeto de control de constitucionalidad en la presente sentencia.

24. La Secretaría Jurídica de la Presidencia, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria y el Procurador General de la Nación intervinieron en el presente asunto y le solicitaron a esta Corte que declare exequible el Decreto *sub examine*, por cuanto, formal y materialmente, se ajusta a las exigencias establecidas en el ordenamiento constitucional colombiano para este tipo de actos normativos.

25. De conformidad con todo lo anterior, el problema jurídico en el presente asunto es el siguiente: ¿El Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017

cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional?

26. Para abordar y responder este problema jurídico, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se presentará el marco normativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el ordenamiento constitucional colombiano. Segundo, se determinará el alcance del Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017 “*por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el Municipio de Mocoa*”, así como de la sentencia C-386 de 2017, mediante la cual se declaró su exequibilidad. Tercero, se presentarán las finalidades perseguidas y las específicas medidas adoptadas en el Decreto Legislativo *sub examine*. Y, finalmente, se analizará si dicho Decreto y las medidas allí dispuestas cumplen, uno a uno, con los requisitos, formales y materiales, establecidos en la normativa referida en el párrafo anterior.

C. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

27. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además de lo previsto en tales artículos constitucionales, dichas modalidades de estados de excepción, así como su sistema de controles, están regulados en la LEEE.

28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter *reglado, excepcional y limitado* de dichos estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, en particular de su artículo 121, que regulaba el denominado *Estado de Sitio*, hubo lugar a sendos excesos y abusos de los poderes de excepción allí previstos⁷, que incluso merecieron el calificativo de “*anormalidad*” constitucional⁸. Tras dicha experiencia, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone “*el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia*”⁹, así como que “*el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad*”¹⁰.

29. Dicha naturaleza *reglada, excepcional y limitada*, de los estados de

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-802 de 2002. “...desconocimiento de su índole de mecanismo excepcional para el restablecimiento del orden público alterado y su transformación en un mecanismo permanente del ejecutivo para ejercer facultades excepcionales; el resquebrajamiento de la potestad legislativa del Congreso ante la proliferación de una normatividad (sic.) de excepción que terminó por regular todos los espacios de la vida social con la consecuente fractura del principio democrático y las permanentes restricciones a las libertades públicas y la correlativa disminución del espacio para el ejercicio de los derechos...”

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011.

excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la LEEE, así como mediante sus especiales sistemas y dispositivos de control político y judicial. Primero, en contraste con su predecesora, la Constitución de 1991, al regular los estados de excepción, instituyó (i) causales más estrictas para su declaratoria¹¹, (ii) precisos límites temporales¹², y, (iii) prohibiciones y limitaciones expresas¹³.

30. Segundo, la Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria de la guerra exterior¹⁴, (ii) el concepto favorable para la segunda prórroga del Estado de Comoción interior y del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica¹⁵, (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio¹⁶, (iv) los informes que se deben presentar al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución¹⁷ y, finalmente, (v) los posibles juicios de responsabilidad política al Presidente en relación con el ejercicio de sus facultades en el marco de los estados de

¹¹ La Constitución de 1991 solo reconoce como causales para la declaratoria de un estado de excepción: (i) guerra exterior o agresión externa; (ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía; (iii) perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico del país y; o (iv) grave calamidad pública.

¹² Art. 213 de la C.P. “...el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior (...) por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales...”. Art. 214 de la C.P. “...Tan pronto como [haya] cesado la guerra exterior (...) el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción...”. Art. 215 de la C.P. “...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario...”

¹³ Art. 213 de la C.P. “...En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar...”. Art. 214 de la C.P. “...2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. (...) Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos. 3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado”. Art. 215 de la C.P. “...El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo...”

¹⁴ Art. 212 de la C.P. “La declaración del Estado de Guerra Exterior solo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra...” Art. 213 de la C.P. “... el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República...”

¹⁵ Art. 213 de la C.P. “... el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República...”

¹⁶ Art. 213 de la C.P. “...Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Comoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales...”. Art. 215 de la C.P. “...El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo...”

¹⁷ Art. 212 de la C.P. Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos...”. Art. 213 de la C.P. “...El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración...” Art. 215 de la C.P. “...El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas...”

excepción¹⁸.

31. Tercero, habida cuenta del antecedente previsto en el Acto Legislativo 1 de 1968¹⁹, la Constitución de 1991 estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, los cuales están desarrollados en los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991. La jurisprudencia constitucional ha definido los criterios a la luz de los cuales se ejerce este control, tal como se desarrollará en la última sección de esta sentencia, y, ha establecido que, en todo caso, este control constitucional no solamente abarca los decretos legislativos de desarrollo sino también los decretos legislativos de declaratoria²⁰. Este control judicial constitucional de los decretos legislativos se complementa, a su vez, con el denominado control automático de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual es ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos²¹.

32. De otra parte, a la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad

¹⁸ Art. 214 de la C.P. “...El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores...”. Art. 215 de la C.P. “...El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia...”.

¹⁹ Acto Legislativo 1 de 1968. Art. 42, parágrafo: “...El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente a su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este Artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento...”.

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 2011. “...De ahí que el control de constitucionalidad deba ser estricto y riguroso para evitar la eventual vulneración de los postulados y preceptos superiores a los que deben sujetarse tanto su declaratoria, como los decretos de desarrollo de las facultades de las que temporalmente se inviste al Ejecutivo. La Corte ha sido constante en establecer que el control de constitucionalidad de los estados de excepción debe ser riguroso, estricto y de carácter integral, que se realiza tanto del decreto de declaratoria como de los decretos de desarrollo en donde se verifican los requisitos formales y materiales que se establecen en la Constitución, en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (LEEE), Ley 137 de 1994, y en los tratados y convenios internacionales sobre el tema firmados y ratificados por Colombia, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que son el parámetro de constitucionalidad del control de la declaratoria...”.

²¹ Art. 136 de la Ley 1437 de 2011. Control Inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

pública ha sido definido por la Corte Constitucional como “*una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...*”.²²

33. La calamidad pública alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas²³, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que “*los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales*”²⁴. En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo “*accidentes mayores tecnológicos*”²⁵.

34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

35. Por último, el mismo artículo constitucional señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare reunido, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le

²² Corte Constitucional. Sentencia C-216 de 1999.

²³ Id.

²⁴ Id.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-366 de 1994 y C-216 de 2011.

presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

36. Finalmente, el artículo 215 de la Constitución prohíbe al Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

D. El Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017 y la Sentencia C-386 de 2017

37. Tal como se refirió en el párrafo 22 de esta sentencia, mediante el Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017, el Presidente de la República y todos los Ministros declararon el Estado de Emergencia económica, social y ecológica, en el municipio de Mocoa, Putumayo, tanto en el área urbana como rural, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de este Decreto.

38. Dicha declaratoria de estado de excepción tuvo lugar tras la calamidad pública acaecida en el municipio de Mocoa, Putumayo, durante la noche del 31 de marzo de 2017, con ocasión de la avalancha de los ríos Mocoa, Mulato y Sangoyaco, la cual dio lugar a una “*avenida torrencial*” que destruyó gran parte del casco urbano del municipio. Tal desastre, según se describió en los considerandos del Decreto, “*obedeció a circunstancias ambientales imprevistas y de magnitud inusitadas*”, las cuales fueron explicadas con fundamento en el informe de 4 de abril de 2017, expedido por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Al referirse a las lluvias en la ciudad de Mocoa, dicho Decreto señaló:

“al comparar los valores promedio mensuales con las lluvias que han caído en cada uno de los tres primeros meses del presente año, se destaca el acumulado de precipitación de 499.8 mm en el marzo de 2017 que acaba de terminar; dicha relación indica un exceso de cerca del 80% con base en dicha estación. Así las cosas, según el IDEAM, entre las 10.00 pm del 31 de marzo y la 1 am del 1 de abril de 2017 se registró una precipitación de 106 mm en el municipio de Mocoa, Putumayo, en solo 3 horas (entre 10 pm y 1 am) constituyéndose en un evento extraordinario”.

39. El mismo Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017 indicó que, según el informe de la Unidad Nacional de Atención de Riesgos y Desastres, dadas las características de los suelos, la geología estructural, la topografía del

terreno, el cambio del uso del suelo y la precipitación extrema, “*se desencadenaron movimientos en masa de la parte alta y media de las microcuencas de los ríos Sangoyaco y Mulato y las quebradas Taruca, Conejo y Almorzadero, que provocó represamientos y colmatación de los cauces principales de las fuentes hídricas, generando una avenida torrencial con flujo de lodos y detritos de gran volumen*”.

40. Según se describió en el mismo Decreto Legislativo, dicha avenida torrencial arrastró barro y piedras (11.357.000 metros cúbicos de lodo y escombros) sobre 25 barrios de Mocoa, algunos de los cuales fueron destruidos integralmente, así como 7 puentes, 10 vías públicas, una subestación de energía eléctrica, la red de telefonía fija, 3 acueductos y un alcantarillado. También colapsó la red hospitalaria del municipio de Mocoa. Dicho Decreto, además, reportó que “*la avalancha acabó con la vida de 290 personas, dejó heridas a 332 más, afectó 1518 familias y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes*”.

