



Sentencia 275 de 2011 Corte Constitucional

Sentencia C-275/11

Referencia: expediente R.E.-193

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 4833 del 29 de diciembre de 2010, "Por el cual se decretan medidas asociadas al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, tendientes a conjurar el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado mediante Decreto 4580 de 2010."

Magistrada Ponente: MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., doce (12) de abril dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión constitucional del Decreto Legislativo 4833 de 2010, "Por el cual se decretan medidas asociadas al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, tendientes a conjurar el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado mediante Decreto 4580 de 2010."

ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el día 30 de diciembre de 2010, el Presidente de la República remitió a esta Corporación copia del Decreto Legislativo N° 4833 de 2010, "Por el cual se decretan medidas asociadas al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, tendientes a conjurar el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado mediante Decreto 4580 de 2010" expedido el 29 de diciembre de 2010 del mismo año, para efectos de su revisión constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7º de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento por este Despacho, se ordenó mediante auto de 26 de enero de 2011 oficiar al Secretario General del Departamento Administrativo de la Presidencia para que dentro de los tres (3) días siguientes contados a partir del recibo del auto, se sirva remitir los sustentos probatorios y demás elementos que justificaron la expedición del Decreto 4833 de 2010, así como las razones por las cuales considera que tales disposiciones son constitucionales "a la luz de los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, no discriminación y demás requisitos que señalan los artículos 2, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 46 y 47 de la Ley Estatutaria de Estados Excepción (Ley 137 de 1994)".

En el mismo auto también se ofició al Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para que en el término de tres (3) días, contados a partir del recibo de la comunicación, sustentara su posición respecto de la compatibilidad del decreto legislativo con la Constitución y la Ley 137 de 1994.

Revisadas las anteriores pruebas, el Despacho consideró que se requería información adicional para que esta Corporación pudiese pronunciarse de fondo y de manera definitiva, así que se ofició nuevamente al Secretario General del Departamento la Presidencia de la República, para que en el término de tres días suministrara la siguiente información: (i) el número de personas que integran el Registro Único de Damnificados, (ii) la fecha en que dicho Registro se consolidó, a fin de establecer si durante la vigencia del Decreto 4833 de 2010, tal Registro había concluido y se encontraba operando, y en caso de que no fuese así, (iii) cuándo calcula el Gobierno que quedará consolidado, y (iv) explicar las medidas que ha previsto para atender esta situación.

Por último, se ordenó que el proceso fuese fijado en lista de la Secretaría General por el término de cinco (5) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar el Decreto referido en los términos del artículo 37 del Decreto 2067 de 1991.

Vencido el período probatorio respectivo, se ordenó dar traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal correspondiente.

Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto sometido a su revisión.

TEXTO DEL DECRETO

El siguiente es el texto del Decreto No. 4833 del 2010, tal como aparece publicado en el Diario Oficial N° 47.937.

DECRETO NÚMERO 4833 DE 2010

(Diciembre 29)

Por el cual se decretan medidas asociadas al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tendientes a conjurar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado mediante Decreto 4580 de 2010

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política y el Decreto 4580 de 2010, y

CONSIDERANDO:

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

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

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante Decreto número 4580 de 2010 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha de expedición de dicho decreto, esto es, a partir del 7 de diciembre de 2010, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos.

Que tal y como se menciona en dicho decreto como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales y se ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional.

Que tal y como lo indica el Decreto 4580 de 2010, numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan y su permanencia en tales sitios de alta vulnerabilidad constituye una grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal, lo que además impide acceder al uso de los servicios instalados en sus lugares de habitación.

Que en este mismo decreto se advierte la necesidad de realizar de manera oportuna las distintas obras de infraestructura: analizar los trámites para la construcción de las respectivas obras de urbanismo y vivienda; y establecer mecanismos eficaces para la financiación de los proyectos correspondientes. Lo anterior, permitirá que el Estado a través de la inversión en infraestructura de telecomunicaciones dote dichas viviendas de las facilidades necesarias para que la población afectada tenga acceso a Internet.

Que asimismo el referenciado decreto expone que a causa del fenómeno de La Niña se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión, ocasionando cierres totales de vías en más de treinta sitios, y cierres parciales o pasos restringidos en más de ochenta lugares de la geografía nacional, lo cual acrecienta la necesidad del uso de los servicios y redes de telecomunicaciones como herramienta de conectividad y la comunicación entre los diferentes sitios.

Que el Decreto 4580 de 2010 establece expresamente: "Que es necesario garantizar la continua y oportuna comunicación entre los damnificados y las personas en riesgo, los socorristas, el personal de atención y las autoridades responsables, así como asegurar que los mensajes dirigidos a la población sobre los riesgos, los lugares donde recibirán protección, los beneficios que pueden reclamar, entre otra información útil, sean transmitidos en horarios de alta audiencia por los canales públicos y privados".

Que de conformidad con lo dispuesto por el Decreto 4579 de 2010 "por el cual se declara la situación de Desastre Nacional en el Territorio Colombiano", en su artículo 5º dispone que "se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los Censos de afectados elaborados por los Comités Locales de los municipios afectados, con el aval del respectivo Comité Regional y de una entidad operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres".

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 1341 de 2009, en casos de atención de emergencia, desastres o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deben poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y deben dar prioridad a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran.

Que no obstante el alcance de lo expuesto en el artículo 8º de la Ley 1341 de 2009, y dada la magnitud de la calamidad pública a que se ha hecho referencia, las funciones legales del ejecutivo y los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres son insuficientes para conjurar la crisis y por tanto, es necesaria la intervención del órgano ejecutivo en búsqueda de la protección de los derechos de los damnificados en situaciones donde estos no cuentan con la capacidad de acceder a los servicios.

Que no obstante haber realizado campañas y acciones en las cuales los diferentes agentes del sector de TIC fueron abanderados como es el caso de la iniciativa "Colombia Humanitaria", aun faltan muchos recursos y herramientas para atender la emergencia.

Que los servicios y redes de telecomunicaciones se constituyen en un instrumento fundamental para colaborar de manera rápida y eficiente en las labores de atención de desastres y defensa y protección de la vida humana.

Que la situación presentada por la ola invernal requiere de la pronta respuesta de las autoridades competentes, brigadistas y demás entidades encargadas de la atención de desastres, para lo cual los servicios y redes de telecomunicaciones prestan un apoyo y ayuda efectiva.

Que para efectos de lograr la efectiva comunicación entre los diferentes organismos de orden nacional, departamental y municipal en aras de generar condiciones de ayuda coordinada en pro de los damnificados por la ola invernal, resulta indispensable la utilización de las redes y servicios de telecomunicaciones.

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

Que esta situación de calamidad pública puede en el futuro extender sus efectos a magnitudes cada vez mayores, de manera que se hace necesario adoptar medidas y desarrollar proyectos de infraestructura en telecomunicaciones y proteger en lo sucesivo a la población de amenazas económicas, sociales y ambientales como las que se están padeciendo.

DECRETA:

Artículo 1º. OBJETO. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los operadores de televisión comunitaria, y los operadores de televisión por suscripción cableada y satelital contribuirán en la atención de la emergencia invernal que generó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Artículo 2º. NO COBRO DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES A LOS DAMNIFICADOS POR LA SITUACIÓN DE DESASTRE NACIONAL. Durante el periodo de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica los proveedores de redes y servicios de telefonía fija (TPBCL, TPBCLE, llamadas de Larga Distancia y a móvil), televisión comunitaria, televisión por suscripción cableada y satelital y acceso a internet, que presten servicios en las zonas de emergencia, ya sea directamente o a través de interconexión con operadores ubicados en esas zonas, no cobrarán cargo alguno a los usuarios que por su condición de damnificados no les sea posible hacer uso del servicio. Se entiende por damnificado lo definido en el artículo 5º del Decreto 4579 del 2010. Como consecuencia del no cobro de los servicios de telecomunicaciones no habrá lugar al pago de cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino a estos usuarios.

