

LA ATENCIÓN DE DESASTRES Y EL CONTROL FISCAL EN COLOMBIA*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Adjunct Professor of Law, Columbia Law School (2006-2007)*

Publicado en *Economía Colombiana Desastres naturales: Experiencias y retos del Control Fiscal*, No. 331, Contraloría General de la República, Bogotá 2011, pp. 124-147

INTRODUCCIÓN

Uno de los principios jurídicos tradicionales de la organización administrativa ha sido el principio de la coordinación, el cual conforme lo declara el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, impone a las autoridades el deber de concertar sus actividades “con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares” (art. 3.10).

En el desarrollo de la actividad administrativa, y particularmente de actividades caracterizadas por su aspecto multisectorial, el principio de la jerarquía que sólo se da entre órganos de una misma organización administrativa no es suficiente para conseguir la unidad de actuación. Por ello, entonces, la necesidad de la coordinación interorgánica, tanto dentro de una organización como entre distintas organizaciones e incluso entre distintas Administraciones, que busca que las mismas actúen con la misma eficacia como si se tratara de una sola organización o Administración, y no de varias. El principio impone la necesidad de que haya una buena comunicación entre los funcionarios ya que de ellos depende el funcionamiento de la organización y así obtener una mayor eficacia.

Este principio es de la esencia de la Administración en todos los órdenes, pero particularmente importante cuando la Administración tiene que afrontar tareas que son esencialmente multisectoriales, que afectan buena parte o todo el universo de las organizaciones administrativas, que interesan a muchos sectores de la actividad administrativas, e involucran además a las instituciones del sector privado, como es precisamente la situación que se

* Documento preparado para el Seminario sobre "*Desastres naturales: experiencias y retos del control fiscal*" organizado por la Contraloría General de la República de Colombia, Bogotá, 10/11 de febrero de 2011.

genera con motivo de la atención de desastres y calamidades públicas, generalmente naturales o provocadas por el hombre, en las cuales la coordinación además es impuesta por la emergencia que generan, dada la insuficiencia del sólo principio de la jerarquía. Por ello entendemos por desastre, conforme a la definición corriente, como un evento o conjunto de eventos, causados por la naturaleza como terremotos, erupciones volcánicas, sequías, inundaciones, deslizamientos o por actividades humanas como incendios o accidentes de transporte, durante el cual hay pérdidas humanas y materiales originando muertos, heridos, destrucción de bienes, interrupción de procesos socioeconómicos y destrucción de recursos naturales etc. En sentido similar, la Ley 46 de 2 de noviembre de 1988 de Colombia, que creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, entiende por desastre: “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras Entidades de carácter humanitario o de servicio social” (art. 2). Igual definición se consigna en el artículo 18 del Decreto Ley 919 de 1989 dictado en ejecución de dicha Ley.

De manera que desastres y calamidades públicas, emergencia y coordinación para la administración de su atención, son los signos comunes que desde el punto de vista de la actividad administrativa, caracterizan esta actividad del Estado denominada genéricamente como “Administración de la Atención de Desastres.”

Por ello, ante las catastróficas lluvias e inundaciones ocurridas en Colombia en el último semestre de 2010, que han dejado millones de personas damnificadas, que destruyeron y averiaron cientos de miles de viviendas, que inhabilitaron cientos de kilómetros de carreteras, dañaron decenas de puentes, centenares de acueductos y alcantarillados, centros de salud, escuelas y colegios, y dejaron bajo el agua decenas de miles de hectáreas productivas, constituyendo la peor tragedia natural de su historia, sin duda, la tarea de recuperar implica como lo destacó la Contralora General de la República en su invitación para este evento, “un monumental esfuerzo institucional y económico que concita la movilización de todos los agentes del Estado y de la Sociedad para que se cumplan los objetivos de reconstrucción y permitan convertir esta tragedia nacional en oportunidad de cambio favorable, de manera que no solo haya reparación física de los daños sino mejoras sustanciales en el sistema institucional en la formulación de políticas públicas, para mayor fortaleza en el sistema institucional, la aplicación de los principios de buen gobierno, y la prevención y atención de desastres ambientales, la

promoción de la transparencia y el uso eficiente de los recursos aplicados para ayuda humanitaria y para la reconstrucción.”

En la Administración contemporánea, ello en general se ha buscado satisfacer, como actividad administrativa específica relativa a la administración de desastres, y que siempre originan situaciones de emergencia, en primer lugar, mediante la declaración de un Estado de Emergencia conforme a la Constitución; y en segundo lugar, una vez institucionalizada y organizada la Administración de la Atención de Desastres dentro de la Administración Pública, mediante su activación precisamente en situaciones reales de emergencia como la que vive Colombia desde el año pasado. Todo lo cual, por lo demás, conlleva la necesidad de diseñar mecanismos de control fiscal para la emergencia

En el contexto de este Seminario sobre "*Desastres naturales: experiencias y retos del control fiscal*" organizado por la Contraloría General de la República de Colombia, quiero entonces referirme brevemente, como observador externo, a esas dos aproximaciones institucionales al tema en Colombia, para luego referirme al tema del control fiscal; consciente como estoy de la osadía que significa el que me adentre a analizar el régimen legal colombiano. Su utilidad, en realidad, si alguna tiene, es sólo mostrar la percepción que se tiene desde fuera sobre estos aspectos de la administración de situaciones de desastre y del control fiscal.