41. Como consecuencia de tal catástrofe, el Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017 resaltó la gravedad de la situación de Mocoa por “*la pérdida o la inhabilitación de las casas de cientos de colombianos, además de que destruyó sus bienes personales y recursos económicos, sin mencionar que en muchos casos inhabilitó las fuentes de subsistencia de las familias afectadas*”. Asimismo, alertó acerca del “*problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, pues la descomposición del material orgánico es fuente de brotes epidémicos, lo que pone en inminente riesgo la salud y la vida de los habitantes*”.

42. Ante dicho balance, el Gobierno Nacional estimó necesario declarar el Estado de Emergencia, por medio de dicho Decreto Legislativo, en aras de “*atender las necesidades de los directamente afectados (...), impedir la extensión de los efectos para todos los habitantes del municipio, (...) conjurar los efectos de la crisis, así como mejorar la situación de los afectados por el alud*”. Para tal efecto, el Decreto advierte que son necesarias medidas que fortalezcan los canales de suministro y entrega de productos de primera necesidad, “*canalizar recursos y esfuerzos institucionales que mejoren la situación de los damnificados*”, permitir “*hacer modificaciones presupuestales, con el fin de focalizar los recursos destinados a este propósito*”, entre otros mecanismos “*para aliviar la situación de los hogares afectados*”. Tales medidas se implementarían mediante Decretos Legislativos posteriores.

43. Dicho Decreto Legislativo fue declarado exequible en la sentencia C-386 de 2017. Como fundamento de tal declaratoria de exequibilidad, la Corte consideró que este Decreto (i) cumplió con los requisitos formales; (ii) se expidió tras una situación catastrófica, imprevisible, grave, sobreviniente e intempestiva, que configuró una auténtica calamidad pública; (iii) se fundó en una hipótesis no generada por una guerra exterior o conmoción interior; (iv) se

expidió porque las facultades ordinarias del Ejecutivo resultan insuficientes para responder a esta crisis, y que, por lo tanto, (v) cumplía con los requisitos de identidad, fácticos, valorativos, de necesidad de las medidas extraordinarias y de insuficiencia de las medidas ordinarias.

E. El Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017. Finalidad y medidas

44. En desarrollo de la mencionada declaratoria de Estado de Emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, expidió el Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo”*. Este Decreto Legislativo es el objeto de control constitucional en la presente sentencia.

45. Este Decreto Legislativo tiene por finalidades explícitas *“generar nuevas fuentes de apoyo financiero y social para la región [que contribuyan] a la recuperación de las actividades económicas de la zona impactada”* así como *“contribuir a la reconstrucción y el desarrollo sostenible del municipio de Mocoa a través de la solidaridad y la economía social que promueven las organizaciones de economía solidaria para sus asociados y la comunidad en general.”* Así, en términos generales, este Decreto Legislativo busca contribuir a restablecer la economía, habilitar fuentes de recursos financieros para los damnificados y, finalmente, paliar los efectos, humanitarios y económicos, de la calamidad pública acaecida en el municipio de Mocoa.

46. Con tales propósitos, en sus cinco artículos, este Decreto Legislativo instituye, en términos generales, dos tipos de medidas, a saber: (i) la autorización a las organizaciones de economía solidaria con sede en Mocoa o con afiliados damnificados en dicho municipio, para que, por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017, trasladen hasta el 50% del saldo registrado de sus Fondos de Educación a sus Fondos de Solidaridad, y, (ii) los mecanismos de control para ejercer vigilancia y seguimiento en aras de garantizar que dichos recursos se destinen a actividades de solidaridad con los asociados damnificados y sus familiares oficialmente declarados en tal condición.

47. En relación con la primera clase de medidas, el Decreto autoriza, excepcionalmente, por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017, a las organizaciones de economía solidaria domiciliadas o con asociados declarados oficialmente damnificados por el desastre en el municipio de Mocoa, el traslado de hasta el 50% del saldo registrado para la fecha de expedición del Decreto en sus Fondos de Educación a sus Fondos de solidaridad. Dicha medida se implementa para que con estos recursos se pueda cubrir el pago de actividades de solidaridad únicamente para sus asociados damnificados y sus familiares que también hayan sido declarados damnificados (Art. 1). Tal

artículo dispone, además, que en ningún caso serán objeto de traslado los excedentes del ejercicio de la vigencia de 2017.

48. Los recursos trasladados del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad se destinarán exclusivamente a cubrir actividades de solidaridad tales como las descritas en el numeral 2.1.2.1. de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Tales actividades implican gastos relacionados con la calamidad doméstica, servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos, adquisición de mausoleos, osarios o lotes en parques cementerios, pagos de planes de protección de servicios médicos, funerarios y de exequias, contribuciones para obras relacionadas con el desarrollo sostenible del medio ambiente y donaciones, esporádicas y ocasionales, frente a calamidades de sus trabajadores (Art. 3).

49. Además, este Decreto Legislativo prescribe que, para dicho traslado de fondos, se exigirá la aprobación previa de la Asamblea General de la respectiva organización, decisión que, en todo caso, será informada a la Superintendencia de la Economía Solidaria. Este informe estará acompañado del acta de la Asamblea y la propuesta detallada de la utilización de los recursos, con indicación del monto y del porcentaje de los recursos (Art. 2).

50. En relación con la segunda clase de medidas, el Decreto Legislativo dispone que la mencionada Superintendencia lleve a cabo actividades de verificación y seguimiento en aras de garantizar la adecuada ejecución de los recursos trasladados al Fondo de Solidaridad por parte de las organizaciones, sus órganos de administración y vigilancia. Tales medidas son (i) la expedición de una Circular por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria que fije, entre otros, los requisitos para efectuar el traslado de los recursos entre fondos, los reportes de información que deberán presentar de las organizaciones de economía solidaria (Art. 3.1), su forma y periodicidad, así como la forma de publicación o de divulgación de los mismos; y, (ii) el deber de tales organizaciones que realicen dicho traslado de presentar reportes iniciales, periódicos y finales, a esta Superintendencia, sobre la ejecución de los proyectos financiados con tales recursos (Art. 3. Par. 2)

51. Finalmente, este Decreto dispone que los órganos de administración y vigilancia de las organizaciones de economía solidaria serán responsables de la adecuada ejecución y seguimiento de los recursos del Fondo Solidaridad, de acuerdo con los principios del cooperativismo, así como de garantizar que se mantengan en el Fondo de Educación recursos suficientes para atender programas y actividades propios de este Fondo (Art. 4).

F. Análisis de los requisitos formales y materiales del Decreto Legislativo 732 de 2017

52. La Corte Constitucional ha establecido que el control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos tiene por objeto evaluar si

tales instrumentos normativos cumplen con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional.

53. En este orden de ideas, se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del Decreto Legislativo *sub examine*.

F.1. Control de constitucionalidad formal

54. El examen formal consiste en verificar que el Decreto Legislativo cumpla con los siguientes requisitos: (i) que esté motivado, (ii) que esté suscrito por el Presidente y todos los Ministros, (iii) que sea expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determine el ámbito territorial para su aplicación²⁶.

En el caso concreto, el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 cumple con todos y cada uno de tales requisitos. En efecto, dicho Decreto:

- i. *Está debidamente motivado.* Así, en sus considerandos, este Decreto Legislativo expresamente señala los hechos y razones que motivan su expedición, los propósitos que persigue, así como los fundamentos específicos de las medidas adoptadas, su importancia, su necesidad, y, finalmente, su relación con la calamidad pública que dio lugar a la expedición del Estado de Emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto Legislativo 601 de 2017.
- ii. *Fue expedido y suscrito por el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros.* En virtud de las observaciones que realizó el Procurador General de la Nación, esta Corte resalta que mediante el Decreto 690 de 27 de abril de 2017 se confirió una comisión de servicios en el exterior al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se le encargó al Viceministro de Ambiente dicho Despacho. Esta comisión inició el 1 de mayo y terminó “el 5 de mayo de 2017, inclusive”²⁷. Así las cosas, para la fecha de expedición del Decreto Legislativo *sub examine*, este último funcionario sí tenía competencia para suscribirlo²⁸. En consecuencia, esta Sala encuentra satisfecho el requisito de la suscripción.
- iii. *Fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Estado de Emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Legislativo No. 601 de 6 de abril de 2017.* En efecto, el Decreto Legislativo *sub examine* fue expedido y publicado en el Diario

²⁶ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

²⁷ Cno. Fl. 37.

²⁸ *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-327 de 2003 y C-1065 de 2002. Entre otras, en estas sentencias la Corte ha reconocido que no existe irregularidad alguna en que el Viceministro encargado del Despacho suscriba el Decreto Legislativo estudiado.

Oficial el día 5 de mayo de 2017. En este orden de ideas, este Decreto se expidió dentro de los treinta (30) días siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia en el caso concreto y en desarrollo del mismo, habida cuenta de que justamente tuvo por objeto adoptar medidas para superar la crisis de Mocoa. Además, tal como se desarrollará líneas adelante, lo cierto es que este Decreto contiene una autorización especial de la cual solo se podrá hacer uso “*hasta el 31 de julio de 2017*”, según su artículo 1, con lo cual delimita claramente su ámbito de aplicación temporal.