Parágrafo 1º. Los operadores deberán tener en cuenta la información proporcionada por el Sistema de Atención de Desastres en relación con el Registro Único de Damnificados, para sus procesos de facturación y recaudo.

Parágrafo 2º. En los casos en que los proveedores y operadores hayan remitido las facturas a usuarios catalogados como damnificados con cargos imputables desde el momento de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dicho cobro deberá ser descontado en la próxima facturación.

Artículo 3º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

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

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

La Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

Patti Londoño Jaramillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Carlos Echeverry Garzón.

El Ministro de Defensa Nacional,

Rodrigo Rivera Salazar.

El Ministro de Agricultura y de Desarrollo Rural,

Juan Camilo Restrepo Salazar.
El Ministro de la Protección Social,
Mauricio Santa María Salamanca.
El Ministro de Minas y Energía,
Carlos Enrique Rodado Noriega.
El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,
Sergio Diazgranados Guida.
La Ministra de Educación Nacional,
María Fernanda Campo Saavedra.
La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
Beatriz Elena Uribe Botero.
El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,
Diego Ernesto Molano Vega.
El Ministro de Transporte,
Germán Cardona Gutiérrez.
La Ministra de Cultura,
Mariana Garcés Córdoba.

INFORMES SOLICITADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Informe del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹

Mediante comunicación escrita del 26 de enero de 2011, en representación del Secretario General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República intervino la Secretaría Jurídica para solicitar a esta Corporación la exequibilidad del Decreto Legislativo 4833 de 2010 por cumplir los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional, con fundamento en los argumentos que a continuación de presentan.

1.1. El Decreto 4833 de 2010 cumple con los requisitos formales establecidos en la Constitución: (i) fue expedido por el Presidente de la República, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales; (ii) cuenta con la firma de todos los ministros; (iii) está debidamente motivado; (iv) fue dictado durante el límite temporal establecido en el artículo 1 del Decreto 4580 de 2010; y (v) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

1.2. En relación con el examen material, la Secretaría Jurídica de la Presidencia afirma que el Decreto 4833 de 2010 se encuentra ajustado a la Constitución, a la ley estatutaria que regula los estados de excepción en Colombia (Ley 137 de 1994), a las disposiciones internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, y a la jurisprudencia constitucional porque cumple con los requisitos de conexidad, finalidad, necesidad, idoneidad y ausencia de arbitrariedad.

1.2.1. El Decreto 4833 de 2010, introduce las siguientes medidas:

(i) El deber de atención a la población afectada por la emergencia invernal a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de los operadores de televisión comunitaria, y de los operadores de televisión por suscripción cableada y satelital, que presten servicios en las zonas de emergencia, ya sea directamente o a través de interconexión con operadores ubicados en tales zonas.

(ii) Como consecuencia de la anterior obligación, el no cobro de los servicios de telecomunicaciones a los usuarios que por su condición de damnificados no les sea posible hacer uso del servicio, durante el periodo de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, concretamente de los servicios de telefonía fija (TPBCL, TPBCLE, Llamadas de Larga Distancia y a móvil), televisión comunitaria, televisión por suscripción cableada y satelital y acceso a internet. Como consecuencia del no cobro de los servicios de telecomunicaciones no habrá lugar al pago de cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino a estos usuarios.

(iii) Para tal fin, los operadores deberán tener en cuenta la información proporcionada por el Sistema de Atención de Desastres en relación con el Registro Único de Damnificados, en sus procesos de facturación y recaudo.

(iv) En los casos en que los proveedores y operadores hayan remitido las facturas a usuarios catalogados como damnificados con cargos imputables desde el momento de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, dicho cobro deberá ser descontado en

la próxima facturación.

1.2.2. Las medidas adoptadas cumplen con el requisito de conexidad porque se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar las causas de perturbación que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción. En tanto la declaratoria del estado de emergencia tuvo origen en la agudización de la ola invernal que ha dañado considerablemente la infraestructura e interrumpido la prestación de los servicios públicos esenciales; ha puesto en riesgo extraordinario la vida e integridad personal de numerosas familias y comunidades en los lugares donde habitan; y ha incomunicado a la población afectada, dificultando la labor de mantenerla informada sobre sus derechos, posibilidades, y ayudas, entre otros; el Gobierno Nacional se ha visto obligado a tomar medidas tendientes a fortalecer las comunicaciones y así conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

1.2.3. Las medidas adoptadas cumplen con el requisito de necesidad porque son indispensables para enfrentar los factores que dieron lugar a la declaratoria del estado de la emergencia social, económica y ecológica y evitar la extensión de sus efectos.

Las estadísticas de los daños y afectaciones de las líneas telefónicas y móviles, reportados por los operadores más representativos del país, según la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, permiten establecer que un gran número de damnificados por la ola invernal no han podido hacer uso de los servicios, y en cambio deben asumir los cobros generados "cuando se encontraban en estado absoluto de indefensión, como víctimas de la catástrofe", de manera que el decreto legislativo otorga un alivio a dichos damnificados. Según las estadísticas del reporte de daños en servicios de telefonía, 24.105 líneas fijas encuentran afectadas en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Distrito Capital, Magdalena, Norte de Santander y Sucre; y 2.910 accesos a banda ancha en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Distrito Capital, Santander y Sucre.²

De acuerdo con la información suministrada por diferentes operadores de telecomunicaciones, la afectación sobre sus redes en tiempo de invierno, ha conllevado la interrupción en la prestación del servicio aproximadamente hasta en un 2% del sector de influencia, esto significa que cerca de 7.700 hogares han experimentado cortes o fallas significativas en el suministro del servicio de telecomunicaciones del que son usuarios.

Adicionalmente, a diciembre de 2010 se estimaba que la ola invernal ha destruido más de 1821 viviendas y averiado 256.083, con el consecuente abandono por parte de las familias que en ellas habitaban, lo que impide el goce efectivo del servicio público de telecomunicaciones, así este no se hubiese interrumpido por la ola invernal, de manera que el Estado está en la obligación de proteger el mínimo vital de dichas familias, afectado además por el cobro de servicios no recibidos por situaciones de fuerza mayor, cobro que oscila entre \$20.000 y \$90.000 al mes, dependiendo del servicio, sin haber gozado efectivamente de su prestación.

Señala la interviniente que las quejas que se reciben por casos de cobro de servicios no prestados, supera el 12% del total de las reclamaciones, porcentaje que da cuenta del impacto negativo de dicha situación en la población damnificada, de manera que los procedimientos de no cobro reducirían los conflictos que se pueden presentar entre usuarios y empresas, cuando los primeros regresen retornen a sus viviendas.

Finalmente, precisa la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, que aunque el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009, obliga a los proveedores de redes y servicios a poner a disposición, de manera gratuita y oportuna las redes y servicios, así como a suministrar a las autoridades competentes la información de identificación y localización del usuario, sin costo alguno, no confiere facultades suficientes para proteger a la población damnificada, por cuanto los operadores pueden cobrar los servicios mientras estén funcionando correctamente. Esta situación afecta principalmente a quienes se vieron obligados a abandonar sus viviendas por estar muy averiadas, pero en las cuales, el suministro de los servicios de telecomunicaciones no se interrumpió.

1.2.4. Las medidas adoptadas cumplen con el requisito de proporcionalidad en relación con la gravedad de los hechos que se pretenden conjurar porque con la expedición del Decreto 4833 de 2010, (i) no hay lugar a violación alguna del ejercicio de derechos y libertades de las personas, por el contrario, se protege de manera directa el derecho al mínimo vital de la población afectada al evitar el desmedro injustificado de su "ya lesionado patrimonio, ante el cobro de un servicio del que no se benefició."