- iv. *Determinó su ámbito territorial de aplicación.* En efecto, tal como se señala en su motivación, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo *sub examine* solo se aplican para las organizaciones de economía solidaria que (i) tengan domicilio en Mocoa o (ii) que tengan asociados declarados oficialmente damnificados por el desastre ambiental acaecido en dicho municipio. En todo caso, dichas medidas se destinan de manera exclusiva “*a cubrir actividades de solidaridad en beneficio de asociados declarados oficialmente damnificados y sus familiares que cuenten con tal declaratoria*”. Así las cosas, las medidas adoptadas en este decreto tienen por ámbito territorial de aplicación el municipio de Mocoa, “*tanto en el área urbana como en la rural*”, y, en todo caso, se focalizan en beneficiar a los damnificados ubicados en dicha zona que tengan la condición de asociados en organizaciones de economía solidaria.

55. En consecuencia, la Corte evidencia que el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 sí cumple con los requisitos formales de constitucionalidad.

56. Además, si bien no ostentan la calidad de requisitos formales de validez de los decretos legislativos, la Corte advierte dos elementos. Primero, que este decreto legislativo *fue debida y oportunamente enviado a la Corte Constitucional*. En efecto, el día 8 de mayo de 2017, el Decreto Legislativo No. 732 fue enviado por el Presidente de la República a la Corte Constitucional para someterlo al control automático de constitucionalidad, justo al siguiente día hábil tras su expedición. Segundo, que *no resultaba necesario el envío del informe a los Secretarios Generales de la ONU y de la OEA*, por cuanto, tal como se expondrá líneas adelante, el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 no contiene limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales. A continuación, se procederá a realizar el estudio de los requisitos materiales.

F.2. Control de constitucionalidad material

57. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: (i) de

conexidad material y de finalidad²⁹, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad³⁰, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

58. Tal como se evidenció en los párrafos 44 a 51 de esta sentencia, el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 contiene dos tipos de medidas generales, a saber: (i) la autorización a las organizaciones de economía solidaria con sede en Mocoa o con afiliados damnificados en dicho municipio, para que, por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017, trasladen hasta el 50% del saldo registrado de sus Fondos de Educación a sus Fondos de Solidaridad, y, (ii) los mecanismos de control para asegurar que dichos recursos se destinen a actividades de solidaridad con los asociados damnificados y sus familiares oficialmente declarados en tal condición. Pues bien, los siguientes juicios se aplicarán a ambos tipos de medidas.

59. La Sala estudiará de manera conjunta las dos clases de medidas a la luz de todos los juicios enunciados en el párrafo 57.

(i) Juicios de conexidad material y finalidad

60. El juicio de conexidad material está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE³¹. Con este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y *“las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”*³², y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.

61. Por su parte, el juicio de finalidad está previsto en el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar *“directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”*³³. Tal como se señalará a continuación, además de guardar una relación de conexidad, interna y externa, con las causas que generaron la declaratoria del Estado de

²⁹ Se analizarán, conjuntamente, los juicios de conexidad y de finalidad, sin afectar su autonomía conceptual.

³⁰ Habida cuenta de las particulares naturaleza y materia del Decreto Legislativo *sub examine*, la Corte analizará, conjuntamente, si satisface los denominados juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad.

³¹ Artículo 47. Facultades. *“En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.”*

³² Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-722 de 2015.

Emergencia, lo cierto es que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 tienen por finalidad y resultan ser medios idóneos para conjurar la calamidad pública ocasionada por el desastre acaecido en Mocoa, así como para evitar la propagación de sus efectos.

62. Desde el punto de vista de la conexidad interna, la Corte verifica que las medidas adoptadas en el Decreto *sub examine* guardan una relación específica con las trece consideraciones que motivaron la expedición del mismo. En efecto, en sus consideraciones, tras referir que el presente Decreto Legislativo se expidió en el marco y en desarrollo del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 601 de 6 de abril de 2017, así como la necesidad de adoptar medidas para conjurar la catástrofe, los considerandos incluyen motivaciones relacionadas con la importancia social y económica de las organizaciones de economía solidaria en Mocoa, la necesidad de viabilizar recursos entre tales organizaciones con presencia en dicho municipio y las finalidades específicas que cumple el Fondo de Solidaridad de estas organizaciones.

63. Las consideraciones expresan concretamente que los recursos trasladados del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad contribuyen a solventar todos los gastos de las actividades de solidaridad en beneficio de los asociados damnificados por la tragedia acaecida en Mocoa. Asimismo, el Decreto contiene consideraciones concretas que motivan la adopción de medidas de control encaminadas a verificar la debida ejecución de los recursos por parte de las organizaciones que hagan uso de la autorización de traslados de recursos. Así las cosas, los dos grupos de medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 guardan relación concreta con las consideraciones del mismo, por lo cual sí cumple con el requisito de conexidad interna.

64. Desde el punto de vista de la conexidad externa, la Corte encuentra que el Decreto Legislativo *sub examine* está relacionado, directa y específicamente, con el Decreto Legislativo 601 de 2017 “[p]or el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa”, toda vez que (i) fue expresamente expedido con ocasión y en desarrollo de dicho Estado de Emergencia económica, social y ecológica, (ii) está relacionado directamente con las motivaciones que el Gobierno Nacional expuso para tal declaratoria, y, (iii) su propósito es adoptar medidas para conjurar dicha calamidad pública.

65. Primero, el Decreto Legislativo 732 de 2017 expresamente reconoce que se expide “*en función de [la declaratoria del Estado de Emergencia], y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución*”. Segundo, el Decreto Legislativo objeto de estudio tiene conexidad con los motivos expresamente reconocidos en el Decreto Legislativo 601 de 2017, en particular, con la urgencia de “*atender las necesidades de los directamente afectados (...), e impedir la extensión de los efectos para todos los habitantes*”.

del municipio, (...)”. Finalmente, el Decreto Legislativo se propone formular medidas eficaces que permitan “*conjurar los efectos de la crisis, así como mejorar la situación de los afectados por el alud*”.

66. La Corte verifica que el Decreto Legislativo *sub examine* contiene medidas que guardan una relación, concreta e inmediata, con el asunto por el cual se declaró la emergencia. En efecto, este Decreto dispone la autorización, excepcional y por una sola vez, para trasladar el 50 % del saldo registrado en el Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria *que tienen presencia en el municipio de Mocoa*, el cual está destinado exclusivamente a realizar actividades de solidaridad, asistenciales y de colaboración, en beneficio de los asociados declarados oficialmente como damnificados y de sus familiares que tengan la misma condición.

67. De conformidad con el artículo 3 del Decreto *sub examine*, las actividades de solidaridad en beneficio de los asociados damnificados y de sus familiares que tengan la misma condición se desarrollarán según lo previsto en el acápite 2.1.2.1 de la Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008, proferida por la Superintendencia de la Economía Solidaria. Al tenor de lo dispuesto en esta sección, tales actividades tienen por objeto auxiliar a los asociados en casos de calamidad doméstica, servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos, servicios funerarios y de exequias como adquisición de mausoleos, osarios o lotes en parques cementerios, donaciones ocasionales a trabajadores que hubieren sufrido una calamidad doméstica, entre otros.

68. A su vez, el Decreto Legislativo *sub examine* dispone medidas de control para garantizar que dichos recursos sean exclusivamente destinados a dicha población, así como su adecuado uso y ejecución. Como se refirió en el párrafo 64 de esta providencia, estas medidas son: (i) el deber de las organizaciones de economía solidaria que efectúen dicho traslado de informar de la aprobación del mismo a la Superintendencia de la Economía Solidaria (Art. 2), (ii) el deber de esta última entidad de impartir un instructivo en el que fije los requisitos mínimos para efectuar el traslado entre los fondos, los reportes de información, sus formalidades y periodicidad, así como la forma de efectuar la publicación o divulgación de la información sobre los proyectos a realizar entre los asociados (Art. 3. Par. 1), y, finalmente, (iii) el deber de las mencionadas organizaciones de presentar informes iniciales, periódicos y finales, a la Superintendencia referida sobre la ejecución de los proyectos con los recursos trasladados (Art. 3. Par. 2). A su vez, el Decreto Legislativo *sub examine* instituye que los órganos de administración y vigilancia de dichas organizaciones serán responsables por la adecuada ejecución y seguimiento de los recursos trasladados, así como de la preservación de recursos suficientes en Fondo de Educación (Art. 4).

69. Pues bien, tanto la medida de autorización del traslado de recursos, como los específicos mecanismos de control para garantizar la destinación y la

adecuada ejecución de los mismos, guardan conexidad, inmediata y concreta, con la crisis que causó la declaratoria del Estado de Emergencia. Es más, tales medidas son idóneas y tienen por finalidad exclusiva contribuir sustancialmente al objetivo explícito del Decreto Legislativo 601 de 2017 consistente en “*canalizar recursos y esfuerzos institucionales que mejoren la situación de los damnificados*”. En particular, las dos clases de medidas contenidas en el Decreto Legislativo *sub examine* son adecuadas para proveer recursos económicos a los asociados damnificados y sus familiares con las exclusivas finalidades previstas en el acápite 2.1.2.1 de la Circular Básica de la Superintendencia de la Economía Solidaria.