Informes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones allegó en un primer momento dos intervenciones, una, suscrita por la Jefe de la Oficina Jurídica³, y otra, por la apoderada del Secretario General⁴, en las que solicita a esta Corporación declarar exequible el Decreto Legislativo 4833 de 2010, con fundamento en los siguientes argumentos:

(i) Desde el punto de vista formal, el decreto se encuentra debidamente fundamentado en hechos diferentes a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que son constitutivos de calamidad pública.

(ii) El decreto se encuentra motivado, respeta la temporalidad prevista en el artículo 215 de la Carta, al prever el término dentro del cual se va a hacer uso de las facultades extraordinarias, y además se encuentra debidamente suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, o quienes hacen sus veces.

(iii) Las medidas previstas en el Decreto 4833 de 2010, están debidamente justificadas desde el punto de vista material, puesto que los hechos perturbadores de orden económico, social y ecológico, originados por el fenómeno de La Niña, han interrumpido la continuidad de los servicios públicos esenciales, conllevando a una vulneración a los derechos de los damnificados, y a pesar de que los proveedores de redes y servicios deben estar dispuestos a atender los casos de emergencia, se requieren normas excepcionales y diferentes a las ordinarias, para el manejo

expedito tendiente a garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos esenciales.

La apoderada del Ministerio agrega, que las comunicaciones son un componente de vital importancia en la prevención y atención de desastres; de allí, que sea necesario que el Gobierno Nacional responda investido de facultades excepcionales, diferentes a las ordinarias, para darle un manejo expedito y extraordinario a los hechos originarios de la catástrofe ambiental, a fin de garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos esenciales.

(iv) Las medidas son necesarias porque pese a que la mayoría de hogares puede continuar recibiendo normalmente los servicios de telecomunicaciones, más de 2.049 viviendas fueron destruidas y 275.569 resultaron seriamente afectadas, lo que implica el abandono de las mismas por parte de las familias y la imposibilidad de disfrutar de tales servicios.

En ese sentido, la garantía de no cobro es de especial importancia en el caso de los servicios de telecomunicaciones como telefonía, acceso a internet y televisión por suscripción, porque en estos se incorpora el pago único de un cargo o renta básica mensual que es independiente del consumo, a diferencia de otros servicios como la energía eléctrica, el acueducto y el alcantarillado, cuyos cargos incorporan un componente variable que garantiza que al no haber consumos, no se presenten cobros diferentes a la garantía de la disponibilidad.

(v) Las medidas son proporcionales porque, por un lado, alivian la situación de los damnificados por la ola invernal, evitando gravar su ya precaria situación económica con pagos que oscilan "entre \$20.000 y \$40.000 mensuales",⁵ dependiendo del servicio prestado, lo que llevará a acumular deudas mensuales sobre servicios no disfrutados⁶; y por el otro, "no exime de la responsabilidad del usuario al pago de sus servicios y no se extiende más allá de los hogares efectivamente afectados representados por las familias damnificadas. La medida cubre exactamente a los hogares damnificados y los protege del cobro del servicio durante la emergencia sin extender dicha exención a etapas posteriores".⁷

(vi) Las facultades ordinarias no son suficientes para obligar a los proveedores de redes y servicios a poner a disposición de manera gratuita y oportuna sus redes y servicios, y suministrar a las autoridades competentes la información sobre identificación y localización de los usuarios, como tampoco para determinar el no cobro del servicio público de telecomunicaciones (telefonía, acceso a internet, televisión paga) a los usuarios que se han visto obligados a abandonar sus hogares, puesto que los servicios siguen conectados y sin una visita de chequeo por parte de las empresas prestadoras a los damnificados no es posible constatar si los usuarios están accediendo efectivamente a ellos o no.

(vii) Finalmente, las medidas no entrañan discriminación alguna, porque de una parte, van dirigidas a la población que ha abandonado los sitios de habitación o se le ha interrumpido la prestación de los servicios públicos esenciales, perjudicando de manera grave la actividad económica y social de las comunidades y las familias damnificadas por la ola invernal; y de otra parte, no distingue entre prestadores al abarcar todos los servicios domiciliarios de telecomunicaciones por los cuales se cobra mensualmente un cargo fijo, independiente del consumo.

Posteriormente, por solicitud del Despacho de la Magistrada Sustanciadora,⁸ el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dio respuesta a las preguntas formuladas por esta Corporación sobre el Registro Único de Damnificados, indicando que (i) la realización del registro compete al Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, Dane, en coordinación con las entidades y organismos que determine el Gobierno Nacional; y (ii) el registro se consolidará en abril de 2011, fecha en la que, según el Dane, será entregado a la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior, y momento a partir del cual podrá determinarse el número de personas que lo integran. Fue anexado el documento Proyecto-Registro, elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, que contiene el cronograma de actividades relacionadas con el "Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal 2010-2011",⁹ documento en el cual se define como un "registro administrativo que deberá cumplir una doble función, por una parte, servir de registro como tal, donde se identifican cada una de las personas para la fase de reconstrucción y, por otra, servir para conformar información estadística para el análisis y toma de decisiones por parte del gobierno nacional".¹⁰

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Hernando Robles Villa intervino dentro del término de fijación en lista con el propósito de proponer algunas reformas a la normatividad ambiental.¹¹

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, mediante concepto No. 5118 del 7 de marzo de 2011 solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 4833 de 2010, salvo la expresión del artículo 2 ("no le sea posible hacer uso del servicio"), con fundamento en los argumentos que a continuación se sintetizan:

1. El Decreto 4033 de 2010 fue firmado por el presidente de la República y todos sus ministros, fue dictado dentro de la vigencia del estado de emergencia, cuenta con una motivación suficiente, respecto del Decreto 4833 de 2010, y no se advierten vicios en su formación.
2. En relación con el contenido material del decreto señala que existe conexidad formal de las medidas adoptadas en el decreto bajo examen con los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia (considerandos 1.1., 1.6., 3.1., 3.10. y 3.17.) y que las medidas responde a los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, al tenor de los artículos 8 a 12 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y de las sentencias de la Corte Constitucional C-179 de 1994 y C-216 de 1996.
3. Uno de los aspectos más importantes en el manejo de la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010, es la garantía de eficiencia y eficacia de los sistemas de telecomunicaciones para poder atender de manera pronta y adecuada, los requerimientos de las personas damnificadas, de las autoridades y de las personas encargadas de las tareas dirigidas a conjurar la crisis o mitigar sus efectos. En este

sentido resulta razonable que el Gobierno busque adoptar medidas como las que se examinan y que permiten aliviar de manera transitoria la situación de los damnificados.

4. Garantizar a las personas damnificadas el acceso gratuito a los servicios de telecomunicaciones responde a un criterio de necesidad que permite afrontar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, al facilitar el manejo pronto, adecuado y responsable del desastre, puesto que sin comunicaciones no se puede brindar ayuda oportuna al que la requiera, ni coordinar las ayudas y las acciones de atención humanitaria, ni brindar la posibilidad a los damnificados de estar en contacto con sus familias y con las autoridades.

De otra parte, en relación con la inexequibilidad de la expresión "no le sea posible hacer uso del servicio", contenida en el artículo 2 del decreto, la vista Fiscal argumenta que se trata de una condición que desfigura la medida y la hace reñir con la Constitución, puesto que "en términos generales la imposibilidad de usar o acceder a un servicio, en razón del desastre y sus efectos, o de cualquier otra circunstancia que lo impida en condiciones de normalidad, hace irrazonable que a los damnificados se les pueda cobrar por el uso o el acceso a dicho servicio. De cara a la emergencia, que es una circunstancia en la cual el uso de los servicios de telecomunicaciones, como se anota atrás, es indispensable, aún si se hace uso de alguno de estos servicios, como puede ser por ejemplo el de la telefonía celular, este uso debe ser, como lo dispone la norma, gratuito, siempre y cuando se trate de un uso razonable y proporcionado".¹²

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos dictados en ejercicio de las facultades derivadas del artículo 215 de la Constitución, según lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7º de la Carta Política.