70. En tales términos, dichas medidas tienen por finalidad y son adecuadas para proveer de recursos a los Fondos de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria domiciliadas en Mocoa o con asociados damnificados por la calamidad pública referida con el exclusivo objetivo de adelantar programas y actividades tendientes a auxiliar a dicha población con ocasión de la pérdida de sus casas, el colapso de los servicios médicos y hospitalarios, funerarios y de exequias, así como los problemas sanitarios relacionados con el tratamiento de los 290 cuerpos hallados sin sepultura, su descomposición y los eventuales brotes epidémicos que se deriven de esta situación.

71. La Corte evidencia que la finalidad de las medidas del Decreto Legislativo estudiado coincide plenamente con la conjuración de la causa de la crisis y de la prevención de la extensión de sus efectos anunciadas en el Decreto legislativo 601 de 6 de abril de 2017, en el cual explícitamente se estableció que se requerían medidas para paliar y superar “*la pérdida o la inhabilitación de las casas de cientos de colombianos, [la destrucción] de sus bienes personales y recursos económicos, [la inhabilitación] de las fuentes de subsistencia de las familias afectadas*”, así como el “*problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, pues la descomposición del material orgánico es fuente de brotes epidémicos, lo que pone en inminente riesgo la salud y la vida de los habitantes*”.

72. En tales términos, la Sala considera que las medidas contenidas en el decreto *sub examine* y destinadas a facilitar y canalizar recursos a los Fondos de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria, con el fin de auxiliar a sus asociados damnificados por la catástrofe acaecida en Mocoa y a sus familiares también declarados damnificados, guardan una relación de conexidad, interna y externa, y persiguen de manera adecuada conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia por medio del Decreto Legislativo 601 de 6 de abril de 2017. Dicha relación de conexidad y finalidad resulta evidente habida cuenta de las específicas actividades y programas a financiarse con base en los recursos del Fondo de Solidaridad de tales organizaciones.

(ii) Juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad

73. El *juicio de ausencia de arbitrariedad* tiene por objeto comprobar que en el Decreto Legislativo *sub examine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia³⁴. Al respecto, en términos generales, la Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento³⁵.

74. Al respecto, la Corte no advierte que el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 límite, afecte o, mucho menos, suspenda derechos humanos o libertades fundamentales. Tal como se estableció en los párrafos 44 a 51 de esta sentencia, el principal propósito de este Decreto es “*generar nuevas fuentes de apoyo financiero y social*” para los damnificados de la calamidad pública acaecida en Mocoa, Putumayo, mediante la autorización a las organizaciones de economía solidaria con sede en Mocoa o con afiliados damnificados en dicho municipio, para que, por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017, trasladen hasta el 50% del saldo registrado de sus Fondos de Educación a sus Fondos de Solidaridad. Los recursos trasladados se destinarán exclusivamente a cubrir el pago de actividades de solidaridad para sus asociados damnificados y para los familiares de estos que también hayan sido declarados damnificados con ocasión de la catástrofe que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

75. Además de exigirse la aprobación de la Asamblea General de la respectiva organización de economía solidaria para efectuar dicho traslado, esta medida se acompaña de un conjunto de mecanismos de control, verificación y seguimiento, para garantizar la adecuada ejecución de los recursos trasladados en actividades de solidaridad para los asociados damnificados o con familiares declarados oficialmente en dicha condición. Las medidas de control son (i) la expedición de un instructivo por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria en el cual se fijan los requisitos mínimos para efectuar dicho traslado, (ii) los reportes iniciales, periódicos y finales, que deberán presentar las organizaciones que hagan uso de la autorización del traslado de recursos, y, finalmente, (iii) la responsabilidad a cargo de los órganos de administración y vigilancia de las organizaciones de economía solidaria por la adecuada ejecución y seguimiento de los recursos trasladados, así como por la conservación de recursos suficientes en el Fondo de Educación para atender los programas y las actividades propias de este fondo.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-233 de 2011 y C-218 de 2011. En dichas sentencias estos dos elementos son fraccionados en 4 acápite, no obstante, en el presente caso, es posible estudiarlos de manera conjunta sin sacrificar su autonomía conceptual.

76. En tales términos, la finalidad y las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 son de contenido puramente presupuestario y financiero, específicamente relacionadas con el traslado de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria, y, bajo ninguna perspectiva suspenden o vulneran los derechos fundamentales. Todo lo contrario, su finalidad es proveer recursos a los asociados damnificados por la mencionada calamidad, o a los familiares de estos que también tengan la condición de damnificados oficialmente reconocidos, para que puedan atender sus necesidades básicas materiales asociadas a servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos, adquisición de mausoleos, osarios o lotes en parques cementerios, pagos de planes de protección de servicios médicos, funerarios y de exequias, entre otros, en el marco de la catástrofe aludida.

77. Finalmente, el Decreto Legislativo *sub examine* no contiene medida alguna que siquiera esté relacionada o, mucho menos, altere el normal funcionamiento de las ramas del poder público o que implique una modificación o suspensión de las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento. Por el contrario, las únicas referencias normativas del Decreto Legislativo que atañen a la función de una entidad pública son aquellas que precisamente reafirman el rol institucional y las específicas funciones de la Superintendencia de la Economía Solidaria como órgano de inspección, vigilancia y control de las organizaciones de economía solidaria.

78. En efecto, este Decreto instituye que dicha Superintendencia (i) deberá ser informada de la aprobación de los traslados de los recursos de los Fondos de Educación a los de Solidaridad (Art. 2), (ii) impartirá un instructivo en el que fije los requisitos mínimos para efectuar el traslado entre los fondos, los reportes de información, sus formalidades y periodicidad, así como la forma de efectuar la publicación o divulgación de la información sobre los proyectos a realizar entre los asociados (Art. 3. Par. 1), y, finalmente, (iii) recibirá los reportes de información sobre la ejecución de los proyectos con los recursos trasladados (Art. 3. Par. 2).

79. En consecuencia, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 732 de 2017 supera el juicio de ausencia de arbitrariedad habida cuenta de que (i) no suspende o vulnera derechos fundamentales, (ii) no desconoce los límites materiales previstos en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, (iii) ni altera el normal funcionamiento de las ramas del poder público, mucho menos en lo relacionado con las funciones de básicas de investigación y juzgamiento.

80. Por su parte, el *juicio de intangibilidad* parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca de la intangibilidad de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. En la sentencia C-723 de 2015, la Corte estableció que, en virtud del derecho

internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles los siguientes: “[el] *derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.*”

81. Pues bien, tal como se expuso en los anteriores párrafos, resulta evidente para la Corte que el Decreto Legislativo 732 de 2017 no contiene medida alguna que afecte derechos fundamentales, mucho menos aquellos señalados como intangibles por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, este Decreto también supera el denominado juicio de intangibilidad.

(iii) Juicio de no contradicción específica

82. Según la jurisprudencia reiterada de esta Corte, con el juicio de no contradicción específica la Corte verifica que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contengan “*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*”³⁶ y que (ii) no desconozcan “*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEE*”³⁷.

83. En primer lugar, la Corte no advierte contradicción específica alguna entre el contenido del Decreto *sub examine* y el ordenamiento constitucional. En efecto, ninguna norma de rango constitucional (i) prohíbe que se autorice a las organizaciones de economía solidaria efectuar traslados de recursos entre sus distintos fondos, (ii) limita las facultades de la Superintendencia de la Economía Solidaria para ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre las organizaciones de economía solidaria y, particularmente, sobre los traslados de recursos entre sus distintos fondos, en caso de ser autorizados, como ocurre en el presente caso, ni, finalmente, (iii) limita el régimen de responsabilidad de los órganos de administración y vigilancia de las organizaciones de economía solidaria. Por consiguiente, las medidas insertas en el Decreto Legislativo 732 de 2017 no contienen ninguna

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-225 de 2009.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

contradicción específica con normas de orden constitucional.

84. Por el contrario, la Corte encuentra que las medidas contenidas en el Decreto *sub examine* se ajustan, y, en cierta medida, son desarrollo concreto del principio de solidaridad constitucional (Arts. 1 y 95 de la CP), en especial respecto de los sujetos de especial protección constitucional, y del deber de fortalecimiento de las organizaciones solidarias (Art. 333 *ibídem*), así como de la propia naturaleza de las organizaciones de economía solidaria, reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia C-948 de 2001 en los siguientes términos: “*Las formas de economía solidaria son consideradas no solo como una eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo*”. Asimismo, las medidas de control sobre la adecuada ejecución y seguimiento de los recursos a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria previstas en este Decreto son consecuentes con el rol institucional de las superintendencias como entidades de inspección, vigilancia y control (Leyes 454 y 489 de 1998).