Examen formal del Decreto 4833 de 2010

En cuanto a los requisitos formales que el decreto legislativo revisado debe cumplir, la Corte observa que el Decreto 4833 de 2010: 1) se dictó en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto en el Decreto 4580 de 2010, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional; 2) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; 3) tiene una parte motiva que se refiere a la necesidad de conjurar la emergencia declarada mediante el Decreto 4580 de 2010 y versa sobre el no cobro de los servicios de telecomunicaciones a los damnificados por la situación de desastre nacional provocada por el fenómeno de La Niña, durante el periodo de vigencia del estado de emergencia, económica, social y ecológica; y 4) fue expedido el 29 de diciembre de 2010, es decir, dentro del término de los treinta (30) días de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por grave calamidad pública declarado por el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010.

El juicio de motivación suficiente busca determinar si el Gobierno Nacional apreció los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones a los derechos constitucionales y expresa razones suficientes para justificarlas.

En relación con las razones que justifican la adopción de las medidas en los considerandos del Decreto 4833 de 2010 se hace un recuento que le permite a la Corte constatar su relación de conexidad con las causas que originaron la perturbación del orden social y los motivos por los cuales son necesarias. En efecto, la considerable destrucción de inmuebles y la afectación vial que ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales y ha perjudicado gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional, ha dejado a la población afectada en una situación de indefensión económica y de vulnerabilidad que debe aliviarse con medidas como la contenida en el Decreto 4833 de 2010.

En conclusión, el Decreto 4833 de 2010 es constitucional por este aspecto.

Declaración de exequibilidad del Decreto 4580 de 2010

Mediante Sentencia C-156 de 2011¹³ la Corte Constitucional encontró exequible el Decreto 4580 de 2010, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública en todo el territorio nacional. El decreto bajo estudio fue dictado en ejercicio de las competencias derivadas de dicho decreto, por lo cual la Corte está habilitada para adelantar el estudio de constitucionalidad correspondiente.

Adicionalmente, la Corte puede adelantar la revisión del Decreto 4823 de 2010 porque el mismo se dictó el 29 de diciembre de 2010, esto es, dentro del término de 30 días de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 4580, el 7 de diciembre de 2010.

Examen material del Decreto 4833 de 2010

Problema jurídico a resolver en la presente ocasión

El Decreto 4833 de 2010 está integrado por tres artículos. El artículo primero establece como objeto del decreto bajo estudio, atribuir a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y a los operadores de televisión (comunitaria, por suscripción cableada y satelital) el deber de contribuir en la atención de la emergencia invernal que generó la declaratoria del estado de excepción.

El artículo segundo introduce una medida que beneficia a los usuarios que por su condición de damnificados no les es posible hacer uso de los servicios de telefonía fija (TPBCL, TPBCLE, llamadas de larga distancia y a móvil), televisión comunitaria, televisión por suscripción cableada y

satelital y acceso a internet, consistente en el no cobro de tales servicios, por parte de los proveedores que operen en las zonas de emergencia, directamente, o a través de interconexión con operadores ubicados en las mismas zonas. Esta misma disposición remite al artículo 5 del Decreto 4579 de 2010 para efectos de establecer que se entiende por damnificado, y prevé que como consecuencia del no cobro de los servicios de telecomunicaciones, no habrá lugar al pago de cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino a estos usuarios.¹⁴

Por expresa disposición del decreto, esta medida solo regirá durante el periodo de vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, durante los 30 días de duración de la declaratoria, y no tiene una duración indefinida como ocurre generalmente con las medidas legislativas adoptadas durante los estados de excepción.

En el parágrafo 1 del artículo segundo, se establece que los operadores en sus procesos de facturación y recaudo deberán tener en cuenta la información proporcionada por el Sistema de Atención de Desastres en relación con el Registro Único de Damnificados.

El parágrafo 2 del artículo segundo prevé que en caso de que los proveedores y operadores hayan remitido las facturas a usuarios catalogados como damnificados con cargas imputables desde el momento de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, dicho cobro deberá ser descontado en la próxima facturación.

Finalmente, en el artículo tercero se establece que el decreto empezará a regir a partir de la fecha de su expedición.

Corresponde a esta Corporación resolver si las normas relacionadas, promulgadas por el Presidente de la República en virtud de la emergencia económica, social y ecológica declarada por medio del Decreto 4580 de 2010, se ajustan a la Constitución y a la Ley Estatutaria que regula los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

Para examinar las medidas descritas, la Corte (i) recordará la jurisprudencia de la Corporación respecto de los requisitos de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo que establecen medidas para confrontar una emergencia económica, social o ecológica, así como sobre el alcance de los juicios de debida motivación y no discriminación, al tenor del mandato constitucional contenido en el artículo 215 superior y de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, con el fin de verificar si se encuentran en relación de conexidad, necesidad y proporcionalidad con la declaración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y (ii) aplicará tales requisitos al Decreto Legislativo 4833 de 2010.

Marco del ejercicio de las facultades legislativas por parte del Gobierno durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Esta Corte ha revisado en varias oportunidades decretos que contienen medidas encaminadas a superar estados de emergencia económica, social o ecológica, ocasiones en la que ha reiterado que únicamente dentro del respeto a los principios del constitucionalismo se puede entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales en cabeza del Ejecutivo.¹⁵

Los límites constitucionales al actuar del Gobierno se encuentran plasmados en varias fuentes: (i) el propio texto de la Carta, (ii) la Ley estatutaria de los Estados de Excepción, y (iii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en especial los que por su función prevalecen en el orden interno en virtud del artículo 93 de la Carta.¹⁶

Con fundamento en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y teniendo en cuenta la jurisprudencia en la materia, a continuación se realiza un resumen de los requisitos que deben cumplir los decretos legislativos dictados al amparo de dicha emergencia.¹⁷ Los pasos metodológicos que según la jurisprudencia deben seguirse en el examen de tales medidas son los siguientes:

4.2.1. El juicio de conexidad material,¹⁸ que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.¹⁹ Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos:

(i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades.²⁰

(ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. No son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto pro el cual se declaró la emergencia.²¹

4.2.2. Un juicio de ausencia de arbitrariedad,²² consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales.

4.2.3. Un juicio de intangibilidad,²³ orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley estatutaria de los estados de excepción.

4.2.4. Un juicio de no contradicción específica, de acuerdo al cual se analiza si las medidas del Ejecutivo están dentro de los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Específicamente respecto de las situaciones de emergencia económica, social o ecológica, el gobierno tiene las facultades enunciadas en los artículos 47 y 49 de la Ley 137 de 1994²⁴. A su vez, la constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales.²⁵ Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas

generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.

Tras cumplir los requisitos anteriores, que "versan únicamente sobre violaciones groseras de la Constitución",²⁶ los decretos de facultades legislativas excepcionales han de ajustarse a las condiciones establecidas en los artículos 8, y 10 a 14 de la Ley estatutaria de estados de excepción. Estas corresponden a los siguientes juicios:

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

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

4.2.7. El juicio de necesidad, según el cual las medidas adoptadas han de ser "necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción" (artículo 11 de la Ley 137 de 1994). Según lo ha establecido la Corte, "este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. [...] [C]omprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...] o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional".²⁷

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

4.2.9. Un juicio de proporcionalidad, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas. Las medidas han de "guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar" y a las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad" (artículo 13 de la Ley 137 de 1994). A su vez, de acuerdo a la norma citada, el análisis de proporcionalidad cuenta con dos juicios diferentes. El primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad." Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexequible. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)"²⁸

4.2.10. Un juicio de no discriminación, con el fin de mantener la plena vigencia del derecho a la igualdad durante un estado de excepción, mediante este juicio se asegura que las medidas adoptadas no sean discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (artículo 14 de la Ley 137 de 1994).