85. En segundo lugar, la Corte tampoco advierte que el Decreto No. 732 de 2017 desconozca los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Tal como se resaltó en el acápite correspondiente, el primero de tales límites, esto es, que los decretos legislativos expedidos tengan por única finalidad conjurar la crisis, impedir la extensión de sus efectos y que guarden relación directa y específica con dicho estado, es cumplido por el Decreto Legislativo *sub examine*. Por su parte, en relación con los otros dos elementos, para la Corte resulta claro que ninguno de los cinco artículos del Decreto Legislativo *sub examine* contiene norma alguna (i) que despierte siquiera mínima sospecha por afectar la competencia del Congreso para reformar, derogar o adicionar este o cualquier otro decreto legislativo, o (ii) que desmejore los derechos sociales de los trabajadores. Tales temas no son objeto de regulación en este Decreto y, por lo tanto, la Corte concluye que, en el presente asunto, también se supera el juicio de no contradicción específica.

(iv) Juicio de motivación suficiente

86. El artículo 8 de la LEEE dispone que los decretos legislativos deben “*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*”. De esta manera, con el juicio de motivación suficiente, la Corte busca verificar si en el decreto legislativo se indican las razones *suficientes* que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales³⁸. Además, la Corte ha establecido que “*en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*”³⁹.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-753 de 2015.

87. En el presente caso, el juicio de motivación suficiente resulta entonces menos exigente, dado que, como se señaló en el párrafo anterior, el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 no contiene medida alguna que imponga limitaciones a los derechos fundamentales. Sin embargo, la Corte resalta que el Decreto sí explicita la motivación de las medidas adoptadas en los términos que se refieren a continuación.

88. Los dos tipos de medidas contenidas en el Decreto *sub examine* y referidas en el párrafo 46 de esta providencia, lejos de vulnerar derechos fundamentales, están fundadas y, asimismo, motivadas: (i) en la importancia de las organizaciones de economía solidaria en el municipio de Mocoa, y, (ii) en la necesidad de nutrir el Fondo de Solidaridad de tales organizaciones para desarrollar proyectos que asistan a los asociados damnificados por la calamidad pública en el municipio de Mocoa, y a sus familiares declarados oficialmente en tal condición. En el Decreto *sub examine*, esta medida está expresamente motivada en la necesidad de “*generar nuevas fuentes de apoyo financiero y social*” para financiar programas relacionados con los “*servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos al asociado o sus familiares, servicios funerarios y de exequias*”, entre otros, lo cual redundará en la garantía de las necesidades básicas de los damnificados y, de contera, en la protección de sus derechos fundamentales.

89. En relación con lo anterior, la autorización a las organizaciones de economía solidaria para efectuar el referido traslado de recursos se justificó, en el Decreto objeto de estudio, en los siguientes términos: “*en aras de viabilizar el uso de los recursos de que disponen las organizaciones de economía solidaria que tienen presencia en las zonas afectadas, se hace necesario autorizar por una sola vez a estas organizaciones para hacer traslados entre sus fondos legales, permitiéndoles nutrir aquellos que tienen por vocación las labores de solidaridad, para que a través de estos últimos se desarrollen medidas efectivas de superación de la crisis*”.

90. Por su parte, el segundo grupo de medidas contenidas en el Decreto de la referencia, esto es, los mecanismos de control para asegurar que dichos recursos se destinen a actividades de solidaridad con los asociados damnificados, y sus familiares oficialmente declarados en tal condición, así como garantizar que se mantengan recursos suficientes en el Fondo de Educación para atender sus propios programas y actividades están expresamente motivados en la necesidad de “*adoptar medidas para verificar y realizar seguimiento sobre la adecuada ejecución de los recursos por parte de las organizaciones, sus órganos de administración y vigilancia, con el fin de delimitar y cuidar el estricto cumplimiento de recursos y garantizar la protección de todos los asociados*”.

91. En suma, sobre el juicio de motivación suficiente, la Corte concluye que, a pesar de no contener medidas que limiten derechos fundamentales y,

por lo tanto, no incluir motivaciones al respecto, el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 sí está debidamente motivado en sus considerandos.

(v) Juicio de incompatibilidad

92. El artículo 12 de la LEEE es el fundamento normativo del juicio de incompatibilidad⁴⁰. Según este artículo, “*los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción*”. Al respecto, la Corte sí encuentra que la autorización de la transferencia de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria, prevista en el artículo 1 del Decreto *sub examine*, resulta incompatible con el artículo 54 de la Ley 79 de 1988. Dicha incompatibilidad se explica en los siguientes términos:

93. La legislación colombiana prevé tres tipos de organizaciones de economía solidaria, a saber: (i) las cooperativas (reguladas en las Leyes 79 de 1988 y 454 de 1998), (ii) los fondos de empleados (regulados en las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998 y 1391 de 2010, así como en el Decreto 1481 de 1989), y, (iii) las asociaciones mutuales (reguladas en la Ley 454 de 1998 y en el Decreto 1480 de 1989). En términos generales, las organizaciones de economía solidaria son definidas como “*personas jurídicas organizadas para realizar actividades sin ánimo de lucro, en las cuales los trabajadores o los usuarios según el caso, son simultáneamente sus aportantes y gestores, creadas con el objeto de producir, distribuir y consumir conjunta y eficientemente, bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros y al desarrollo de obras de servicio a la comunidad en general (...)*”⁴¹. De conformidad con lo previsto en el artículo 69 del Decreto 1481 de 1989⁴² y 74 de la Ley 1480 de 1989⁴³, en todo aquello no regulado en relación con los fondos de empleados y las asociaciones mutuales, se aplicarán las disposiciones generales sobre entidades cooperativas, entre otras, la Ley 79 de 1988.

94. La Ley 79 de 1988, por medio de la cual “*se actualiza la legislación cooperativa*”, dispone que el patrimonio de las cooperativas estará compuesto “*por los aportes sociales individuales y los amortizados, los fondos y reservas*”

⁴⁰ Artículo 12. Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

⁴¹ Artículo 6 de la Ley 454 de 1998.

⁴² Artículo 69° del Decreto 1481 de 1989 (modificado por el art. 10, Ley 1391 de 2010). “*Las materias y situaciones no reguladas en el presente Decreto ni en sus decretos reglamentarios, se resolverán aplicando las disposiciones legales vigentes para las entidades cooperativas y, en subsidio, las previstas en el Código de Comercio para sociedades, siempre y cuando no se afecte la naturaleza de los fondos de empleados y su carácter de no lucrativos*”.

⁴³ Artículo 74° del Decreto 1480 de 1989. “*Las materias y situaciones no previstas en este Decreto o en sus reglamentos, se resolverán primeramente conforme a las disposiciones generales sobre entidades cooperativas, asociaciones y sociedades que por su naturaleza no sean contrarias a las Asociaciones Mutuales y subsidiariamente, se resolverán conforme a los principios mutualistas generalmente aceptados y a la doctrina*”.

de carácter permanente y las donaciones o auxilios que se reciban con destino al incremento patrimonial” (Art. 46), así como que dichas organizaciones “tendrán ejercicios anuales que se cerrarán el 31 de diciembre. Al término de cada ejercicio se cortarán las cuentas y se elaborará el balance, el inventario y el estado de resultados” (Art. 53).

95. Particularmente, en su artículo 54, la Ley 79 de 1988 dispone que **“Si del ejercicio resultaren excedentes, estos se aplicarán de la siguiente forma: Un veinte por ciento (20%) como mínimo para crear y mantener una reserva de protección de los aportes sociales; un veinte por ciento (20%) como mínimo para el Fondo de educación y un diez por ciento (10%) mínimo para un Fondo de solidaridad.”** En tales términos, los recursos aplicados a los fondos pasivos de las organizaciones de economía solidaria tienen destinación específica, son inmodificables y, además, intransferibles entre sí. En este sentido, en sus circulares y conceptos, en consonancia con la mencionada Ley, la Superintendencia ha interpretado que los fondos pasivos⁴⁴ de educación⁴⁵ y solidaridad⁴⁶ de las organizaciones de economía solidaria son agotables⁴⁷, su destinación es inmodificable⁴⁸ y sus recursos intransferibles entre sí⁴⁹.

⁴⁴ Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008. Ambos fondos están constituidos con “recursos económicos a través de excedentes del ejercicio, con los resultados positivos de otras actividades que se realicen con el fin de conseguir recursos (bazares, caminatas, entre otras) y con donaciones. Una vez agotados estos recursos, los fondos también podrán alimentarse contra gastos del ejercicio por decisión de la asamblea general, de conformidad con las actividades a cubrirse”.

⁴⁵ Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008. “Es un fondo pasivo social de carácter agotable. En éste se colocan los recursos dinerarios con destino al fortalecimiento del quinto principio cooperativo orientado a brindar formación (educación en economía solidaria con énfasis en los temas específicos relacionados con la naturaleza jurídica de cada organización, capacitación a sus administradores en la gestión empresarial, entre otros temas). Las actividades de asistencia técnica, de investigación y de promoción del cooperativismo hacen parte de la educación cooperativa. Este contexto aplica igualmente para las asociaciones mutuales que deberán establecer un fondo permanente de educación, cuya constitución e incremento será previsto en los estatutos (...) Con cargo al fondo de educación, solo se podrán sufragar los siguientes gastos: Cursos presenciales o a distancia, conferencias, mesas redondas, paneles, seminarios, talleres y demás eventos colectivos que tengan por objetivo predominante la formación (...) de los asociados que asistan a dichos eventos. Elaboración o compra de folletos, cartillas, libros, boletines, carteleros y demás publicaciones impresas que tengan por objetivo la formación, información y capacitación de sus lectores (...) Investigaciones efectuadas con medios técnicos y científicos y personal idóneo que permitan el desarrollo de los fines educativos estatutarios (...) consagrados por la organización solidaria o que contribuyan a su actividad económica, siempre que se ajusten a los principios y filosofía del sector solidario (...) Todas las actividades del fondo de educación deben estar debidamente reglamentadas por el órgano de administración competente y sus erogaciones deben tener racionalidad frente a los eventos organizados.”