Ahora bien, la Corte ha establecido que "cuando una disposición contraviene *prima facie* algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexequibilidad de la norma correspondiente".²⁹

Aplicación de los requisitos exigidos por la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción

Esta Corte debe determinar, en primer lugar, si los lineamientos generales del decreto se encuentran en relación de conexidad con los hechos que motivaron la declaración de alteración del orden público social. Establecida dicha conexidad, verificará si las medidas concretas se encuentran en relación de conexidad, necesidad y proporcionalidad con la declaración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 4580 de 2010), y con el contenido mismo del decreto en el cual se insertan.

Conexidad general del Decreto Legislativo 4833 de 2010

La Corte encuentra que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 4833 de 2010, tienen relación directa y específica con la atención de la emergencia económica, social y ecológica causada por la ola invernal que con ocasión del fenómeno de La Niña se ha desatado en todo el país y la consecuente situación de grave calamidad pública declarada mediante el Decreto 4580 de 2010.

Las disposiciones contenidas en el Decreto 4833 de 2010 están dirigidas a conjurar las causas que con motivo de la agudización de la ola invernal dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, previstas en los considerandos 1.1., 2a, 2b., 2c., 2d., 2f., 2k., y 3.17. del Decreto 4580 de 2010, así:

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

La Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia informó al Gobierno Nacional que, como consecuencia del actual fenómeno de La Niña, han perdido la vida más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia (considerando 2a).

La Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia ha hecho presencia en las diferentes regiones afectadas y ha concluido, según informe del 6 de diciembre de 2010, que se ha presentado una afectación aproximada de 1.614.676 personas por el fenómeno de La Niña (considerando 2b).

Como consecuencia del extraordinario fenómeno de La Niña, se ha producido una considerable destrucción de inmuebles, se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales, se han afectado vías de comunicación y se ha perjudicada gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional. (considerando 2c).

Se han provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales y daños en la infraestructura de los servicios públicos; la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales (considerando 2.d.).

Se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión, ocasionando cierres totales de vías en más de treinta sitios, y cierres parciales o pasos restringidos en más de ochenta lugares de la geografía nacional, así como daño de diques, obras de contención, acueductos, alcantarillado, etc. (considerando 2.f).

Numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan y su permanencia en tales sitios de alta vulnerabilidad constituye una grave e inminente amenaza para su vida e integridad personal (considerando 2k).

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

Para conjurar los anteriores efectos de la ola invernal y evitar su extensión, el Decreto 4833 de 2010 prevé medidas extraordinarias tendientes al fortalecimiento de las comunicaciones, con la finalidad de mantener informada a la población víctima de la ola invernal sobre sus derechos y programas especiales de ayudas, de la manera más expedita posible, para lo cual prevé:

Que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los operadores de televisión comunitaria y los operadores de televisión por suscripción cableada y satelital contribuirán en la atención de la emergencia invernal que generó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica (artículo 1º).

Que los proveedores de redes y servicios de telefonía fija (TPBCL, TPBCLE, llamadas de larga distancia y a móvil), televisión comunitaria, televisión por suscripción cableada y satelital y acceso a Internet, que presten servicios en las zonas de emergencia, ya sea directamente o a través de interconexión con operadores ubicados en esas zonas, no cobrarán cargo alguno a los usuarios que por su condición de damnificados no les sea posible hacer uso del servicio durante el período de vigencia del estado de excepción (artículo 2º).

Que como consecuencia del no cobro de los servicios de telecomunicaciones no habrá lugar a pago de cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino a estos usuarios (artículo 2).

Que los operadores en sus procesos de facturación y recaudo deberán tener en cuenta la información proporcionada por el Sistema de Atención de Desastres en relación con el Registro Único de Damnificados (parágrafo 1 del artículo 2); y

Que en caso de que los proveedores y operadores hayan remitido las facturas a usuarios catalogados como damnificados con cargas imputables desde el momento de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, dicho cobro deberá ser descontado en la próxima facturación (parágrafo 2 del artículo 2º).

Como puede observarse, en términos generales, existe conexidad entre las medidas adoptadas en el Decreto 4833 de 2010 y las causas que justificaron la declaratoria del estado de emergencia, porque en principio, tales medidas, están dirigidas, por un lado, a facilitar la atención de emergencia en general a toda la población damnificada, a través de una pronta respuesta de las autoridades competentes, brigadistas y personal de rescate; y a suministrar información de la forma más expedita posible sobre los planes de asistencia y socorro existentes, derechos de las víctimas y cualquier otra información útil, y en consecuencia, a disminuir el impacto de la catástrofe; y por otro lado, a aliviar la carga económica que recae sobre los usuarios damnificados que estarían obligados a pagar por servicios a los que no pueden acceder precisamente por el estado de indefensión en que los ha sumido la catástrofe. De esta manera, las normas bajo estudio pretenden contrarrestar la crisis y la extensión de sus efectos.

Análisis material de los preceptos que integran el Decreto Legislativo 4833 de 2010

Conexidad directa y específica de las medidas con la emergencia

El juicio de conexidad material, como ya se vio en el apartado 4.2.1 ordena que las medidas adoptadas se refieran a la misma materia que

justificó la declaratoria del estado de excepción. Respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad ha de ser definida de acuerdo a dos elementos:

Las medidas deben estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el superar la emergencia por la que se declaró la excepción.³⁰

En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis afrontar. No son aceptables constitucionalmente las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia inmediata (en términos causales) y concreta con el estado de emergencia.³¹

La Corte considera que, en aplicación de los anteriores requisitos, las medidas adoptadas por el Decreto 4833 de 2010 guardan conexidad material con los motivos por los cuales se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica porque están dirigidas directa y exclusivamente a fortalecer las comunicaciones durante la emergencia, con el fin de (i) prestar ayuda y socorro a las víctimas, (ii) informar de manera oportuna, en horarios de alta audiencia, a la población afectada sobre los riesgos existentes, los lugares donde recibirán protección, sus derechos, los beneficios que pueden reclamar, los planes de asistencia, y cualquier otra información útil; y (iii) facilitar la comunicación entre entidades para fortalecer los instrumentos de coordinación interinstitucional.

En los considerandos del Decreto 4580 de 2010 se identifican claramente las situaciones que han generado la necesidad de fortalecer las comunicaciones, como consecuencia del fenómeno de La Niña, y que se pretenden contrarrestar con las medidas introducidas en el Decreto 4833 de 2010, así: (i) se ha producido una considerable destrucción de inmuebles; (ii) se ha interrumpido la prestación de servicios públicos esenciales; (iii) se ha afectado la infraestructura, incluida la relativa a servicios públicos, perjudicando gravemente la actividad económica y social en el territorio nacional; (v) numerosas familias y comunidades están expuestas a riesgos extraordinarios en los lugares donde habitan, permanecen en situación de alta vulnerabilidad y con la imposibilidad de acceder al uso de los servicios instalados; (vi) la destrucción y afectación de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión que ha ocasionado cierres totales y parciales en numerosos lugares de la geografía nacional acrecienta la necesidad del uso de los servicios y redes de telecomunicaciones como herramienta de conectividad y comunicación entre diferentes sitios; (vii) la necesidad de garantizar la continua y oportuna comunicación entre los damnificados y las personas en riesgo, los socorristas, el personal de atención y las autoridades responsables, y asegurar en envío de los mensajes de prevención y riesgo que las autoridades deben transmitir a la población afectada, así como la información sobre los lugares donde recibirán protección y los beneficios que pueden reclamar en horarios de alta audiencia por los canales públicos y privados.

Finalmente, en los considerandos del Decreto 4580 se hace expresa referencia a la insuficiencia de las medidas ordinarias, dada la magnitud de la calamidad, en particular, del artículo 8 de la Ley 1341 de 2009³², de los recursos asignados al Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, y de la necesidad de fortalecer el sistema de comunicaciones, instrumento fundamental para colaborar de manera rápida y eficiente en las labores de atención de desastres y de defensa de la vida humana.

4.3.2.2 Finalidad de las medidas

Con el juicio de finalidad se verifica que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Las medidas adoptadas por el Decreto 4833 de 2010 están directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la emergencia y a evitar la extensión de sus efectos.

El incremento inusitado de las lluvias en todo el país generado por el fenómeno de La Niña, que ha ocasionado múltiples problemas como derrumbes e inundaciones; la pérdida de cientos de vidas humanas; la afectación y destrucción de e inmuebles y parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión; la situación de vulnerabilidad de numerosas familias y comunidades por las condiciones de sus lugares de habitación y por la imposibilidad de acceder al uso de los servicios instalados; la necesidad de garantizar la continua y oportuna comunicación entre los damnificados y las personas en riesgo, los socorristas, el personal de atención y las autoridades responsables, y asegurar el envío de los mensajes de prevención y riesgo que las autoridades deben transmitir a la población afectada, así como la información sobre los lugares donde recibirán protección y los beneficios que pueden reclamar en horarios de alta audiencia por los canales públicos y privados, han generado la necesidad no solo de fortalecer las comunicaciones, sino de aliviar la situación de los damnificados que no han podido hacer uso de los servicios y sin embargo deben asumir los cobros como si la catástrofe no hubiese tenido lugar.

4.3.2.3 Necesidad de las medidas

El juicio de necesidad pretende establecer si las medidas adoptadas son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

Según los considerandos y la intervención del Gobierno Nacional, la necesidad de las medidas contenidas en el Decreto 4833 de 2010 está fundamentada en razones fácticas y jurídicas, para justificar tanto el no cobro de servicios a los damnificados, como para la utilización de las redes y servicios de telecomunicaciones para la transmisión oportuna y gratuita de las comunicaciones que requieran las autoridades en la atención de la emergencia.

Las razones fácticas tienen que ver con el hecho de que debido a los daños y afectaciones sufridos por las líneas telefónicas tanto fijas como móviles en todo el país, un gran número de damnificados que no han podido acceder al uso de los servicios de telecomunicaciones (por no poder

retornar a sus viviendas o porque la prestación del servicio se ha interrumpido) deben, sin embargo, asumir los cobros por la prestación de esos servicios, sin ninguna consideración con su situación debido a la catástrofe.

Según los datos suministrados por la Presidencia de la República, los reportes en los servicios de telefonía arrojan daños en 24.105 líneas fijas y 2.910 accesos a banda ancha en 39 municipios del país,³³ con la consecuente interrupción en la prestación del servicio en cerca de 7.700 hogares,³⁴ contexto dentro del cual, las quejas por la no prestación del servicio superan el 12% del total de las reclamaciones, circunstancia que evidencia el impacto negativo que tal situación genera en la población afectada.

Las razones jurídicas se refieren a la insuficiencia de las facultades ordinarias del Ejecutivo, previstas en el régimen de atención de desastres y en la Ley 1341 de 2009, puesto que su artículo 8, a pesar de que obliga a los proveedores de redes y servicios a poner a disposición, de manera gratuita y oportuna, las redes de servicios, y a suministrar a las autoridades competentes la información de identificación y localización del usuario, sin costo alguno, no confiere facultades suficientes al Gobierno para establecer el no cobro del servicio público a los usuarios que por su situación de damnificados, no pudieron usar el servicio.

La Corte comparte parcialmente la apreciación del Gobierno respecto de la inexistencia de medidas ordinarias que le permitan ordenar tanto el acceso privilegiado de las autoridades a las redes y servicios de telecomunicaciones para transmitir comunicaciones necesarias para atender la calamidad, como para el no cobro de los servicios de telecomunicaciones a los damnificados que debido a la situación de desastre natural no han podido hacer uso de los mismos, por las razones que continuación se presentan.

Al revisar la normatividad ordinaria, los artículos 4, numeral 10, y 8 de la Ley 1341 de 2009, imponen a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones por motivos de defensa nacional, atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública, las siguientes obligaciones: (i) provisión de los servicios y uso de su infraestructura; (ii) poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios (iii) dar prelación a las autoridades en la transmisión de las comunicaciones que requieran; (iv) dar prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana; (v) dar prelación a las autoridades en la transmisión de comunicaciones gratuitas y oportunas para efectos de prevención de desastres, cuando aquellas se consideren indispensables; y (vi) suministrar a las autoridades competentes, sin costo alguno, la información disponible de identificación y de localización del usuario que la entidad solicitante considere útil y relevante para garantizar la atención eficiente en los eventos previstos en el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009 (conmoción interna y externa, desastres o calamidad pública).

Estas disposiciones le permiten al Gobierno Nacional atender de manera oportuna los requerimientos en materia de comunicaciones, esencialmente en lo que tiene que ver con la atención de emergencia a la población afectada y prevención de riesgos en casos de desastre. En esa medida no se requería de un instrumento de carácter excepcional expedido al amparo de la emergencia económica, social y ecológica para autorizar la utilización oportuna y gratuita de las redes y servicios de telecomunicaciones por parte de las autoridades responsables de atender la emergencia y con el fin de trasmitir comunicaciones relacionadas con la misma, como quiera que tal facultad ya la había previsto de manera expresa el legislador ordinario.

Complementariamente, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, en desarrollo de los principios de intervención previstos en la Constitución Política, autoriza la intervención del Estado en el Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entre otros fines, para "proteger los derechos de los usuarios, velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios."

Por su parte, el Régimen de Protección de los Derechos de los Suscriptores y/o Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones, establecido en la Resolución N° 1732 de 2007, en su artículo 49, prevé que cuando no sea posible la prestación del servicio a causa de la ocurrencia de desastres naturales, hechos terroristas, hurto de infraestructura no imputable al suscriptor y/o usuario o cualquier otro evento de fuerza mayor o caso fortuito, los operadores no pueden efectuar cobro alguno al suscriptor o usuario correspondiente al tiempo en que haya permanecido la interrupción del servicio.³⁵

Así, en aquellos eventos en que la interrupción en la prestación del servicio tiene lugar por la ocurrencia de un desastre natural, entre otras circunstancias, los proveedores de redes y servicios tienen deberes concretos, que derivan de la obligación a cargo del Estado de hacer primar y garantizar, el interés general, el orden público y los derechos fundamentales y del deber de solidaridad que la Constitución impone. Uno de esos deberes y obligaciones, además de los previstos en la Ley 1341 de 2009, se plasma en el derecho del suscriptor o usuario de no pagar por el tiempo en que la prestación del servicio se haya interrumpido. Se trata de una exoneración de pago cuyo límite temporal depende de la duración de la situación de calamidad, fuerza mayor o emergencia.

En el caso específico de los desastres naturales, como el ocasionado por el fenómeno de La Niña, la Corte encuentra que la prestación de los servicios públicos puede interrumpirse tanto por hechos ajenos a la voluntad de los operadores de los servicios de telecomunicaciones como por hechos ajenos a la voluntad de los usuarios, los primeros pueden tener origen, en los daños ocasionados a la infraestructura en que se soporta la prestación del servicio, y los segundos, en la imposibilidad del suscriptor damnificado de acceder al servicio por los daños ocasionados a sus bienes, por ejemplo, cuando los medios que permiten el acceso a Internet, a la televisión por suscripción, o a la telefonía móvil, no funcionan o quedaron inservibles, o cuando el bien inmueble donde se encuentran fue destruido, o los daños afectan tan gravemente la estabilidad estructural que el ingreso a él pone en riesgo la vida e integridad de sus habitantes, o cuando las vías que permiten el acceso al lugar donde tales bienes se encuentran no permiten la movilidad, en fin, diversas causas que impiden que el usuario o suscriptor acceder al servicio, caso en el cual no es posible argüir por parte de las empresas que hay una prestación efectiva del servicio. En el caso de los usuarios damnificados, esta circunstancia incide de manera definitiva en la situación de indefensión en que los ha sumido la situación de desastre, debido a la posición dominante que el proveedor o prestador del servicio público de telecomunicaciones ocupa frente al usuario.