⁴⁶ Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera No 004 de 2008. “Es un fondo pasivo social de carácter agotable. En éste se colocan los excedentes con destino a atender los eventos de solidaridad previstos en el respectivo reglamento. Este fondo se basa en la ayuda mutua y en la solidaridad, para que las cooperativas ofrezcan atención oportuna a sus asociados en caso de calamidad o de hechos imprevistos que los afecten. A manera enunciativa, pueden señalarse las siguientes actividades para las cuales se justifica hacer uso de los recursos del fondo de solidaridad: (...) Auxilio a los asociados de la cooperativa en caso de calamidad doméstica (...) para servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos al asociado o sus familiares (...) adquisición de mausoleos, osarios o lotes en parques cementerios, destinados a facilitarlos a los asociados o trabajadores mediante diversas modalidades (...) Todas las actividades del fondo de solidaridad deben estar debidamente reglamentadas por el órgano de administración competente.”

⁴⁷ Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008. Cfr. Circular Externa No. 007 de 8 de julio de 2009, entre otras.

⁴⁸ Superintendencia de la Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera 004 de 2008. Cfr. Circular Externa No. 007 de 8 de julio de 2009.

⁴⁹ Superintendencia de la Economía Solidaria. Concepto 18604 de 29 de mayo de 2009. Cfr. Concepto 029957 de 26 de agosto de 2004.

96. Así las cosas, la Corte evidencia que el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 resulta incompatible con la medida (prevista en el Decreto Legislativo *sub examine*) de autorización de traslado del 50% del saldo registrado del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria - *así sea por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017-*, para cubrir el pago de actividades de solidaridad para sus asociados damnificados y para los familiares de estos que también hayan sido declarados damnificados. Sin embargo, en todo caso, tal incompatibilidad está debidamente motivada en el Decreto Legislativo.

97. El Decreto Legislativo *sub examine* sí contiene las razones por las cuales la imposibilidad de efectuar traslados entre los referidos fondos de las organizaciones de economía solidaria es incompatible con el Estado de Emergencia decretado en el municipio de Mocoa, tras la calamidad pública mencionada. En este sentido, en los considerandos de este Decreto se señaló expresamente que con el fin de generar nuevas fuentes de apoyo social y financiero para el municipio, debe “*viabilizar[se] el uso de los recursos de que disponen las organizaciones de economía solidaria que tienen presencia en las zonas afectadas, [por lo que] se hace necesario autorizar por una sola vez a estas organizaciones para hacer traslados entre sus fondos legales, permitiéndoles nutrir aquellos que tienen por vocación las labores de solidaridad, para que a través de estos últimos se desarrollen medidas efectivas de superación de la crisis*”.

98. Además de fundarse en la importancia de las organizaciones de economía solidaria en el municipio de Mocoa, dicha transferencia al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria se justificó, en el Decreto objeto de este examen, con base en las siguientes razones: “*el Fondo de Solidaridad se caracteriza por ser un instrumento a través del cual se presta auxilio a los asociados de las organizaciones de economía solidaria en caso de calamidad doméstica, para servicios médicos, hospitalarios y quirúrgicos al asociado o sus familiares, servicios funerarios y de exequias, contribuciones y obras de desarrollo sostenible del medio ambiente y de la comunidad, donaciones ocasionales frente a calamidades o a hechos que generen catástrofes o perjuicios colectivos en el entorno de la organización solidaria, entre otros; de acuerdo con la reglamentación que expida el órgano de administración competente*”. De esta manera, “*los recursos del Fondo de Educación podrían ayudar a solventar transitoriamente actividades de solidaridad ejecutables a través del Fondo de Solidaridad, en beneficio exclusivo de los asociados y familiares de éstos declarados oficialmente damnificados por la tragedia*”.

99. En consecuencia, la Corte encuentra que (i) sí presenta incompatibilidad entre el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 y la medida de autorización de traslado de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad adoptada en el Decreto Legislativo *sub examine*, pero que, en todo caso, (ii) en

este Decreto sí se expusieron las razones concretas, ponderadas y suficientes, por las cuales debe permitirse la autorización de los traslados de fondos descrita en aras de superar la crisis que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia. En estos términos, el Decreto Legislativo 732 de 2017 también supera el juicio de incompatibilidad.

(vi) Juicio de necesidad

100. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean “*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*”. La Corte ha señalado que el análisis de los decretos legislativos en punto de necesidad debe versar sobre dos aspectos. Primero, *la necesidad fáctica*, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Segundo, *la necesidad jurídica*, que implica verificar “*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*”⁵⁰.

101. Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, la Corte evidencia que al menos tres razones justifican las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo *sub examine* relativas a la autorización del traslado de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria y a los específicos mecanismos de control para garantizar la destinación y la adecuada ejecución de los mismos. Primero, la insuficiencia de los recursos públicos disponibles para atender la calamidad pública que motivó el Estado de Emergencia en Mocoa. Segundo, la dimensión y relevancia de la economía propia de las organizaciones de economía solidaria en dicho Municipio y su potencialidad para conjurar la calamidad y evitar la propagación de sus efectos. Y, tercero, la importancia de tales organizaciones entre las comunidades indígenas asentadas en tal territorio, las cuales resultaron afectadas por la tragedia.

102. Primero, en el Decreto Legislativo 601 de 2017, el Gobierno Nacional reconoció que los recursos públicos destinados a atender la calamidad pública acaecida en Mocoa resultaban insuficientes y que, por lo tanto, devenía necesario habilitar nuevas fuentes de recursos. En este sentido, dicho Decreto expresamente señaló que “*aunque el Gobierno nacional destinó \$40.000 millones disponibles para la vigencia 2017 del Fondo de Compensación Interministerial, asignados a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, para atender la emergencia a la que se refiere el presente decreto, resulta necesario acudir a las facultades legales que ofrece el Estado de Emergencia para adicionar nuevos recursos (...)*”. Pues bien, en este contexto, la medida de autorización de traslado de recursos prevista en el

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

Decreto *sub examine* deviene necesaria para efectos de habilitar nuevos recursos destinados a conjurar la crisis.

103. Segundo, el Decreto Legislativo 732 de 2017 reconoce a las organizaciones de economía solidaria como actores económicos y sociales relevantes en el municipio de Mocoa y con potencial para contribuir a la creación de fuentes de auxilio económico para los damnificados que les permita superar los efectos de la calamidad. Por tal razón, tras reconocerse expresamente en este Decreto Legislativo que resulta necesario “*generar nuevas fuentes de apoyo financiero y social para la región*”, a renglón seguido, se resaltó que “*las organizaciones del sector de la economía solidaria han aportado significativamente al desarrollo de la actividades sociales y económicas del municipio de Mocoa, al punto que cuentan con más de 11.000 asociados, muchos de los cuales resultaron afectados por la tragedia.*” Tales consideraciones justifican la necesidad de autorizar el traslado de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria, previsto en el artículo 1 del Decreto Legislativo *sub examine*.

104. Tercero, en otros decretos legislativos adoptados con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia del Decreto 601 de 2017, el Gobierno Nacional ha reconocido la particular afectación de los grupos indígenas como consecuencia de la tragedia acaecida, así como la importancia de las organizaciones de economía solidaria en dichas comunidades y, por consiguiente, la necesaria focalización de las medidas de excepción en tales organizaciones que permitan superar la crisis. Así, solo a título ilustrativo, en el Decreto Legislativo 658 de 2017, el Gobierno reconoció que “*en la región residen diferentes grupos indígenas que también se vieron afectados [y que, por lo tanto,] es necesario implementar acciones en favor de su recuperación*”, así como que “*una de las formas de operación para el desarrollo de las actividades económicas propias de los grupos indígenas es a través de las figuras asociativas y del sector solidario*”.

105. Desde el punto de vista de la necesidad jurídica, pese a la existencia del Fondo de Solidaridad en las organizaciones de economía solidaria de conformidad con la legislación ordinaria, la Corte también verifica que al menos tres razones justifican las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 732 de 2017. Primero, el traslado de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad exigía la autorización otorgada en el primer artículo del Decreto *sub examine*. Segundo, la destinación exclusiva de tales recursos, dispuesta en el artículo 3 *ibídem*, resultaba indispensable. Y, tercero, las medidas de control para garantizar el uso adecuado y la destinación exclusiva de tales recursos, previstas en sus artículos 1, 2, 3 y 4, resultan también necesarias.