En los eventos enunciados en el artículo 49 de la Resolución 1732 de 2007, expedida por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, la expresión "no sea posible la prestación del servicio" supone, en consecuencia, tanto la imposibilidad de suministrarlo por parte del proveedor como la imposibilidad del usuario de acceder a él, en ambos casos resultado de eventos de fuerza mayor, como las situaciones de desastre o los ataques terroristas, y en esa medida, el no cobro es un instrumento dirigido a garantizar los derechos de los usuarios y aliviar su carga económica.

No de otra manera puede interpretarse el artículo 49, puesto que el artículo 365 de la Constitución Política le confiere a los servicios públicos el carácter de inherentes a la finalidad social del Estado, y en desarrollo de esa finalidad, le atribuye la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y de ejercer, en consecuencia, el control, la vigilancia y la regulación de dichos servicios.

No obstante, la norma ordinaria protectora de los usuarios afectados por una emergencia, calamidad o fuerza mayor, que prevé la exoneración de pago durante el tiempo en que el usuario no tenga acceso a los servicios de telecomunicaciones, resulta insuficiente frente a las consecuencias de la emergencia ambiental, al no prever de manera expresa las herramientas complementarias contenidas en la parte final del primer inciso del artículo 2 y en los párrafos 1 y 2 del mismo artículo del decreto bajo análisis: (i) el no pago de cargos de acceso entre operadores por el tráfico con origen o destino a estos usuarios como consecuencia del no cobro de los servicios de telecomunicaciones; y (ii) la manera de proceder cuando los operadores han realizado la facturación del cobro no permitido y, respecto de las reglas excepcionales, que exoneran a los damnificados y a los operadores de los pagos y cargos que en situación de normalidad les correspondería atender, entiende la Sala que la claridad de los textos normativos que las contengan es indispensable para estos casos.

En relación con el procedimiento a seguir, en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del decreto analizado, se establece que para efectos del no cobro a los suscriptores damnificados, los operadores en sus procesos de facturación y recaudo, deberán consultar el Registro Único de Damnificados; y la obligación de los proveedores y operadores de descontar en la próxima facturación enviada a los usuarios catalogados como damnificados el cobro no permitido. Este procedimiento no estaba previsto en el régimen ordinario, razón por la cual la Corte considera que las medidas ordinarias contempladas en la Ley 1341 de 2009 y en el Régimen de Protección de los Derechos de los Suscriptores y/o Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones, a las que ya se hizo referencia, son insuficientes y, por lo tanto, las medidas dictadas bajo el estado de excepción resultaban necesarias.

Lo anterior, sin perjuicio de que cuando cese la vigencia de las medidas excepcionales previstas en el decreto objeto de análisis, se pueda acudir a la protección que la legislación ordinaria contempla para los usuarios, en el sentido de que cuando no sea posible la prestación del servicio por la ocurrencia de desastres naturales, hechos terroristas, hurto de infraestructura no imputable al suscriptor y/o usuario o cualquier otro evento de fuerza mayor o caso fortuito, los operadores no podrán efectuar cobro alguno al suscriptor o usuario por el tiempo en que haya permanecido la interrupción del servicio, ya sea por la imposibilidad por parte del proveedor de prestarlo como por la imposibilidad del usuario de acceder a él.

Concluye la Sala, que las medidas de las normas acusadas cumplen con el criterio de necesidad exigido para las normas legales de excepción.

Finalmente, el señor Procurador General de la Nación en su intervención ante esta Corporación afirma que "De cara a la emergencia, que es una circunstancia en la cual el uso de los servicios de telecomunicaciones, como se anota atrás, es indispensable, aún si se hace uso de alguno de estos servicios, como puede ser por ejemplo el de la telefonía celular, este uso debe ser, como lo dispone la norma, gratuito, siempre y cuando se trate de un uso razonable y proporcionado".³⁶ Sobre esta hipótesis no prevista en el decreto objeto de estudio no le es dable pronunciarse a la Sala, puesto que el objetivo de la medida es garantizar el no cobro de un servicio que no se ha prestado o al que no se ha podido acceder como consecuencia de los efectos de la ola invernal, más no la exoneración del pago de un servicio efectivamente prestado.

4.3.2.4 Proporcionalidad de las medidas para alcanzar la finalidad buscada

El juicio de proporcionalidad pretende establecer si las medidas adoptadas durante el estado de emergencia son excesivas, a través de dos juicios diferentes: (i) analizar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar; y (ii) verificar que no existe una restricción innecesaria de derechos, puesto que la limitación de los mismos sólo es admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad.

En el caso que nos ocupa, la Corte encuentra que las medidas analizadas son idóneas porque permiten aliviar la situación económica de las víctimas por la emergencia invernal, en tanto no se les cobra cargo alguno por los servicios de telefonía fija (TPBCL, TPBCLE, llamadas de larga distancia y a móvil), televisión comunitaria, televisión por suscripción cableada y satelital y acceso a internet, que los proveedores de tales servicios presten en las zonas de emergencia, ya sea directamente o a través de interconexión con operadores ubicados en esas zonas, en tanto los usuarios no pudieron hacer uso de los mismos, precisamente por su condición de damnificados.

Asimismo, el cargo mínimo que usualmente se cobra en los servicios de telecomunicaciones, que es independiente del consumo, tampoco resulta exigible durante el tiempo que dure la emergencia a los usuarios damnificados que no pudieron acceder a tales servicios.

Dado que no hay uso de los servicios de telecomunicaciones por parte de los damnificados, y en consecuencia, no es exigible el pago por un servicio no prestado, resulta justificado que tampoco el tráfico con origen o destino a estos usuarios genere pago alguno por derechos de acceso entre operadores. En esa medida, el instrumento previsto en el decreto bajo análisis no constituye una carga excesiva o desproporcionada para los operadores de servicios que no están obligados a soportar, pues es razonable que no se cobre por servicios que el usuario no ha podido usufructuar por razones de fuerza mayor como la emergencia invernal desatada por el fenómeno de La Niña, claro está durante el tiempo estrictamente necesario para que se restablezcan las condiciones de normalidad.

De esta manera, el decreto bajo análisis establece un equilibrio entre los intereses de los distintos actores involucrados: el derecho de los usuarios damnificados a no pagar por un servicio que no han disfrutado, y el derecho de las empresas a no pagar cargos de acceso cuando el servicio efectivamente no se ha prestado, y en esa medida resulta proporcional. No sacrifica de forma exagerada o desproporcionada ninguno de los intereses constitucionales involucrados, por defender exageradamente el derecho de las personas damnificadas.

4.3.2.5 No discriminación

El juicio de no discriminación permite establecer que las medidas no sean discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Las medidas adoptadas mediante el Decreto 4833 de 2010 están orientadas a aliviar la situación económica de los damnificados, sin que su texto ni en su aplicación se observe la existencia de distinciones basadas en alguno de los criterios sospechosos de discriminación previsto por la Constitución. En consecuencia, no encuentra la Sala motivo alguno de reproche en este sentido.

Por todo lo anterior, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4833 de 2010, no desconocen las previsiones constitucionales y estatutarias que rigen los decretos legislativos dictados al amparo de una Emergencia Económica, Social y Ecológica, y por lo tanto serán declaradas exequibles.

5. Conclusión

Las medidas adoptadas mediante el Decreto Legislativo 4833 de 2010 son constitucionales, en la medida que cumplen con los requisitos formales y materiales exigidos en el orden constitucional vigente.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991.

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 4833 de 2010, "por el cual se decretan medidas asociadas al sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, tendientes a conjurar el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado mediante Decreto 4580 de 2010."

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Folios 110 a 122.

2 Folio 117 del expediente.

3 Folios 104 a 108 del expediente.

4 Folios 127 a 132 del expediente.

5 Cálculos CRC con base en los ingresos promedio por usuarios reportados al SIUTS para el año 2009.

6 Folio 130 del Expediente.

7 *Ibídem*.

8 Mediante Auto del 03 de febrero de 2011.

9 Folios 147 a 161 del expediente.

10 Folio 151 del expediente.

11 Folios 166 a 167 del expediente.

12 Folios 173 y 174 del expediente.

13 MP. Mauricio González Cuervo.

14 El artículo 5 del Decreto Legislativo 4579 de 2010 dispone: *"Para los efectos del presente decreto se entenderán como personas damnificadas o afectadas por el desastre, aquellas que se encuentren en los Censos de afectados elaborados por los Comités Locales de los municipios afectados, con el aval del respectivo Comité Regional y de una entidad operativa del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres."*

15 Así lo dijo la Corte, entre otras decisiones, en la sentencia C-940 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Alfredo Beltrán Sierra; SV. Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV. Calara Inés Vargas Hernández; SPV. Rodrigo Escobar Gil; SPV. Jaime Araújo Rentería) al señalar que la invocación de la antigua razón de Estado es incompatible con un régimen de excepción sometido al Estado de Derecho y resolvió *"Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el inciso 1º del artículo 1º del Decreto 1885 de 2002, "por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002". Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 1º y los artículos 2º y 3º del Decreto 1885 de 2002, "por medio del cual se adiciona el Decreto 1838 de 2002".*

16 Según la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, los referentes que la Corte debe tomar en cuenta para el ejercicio del control automático que ordena el numeral 6º del artículo 214 constitucional son, en consecuencia, el propio texto constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, las normas de derecho internacional humanitario, la Ley Estatutaria de los estados de excepción, y finalmente el propio decreto que declare el Estado de Conmoción Interior. Ver entre otras la Sentencia C-004 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Ciro Angarita Barón); C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz; SV. Jorge Arango Mejía); C-136 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Fabio Morón Díaz; AV. Jorge Arango Mejía); C-802 de 2002 (MP. Jaime Córdoba Triviño. SV. Jaime Araújo Rentería; SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; SV. Alfredo Beltrán Sierra; AV. Jaime Córdoba Triviño; SPV. Clara Inés Vargas Hernández); C-876 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. SV. Alfredo Beltrán Sierra; SV. Clara Inés Vargas Hernández; AV. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño; SV. Jaime Córdoba Triviño); C-939 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil); C-940 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. SPV. Alfredo Beltrán Sierra; SV. Marco Gerardo Monroy Cabra; SPV. Calara Inés Vargas Hernández; SPV. Rodrigo Escobar Gil; SPV. Jaime Araújo Rentería); C-947 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Alfredo Beltrán Sierra; SPV. Clara Inés Vargas Hernández; SV. Jaime Araújo Rentería); C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SPV. Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil; SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.

17 Ver la sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) precitada, mediante el cual se realiza este resumen, pero enfocado a los casos de conmoción interior.

18 Artículo 215 de la Constitución y artículo 47 de la Ley Estatutaria precitados.

19 Ver, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley 137 de 1994, que establece: *"Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con*

las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias."

20 Según el artículo 47 precitado, "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." Subraya fuera de texto.

21 El artículo 47 referido dice: "Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado".

22 Artículo 7º. "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades."

23 Artículo 4º de la Ley 137 de 1994: "Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados. (...)"

24 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. || PAR.-Durante el estado de emergencia el gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. Adicionalmente el artículo 49 establece: "Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del estado de emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el gobierno durante dicho estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental. También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros. Frente a la constitucionalidad de estas normas, mediante sentencia C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía) la Corte dijo: respecto del artículo 47 se observa que "el primer inciso de este precepto legal es reiteración del inciso segundo del artículo 215 de la Constitución, y como se expresó al estudiar la conexidad en el estado de conmoción interior, también en el estado de emergencia económica, social y ecológica, los decretos que el Gobierno dicte, deben guardar relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para declararlo. || La validez de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante la emergencia, depende también de su finalidad, la cual debe consistir exclusivamente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; [...] || Los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de 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". Frente al artículo 49, señaló que Recuérdese que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante el estado de emergencia tienen el poder de derogar y modificar la legislación preexistente en forma permanente, lo que no ocurre con el estado de conmoción interior, en el cual ésta solamente se suspende. || [...] Así las cosas en este periodo excepcional, como ya se ha dicho, el Congreso continúa cumpliendo con sus funciones ordinarias, lo cual concuerda con el inciso 3º. del artículo 214 de la Carta, según el cual durante los estados de excepción no se suspende el normal funcionamiento de las distintas ramas del poder público."

25 Ver, por ejemplo, la sentencia C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa), donde la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 1 del Decreto 2002 de 2002, porque desnaturalizaba las funciones constitucionales y la independencia de la Fiscalía y de la Procuraduría.

26 Sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil), precitada.

27 Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-179 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz. AV. Alejandro Martínez Caballero; SV. Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz; SV. Eduardo Cifuentes, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; SV. Jorge Arango Mejía)), donde la Corte examinó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, Ley 137 de 1994; C-122 de 1997 (MP. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. Jorge Arango Mejía, Carlos Gaviria Díaz y Fabio Morón Díaz. AV. Jorge Arango Mejía; AV. Carlos Gaviria Díaz; AV. Hernando Herrera Vergara; AV. Fabio Morón Díaz), donde la Corte examina el principio de subsidiariedad aplicado a la declaratoria de emergencia económica y social del Decreto 080 del 13 de enero de 1997.

28 Sentencias C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) y C-916 de 2002 (MP.

Manuel José Cepeda Espinosa).

29 Sentencia C-149 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. AV. Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil) precitada. Por ejemplo en la sentencia C-1024 de 2002 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. SV. Jaime Araújo Rentería; SPV. Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte declaró la inexistencia del artículo 3 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que consagraba la posibilidad de capturar personas sospechosas, sin que mediara autorización judicial, por ser claramente contraria al artículo 28 constitucional.

30 Según el artículo 47 precitado, "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." Subraya fuera de texto.

31 El artículo 47 referido dice: "*Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho estado.*"

32 Ley 1341 de 2009. "ARTÍCULO 8o. LAS TELECOMUNICACIONES EN CASOS DE EMERGENCIA, CONMOCIÓN O CALAMIDAD Y PREVENCIÓN PARA DICHOS EVENTOS. En casos de atención de emergencia, conmoción interna y externa, desastres, o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana. Igualmente darán prelación a las autoridades en la transmisión de comunicaciones gratuitas y oportunas para efectos de prevención de desastres, cuando aquellas se consideren indispensables. // Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán suministrar a las autoridades competentes, sin costo alguno, la información disponible de identificación y de localización del usuario que la entidad solicitante considere útil y relevante para garantizar la atención eficiente en los eventos descritos en el presente artículo."

33 Folio 117 del expediente.

34 *Ibídem.*

35 El texto del artículo 49 de la Resolución 1732 de 2007, "por la cual se expide el Régimen de Protección de los Suscriptores y/o Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones", proferida por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, es el siguiente: "ARTÍCULO 49. IMPROCEDENCIA DEL COBRO. Cuando a causa de la ocurrencia de desastres naturales, hechos terroristas, hurto de infraestructura no imputable al suscriptor y/o usuario o cualquier otro evento de fuerza mayor o caso fortuito, no sea posible la prestación del servicio, los operadores no pueden efectuar cobro alguno al suscriptor o usuario correspondiente al tiempo en que haya permanecido la interrupción del servicio."

36 Folios 173 y 174 del expediente.

Fecha y hora de creación: 2026-01-30 12:16:11