106. Primero, tal como se evidenció en el acápite correspondiente al juicio de compatibilidad, dado que el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 establece la

destinación exclusiva y la intransferibilidad de los recursos de los distintos Fondos pasivos, la viabilización de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad exigía, necesariamente, la autorización del traslado de los recursos establecido en el artículo 1 del Decreto Legislativo *sub examine*. En efecto, en la legislación ordinaria no existen disposiciones que autoricen dicho traslado y que, por lo tanto, sean idóneas para canalizar recursos del Fondo Pasivo de las organizaciones de economía solidaria al Fondo de Solidaridad, en aras de que, ante catástrofes o graves crisis, se fortalezcan y promuevan las funciones de ayuda y solidaridad de tales organizaciones. Por estas razones, la autorización prevista en el artículo 1 del Decreto Legislativo resultaba indispensable.

107. Lo anterior, habida cuenta de la magnitud de la crisis acaecida en Mocoa, así como de la importancia social y económica de las organizaciones de economía solidaria en esta zona, debidamente motivadas en los considerandos del Decreto Legislativo *sub examine*, y la insuficiencia de los recursos económicos disponibles, resultó determinante para que el Gobierno Nacional, de manera razonable, otorgará la referida autorización de traslado de recursos, por una sola vez, y únicamente para financiar programas relacionados con el Fondo de Solidaridad de las dichas organizaciones.

108. Segundo, también resulta necesario resaltar que el propio artículo 3 del Decreto Legislativo objeto de estudio destina los recursos trasladados del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad “*exclusivamente a cubrir las actividades de solidaridad en beneficio de los asociados declarados oficialmente y los familiares de estos que también cuenten con tal declaratoria*” conforme a lo previsto en el acápite 2.1.2.1 de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia. Tal *destinación exclusiva* asegura y garantiza que dichos recursos financien *únicamente* las actividades y proyectos asociados y destinados a conjurar las causas de la crisis, tal como se describió en los párrafos 60 a 72, que no otro tipo de actividades ajenas a la calamidad que propició la declaratoria del Estado de Emergencia en Mocoa.

109. Tercero, los mecanismos de control previstos en el Decreto Legislativo *sub examine* (informes a la Superintendencia, instructivo de esta entidad que fije los requisitos y condiciones para el traslado y la responsabilidad de los órganos de administración de las organizaciones de economía solidaria, descritos en los párrafos 44 a 51) también resultan necesarios para efectos de garantizar la adecuada ejecución, el correcto uso y el debido seguimiento de los recursos trasladados con ocasión del ejercicio de la autorización que el artículo 1 del Decreto le concede a las organizaciones de economía solidaria allí descritas.

110. En suma, el Gobierno no solo no incurrió en error manifiesto en su apreciación respecto de la utilidad de las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo *sub examine*, sino que, a juicio de esta Corte, acertó en su

valoración, fáctica y jurídica, de la autorización para efectuar la transferencia de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria, prevista en el artículo 1 del Decreto Legislativo, así como de los dispositivos para garantizar su adecuada ejecución y seguimiento, dispuestos en los artículos 2, 3 y 4, como medidas necesarias para conjurar la crisis acaecida en Mocoa y, así, evitar la propagación de sus efectos.

(vii) Juicio de proporcionalidad

111. El artículo 13 de la LEEE prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Según la jurisprudencia constitucional, el juicio de proporcionalidad de los decretos legislativos de desarrollo exige la verificación de dos elementos. Primero, que dicha medida “*debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*”⁵¹. Segundo, que la medida excepcional “*garde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos*”⁵².

112. En tales términos, la Corte evidencia que el decreto legislativo *sub examine* supera el juicio de proporcionalidad porque, de un lado, tal como se señaló en secciones anteriores, las medidas adoptadas no limitan o restringen derechos y garantías constitucionales y, de otro lado, son proporcionales con los hechos de la crisis que se pretenden conjurar. En relación con esto último, lo cierto es que (i) ninguna de las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo *sub examine* resulta excesiva en relación con la naturaleza de la calamidad pública que se pretende conjurar, (ii) todas las medidas son plenamente compatibles con la naturaleza, fines, composición y características de las organizaciones de economía solidaria y de las actividades de inspección, control y vigilancia a la que están sometidas, (iii) las medidas contribuyen altamente a la satisfacción de los derechos de los damnificados por la calamidad que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, y, finalmente, (iv) están debidamente limitadas y restringidas a la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, la conjuración de la crisis y del despliegue de sus efectos.

113. Primero, tanto la medida de autorización de traslado de los recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad, prevista en el artículo 1 del Decreto Legislativo *sub examine*, como los medios de control para asegurar la adecuada ejecución de tales recursos, dispuestos en los artículos 2, 3 y 4 *ibídem*, no resultan excesivos en relación con la crisis que se pretende conjurar. Por el contrario, todas son medidas razonables y legítimas para efectos de alcanzar los objetivos descritos en los párrafos 60 a 72 de esta

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-723 de 2015.

providencia, y, por lo tanto, en este caso, constitucionalmente justificadas para conjurar la crisis y evitar que se desplieguen sus efectos. La Corte no advierte (i) extralimitación alguna por parte del Gobierno Nacional, (ii) exceso en el ejercicio de sus competencias, (iii) ni que el alcance las medidas sean exorbitantes de cara a la crisis que se pretende conjurar. Por el contrario, la Corte encuentra que dichas medidas se ajustan y responden, de manera mesurada, a la calamidad pública acaecida en Mocoa.

114. Segundo, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 732 de 2017 son compatibles con la naturaleza, fines, composición y características de las organizaciones de economía solidaria y de las actividades de inspección, control y vigilancia a las que están sometidas. De una parte, la medida de traslado de recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad para auxiliar a los asociados damnificados de la tragedia de Mocoa es plenamente compatible con los principios constitucionales de solidaridad (art. 1 y 95 de la CP) y asociación (art. 38 de la CP), *-en tanto la solidaridad es justamente el fin de dichas asociaciones-* y, otros principios legales como participación, colaboración, ayuda mutua y servicio a la comunidad⁵³. Tal medida es, además, plenamente acorde con los objetivos y finalidades de las organizaciones de economía solidaria, entre los que se encuentran la promoción del desarrollo integral del ser humano, participar en los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social⁵⁴.

115. De otra parte, la Corte evidencia que las funciones de vigilancia, control y seguimiento respecto del manejo de los recursos trasladados del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad, asignadas a la Superintendencia de Economía Solidaria por el Decreto Legislativo 732 de 2017, también resultan compatibles con las funciones ordinarias de este ente, tales como: (i) *“ejercer el control, inspección y vigilancia (...) para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias y de las normas contenidas en sus propios estatutos”*, (ii) *“proteger los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general”*, (iii) *“vigilar la correcta aplicación de los recursos de estas entidades, así como la debida utilización de las ventajas normativas a ellas otorgadas”*, (iv) *“supervisar el cumplimiento del propósito socioeconómico no lucrativo que ha de guiar la organización y funcionamiento de las entidades vigiladas”*.⁵⁵

116. Tercero, las medidas del Decreto Legislativo *sub examine* están destinadas exclusivamente a cubrir las actividades de solidaridad en beneficio de los asociados de las organizaciones de economía solidaria damnificados o sus familiares así declarados. Tales actividades, descritas en el acápite 2.1.2.1 de la Circular Básica Contable y Financiera de la Superintendencia de la Economía Solidaria, están intrínsecamente relacionadas con las necesidades

⁵³ Ley 454 de 1998, art. 4.

⁵⁴ Ley 454 de 1998, arts. 3 y 4.

⁵⁵ Ley 454 de 1998, art. 35.

básicas que, en atención a la tragedia acaecida, resultan en extremo apremiantes. Por lo tanto, en estos términos, habida cuenta de su idoneidad y necesidad, las medidas contenidas en este Decreto Legislativo contribuyen altamente a la satisfacción de los derechos fundamentales de dicha población a la salud, vivienda digna, alimentación, entre otros.

117. Finalmente, la autorización de traslado de los recursos del Fondo de Educación al Fondo de Solidaridad de las organizaciones de economía solidaria está debidamente limitada y restringida en al menos los siguientes términos: (i) tal autorización faculta, que no obliga, a las organizaciones de economía solidaria a efectuar dicho traslado, lo cual resulta compatible con la autonomía de dichas organizaciones⁵⁶; (ii) se puede ejercer *“por una sola vez y hasta el 31 de julio de 2017”*, con lo cual se limita temporalmente, se impide la institucionalización de la medida de excepción y se le imprime estricta inmediatez al ejercicio de tal facultad para efectuar traslados en relación con la calamidad pública acaecida⁵⁷; y, (iii) únicamente se autoriza a las organizaciones de economía solidaria *“domiciliadas o con asociados declarados oficialmente damnificados por el desastre en el municipio de Mocoa”*, con lo cual se limita geográficamente el alcance de la medida para que de ella se beneficien estas y no otras de tales organizaciones.

118. Además, la medida está debidamente limitada por cuanto (iv) autoriza el traslado de *“hasta el 50% del saldo registrado a la fecha de expedición del presente decreto en el Fondo de Educación”* y prescribe que *“en ningún caso serán objeto de este traslado los excedentes de la vigencia 2017”*, con lo cual

⁵⁶ Ley 79 de 1988. Artículo 2°. *“Declárese de interés común la promoción, la protección y el ejercicio del cooperativismo como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso, a la racionalización de todas las actividades económicas y a la regulación de tarifas, tasas, costos y precios, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares. El Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo, mediante el estímulo, la protección y la vigilancia, sin perjuicio de la autonomía de las organizaciones cooperativas.”* Artículo 151. *“Las cooperativas estarán sujetas a la inspección y vigilancia permanente del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, de conformidad con la ley, con la finalidad de asegurar que los actos atinentes a su constitución, funcionamiento, cumplimiento del objeto social y disolución y liquidación, se ajusten a las normas legales y estatutarias. Además de las facultades de inspección y vigilancia que corresponden al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, los organismos cooperativos se someterán a la inspección y vigilancia concurrente de otras entidades del Estado, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones. Las funciones de inspección y vigilancia no implican por ningún motivo facultad de cogestión o intervención en la autonomía jurídica y democrática de las cooperativas.”* Ley 454 de 1998. Artículo 2°. *“Definición. Para efectos de la presente ley denominase Economía Solidaria al sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas y humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía.”* Artículo 3°. *“Protección, promoción y fortalecimiento. Declárase de interés común la protección, promoción y fortalecimiento de las cooperativas y demás formas asociativas y solidarias de propiedad como un sistema eficaz para contribuir al desarrollo económico, al fortalecimiento de la democracia, a la equitativa distribución de la propiedad y del ingreso y a la racionalización de todas las actividades económicas, en favor de la comunidad y en especial de las clases populares. Parágrafo. El Estado garantizará el libre desarrollo de las Entidades de Economía Solidaria, mediante el estímulo, promoción, protección y vigilancia, sin perjuicio de su natural autonomía.”* Artículo 4°. *“Principios de la Economía Solidaria (...) 3. Administración democrática, participativa, autogestionaria y emprendedora. 8. Autonomía, autodeterminación y autogobierno.”*

⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-226 de 2011.

se garantiza un flujo considerable de recursos al Fondo de Solidaridad y, a su vez, que se preserven sustanciales recursos en el Fondo de Educación para que pueda financiar los proyectos y actividades a su cargo. Finalmente, tales recursos (v) se destinan “*exclusivamente a cubrir las actividades de solidaridad en beneficio de los asociados declarados oficialmente damnificados y los familiares de éstos que también cuenten con tal declaratoria*”, con lo cual se asegura que estos recursos sean destinados únicamente a conjurar la crisis anotada, en lugar de utilizarse con otros fines.

119. Por último, en relación con las medidas de control previstas en el Decreto Legislativo *sub examine*, la Corte advierte que estas son razonables y contribuyen a garantizar el uso correcto, la adecuada ejecución y el seguimiento de tal traslado, sin que resulten excesivas o exorbitantes. En efecto, (i) dichas medidas solo se ejercen en relación con aquellas organizaciones de economía solidarias descritas que efectúen el traslado autorizado, y, (ii) se activan, en este caso, con la aprobación autónoma que dé la Asamblea General de la respectiva organización de efectuar dicho traslado, de la cual se informará a la Superintendencia de la Economía Solidaria, junto con la “*copia del acta de la Asamblea y la propuesta detallada de la utilización de los recursos*” en la que se incluya el monto y el porcentaje de recursos a trasladar. Tal información resulta por completo necesaria para el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia y control de dicho ente.

120. A su vez, la Corte encuentra que es razonable y consecuente con el rol de la Superintendencia y la naturaleza de sus funciones que esta (iii) imparta un instructivo en el que “*fije los requisitos mínimos para efectuar el traslado de fondos, los reportes de información, a presentar por las organizaciones, forma del reporte y su periodicidad, y la forma de publicación y divulgación entre los asociados y el público en general de la información de los proyectos a realizar*”. Tales componentes del instructivo, además de contribuir razonablemente al ejercicio de la inspección, vigilancia y control a cargo de esta Superintendencia, permiten garantizar la publicidad necesaria que estos proyectos deben tener entre la población destinataria de estas medidas.

121. Por último, los reportes sobre el traslado y ejecución de los recursos que deben presentar las organizaciones de economía solidaria a la Superintendencia de la Economía Solidaria, así como su periodicidad, además de adecuados y necesarios para garantizar el uso y la destinación correcta de los recursos transferidos, son medidas que no comportan exceso alguno por parte del Gobierno Nacional y resultan plenamente compatibles con el rol institucional de este ente de control. Tampoco resulta exagerada y, por el contrario, es por completo moderada y ajustada el régimen ordinario, la específica responsabilidad de los órganos de administración y vigilancia de las organizaciones de economía solidaria en relación con (i) la adecuada ejecución de los recursos trasladados y (ii) la preservación de recursos suficientes en el Fondo de Educación. En fin, dado que no son excesivas, sino por el contrario, adecuadas, necesarias y razonables, estas medidas no merecen

reproche alguno en sede de proporcionalidad.

(viii) Juicio de no discriminación

122. El juicio de no discriminación tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE. Según dicha disposición, “*las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica*”. Además de tales criterios, la Corte ha establecido que con este juicio se verifica que el Decreto Legislativo no imponga tratos diferenciados injustificados con base en otros criterios sospechosos⁵⁸ señalados por la jurisprudencia constitucional, tales como el sexo o la orientación sexual⁵⁹.

123. La Corte no advierte que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 impongan trato discriminatorio alguno y, mucho menos, fundado en criterios sospechosos como los mencionados en el anterior párrafo. Dicho Decreto no contiene tratamientos discriminatorios ni distinciones, con base en criterios sospechosos, entre los diversos tipos de organizaciones de economía solidaria, ni entre los beneficiarios de las actividades y programas a financiarse con los recursos trasladados al Fondo de Solidaridad. Por el contrario, el Decreto autoriza *a todas las organizaciones de economía solidaria* con domicilio en Mocoa, o con asociados declarados oficialmente damnificados en este municipio, a efectuar el mencionado traslado de recursos, en aras de adelantar actividades y programas de solidaridad en beneficio de *los asociados* damnificados así como de *sus familiares* que también hayan sido declarados damnificados, sin distinción alguna.

124. Como se advierte, esta medida, transitoria y excepcional (i) respeta el principio de no discriminación con base en criterios sospechosos, (ii) es una expresión del especial deber de protección de los damnificados por la calamidad pública que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, y, finalmente, (iii) es razonable, en la medida en que, de un lado, limita la autorización de traslado de recursos *únicamente, y por una sola vez, a las organizaciones de economía solidaria con domicilio en Mocoa o afiliados damnificados en dicha tragedia* y, de otro lado, restringe la destinación de los recursos trasladados “*exclusivamente a cubrir actividades de solidaridad en beneficio de los asociados declarados oficialmente damnificados y los familiares de estos que también cuenten con tal declaratoria*”. Esta última restricción resulta, además, consecuente con la naturaleza de las organizaciones de economía solidaria, sus fines, propósitos y composición. En todo caso, se advierte que la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. ““Los criterios *sospechosos* son, en últimas, categorías que (i) se fundan en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia a riesgo de perder su identidad; (ii) han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y, (iii) no constituyen, *per se*, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racional y equitativo de bienes, derechos o cargas sociales.”

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-742 de 2015 y C-723 de 2015.

dichas medidas será evaluada en los juicios posteriores.

125. Finalmente, la Corte tampoco advierte trato discriminatorio alguno entre las medidas de control previstas en el Decreto Legislativo objeto de estudio para asegurar que los recursos se destinen a actividades de solidaridad con los asociados damnificados y sus familiares oficialmente declarados en tal condición. En efecto, (i) el instructivo expedido por la Superintendencia de la Economía Solidaria en el que se fijan los requisitos mínimos para efectuar el traslado de recursos señalado *se aplica, sin distingo alguno, a todas las organizaciones* de economía solidaria antes descritas que lleven a cabo dicho traslado, (ii) la obligación de presentar los reportes, iniciales, periódicos y finales, está igualmente a cargo de *todas las organizaciones* que hagan uso de la autorización para el traslado de tales recursos, y, finalmente, (iii) la responsabilidad a cargo de los órganos de administración y vigilancia por la adecuada ejecución y seguimiento de los recursos trasladados, así como por la garantía de preservar recursos suficientes en el Fondo de educación para atender los programas y las actividades propias de este fondo, se predica de *todas las organizaciones* de economía solidaria que efectúen dicho traslado de recursos.

126. En conclusión, la Corte encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo No. 732 de 2017 superan el juicio de no discriminación.

127. Resta solo mencionar que el artículo 5 del Decreto Legislativo *sub examine*, el cual dispone que “*el presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación*”, no amerita ningún reparo de constitucionalidad.

G. Conclusión

128. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, “*Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo*” sí cumple con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo No. 732 de 5 de mayo de 2017, “*Por el cual se dictan medidas transitorias para contribuir al fortalecimiento de la solidaridad y la economía social, y conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, Departamento del Putumayo*”.

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

ROCIO LOAIZA MILIAN
Secretaria General (e)