II. LA ATENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE DESASTRES A TRAVÉS DE LA DECLARACIÓN DE ESTADOS DE EMERGENCIA O DE ALARMA

La atención de desastres como tarea administrativa, puede decirse que siempre ha tenido como marco general, el de las situaciones de emergencia, de manera que ante desastres, la respuesta que ofrece el derecho constitucional y administrativo ha sido el de la declaratoria de un estado de emergencia o de alarma para su atención, mediante la coordinación administrativa, creándose para ello un marco legal de la emergencia, a veces mediante la flexibilización temporal del ordenamiento jurídico aplicable en situaciones de normalidad.

En efecto, en los orígenes del derecho administrativo y, por tanto, en los inicios del desarrollo del principio de la legalidad como elemento condicionante de toda la actividad administrativa y que da origen al control jurisdiccional de la Administración, se distinguieron, particularmente bajo la influencia del derecho francés, tres ordenes de excepciones respecto de su aplicación a las actividades de los entes públicos, en los cuales se consideraba que dicho principio de la legalidad no tenía plena vigencia. Esas excepciones eran: en primer lugar, el campo de los llamados actos de gobierno, cuando la

motivación del acto administrativo era una motivación estrictamente política, no pudiendo entonces ser controlado bajo los parámetros de la legalidad administrativa; en segundo lugar, el campo de las actividades discrecionales, en el cual la libertad concedida legalmente al funcionario de actuar conforme a la apreciación que hiciera de la oportunidad y conveniencia de su actuación, lo que se consideraba como no susceptible de control por el juez; y en tercer lugar, el campo de las circunstancias excepcionales, en los cuales se consideraba que a la excepcionalidad de ciertos hechos que en forma generalmente temporal condicionaban la acción de las autoridades, no podía aplicarse la legalidad concebida para tiempos normales.

Las últimas décadas han presenciado, particularmente frente a esas excepciones tradicionales, todo el gran esfuerzo desarrollado en todos los países democráticos que García de Enterría llamó con razón, como la lucha contra las inmunidades de poder, que ha visto en primer lugar, cómo la teoría de los actos de gobierno a lo que ha conducido es a clarificar que los mismos, en realidad no son actos administrativos de rango sublegal, sino que son actos estatales de ejecución directa de la Constitución, por lo que si bien no están sometidos al control de legalidad en sentido estricto, si están sometidos al control de constitucionalidad; en segundo lugar, cómo la vieja discrecionalidad ha sido progresivamente depurada, primero, al identificarse elementos que distorsionaban el concepto y que si están sometidos a control jurisdiccional como es el tema de los conceptos jurídicos indeterminados, que da origen a la llamada discrecionalidad técnica, segundo, al precisarse el control sobre la calificación y apreciación de los hechos que nada tiene de discrecional, y tercero al admitirse finalmente sobre lo que es estrictamente actuación discrecional, el control de la razonabilidad, racionalidad, logicidad y proporcionalidad de la actuación; y en tercer lugar, cómo la vieja teoría de las circunstancias excepcionales a lo que ha dado origen para hacer prevalecer siempre el principio de la legalidad, ha sido al desarrollo de toda una legislación de la emergencia, para asegurar siempre que a pesar de ella o acorde con sus requerimientos, la actuación de las autoridades está sometida al derecho.

Particularmente para esto último, el derecho constitucional ha venido dando respuesta progresivamente durante las últimas décadas, mediante la constitucionalización y juridización de la emergencia, a través de la incorporación en el texto mismo de las Constituciones de la figura de los Estados de excepción regularizando entonces las viejas circunstancias excepcionales; que en la Constitución venezolana de 1999 se definen como “las *circunstancias* de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los

ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos” (art.337).

Por ello, en Venezuela, la Constitución de 1999 dedicó el Capítulo II del Título VIII de la Constitución de 1999, a la “Protección de la Constitución,” en el cual se reguló precisamente a las circunstancias excepcionales que pueden originar situaciones de excepción que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de las personas, y que ameriten la adopción de medidas político constitucionales para afrontarlas. Conforme al artículo 338 de la Constitución se dictó entonces la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción de 2001 con el objeto de regular los mismos y determinar las medidas que pueden adoptarse con base en ellos, estableciendo además, sus diferentes formas, y regulando “el ejercicio de los derechos que puedan ser restringidos con la finalidad de restablecer la normalidad en el menor tiempo posible” (art. 1).

Estos estados de excepción, en el artículo 338 de la Constitución venezolana son de tres ordenes: en primer lugar, el estado de alarma, que puede decretarse “cuando se produzcan catástrofes, calamidades públicas u otros acontecimientos similares que pongan seriamente en peligro la seguridad de la Nación o de sus ciudadanos”; el estado de emergencia económica, “cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación”; el estado de conmoción interior, “en caso de conflicto interno, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones,” en cuyo caso, conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica, constituyen sus causas, entre otras, “todas aquellas circunstancias excepcionales que impliquen grandes perturbaciones del orden público interno y que signifiquen un notorio o inminente peligro para la estabilidad institucional, la convivencia ciudadana, la seguridad pública, el mantenimiento del orden libre y democrático, o cuando el funcionamiento de los Poderes Públicos esté interrumpido”; y estado de conmoción exterior, que puede decretarse “en caso de conflicto externo, que ponga seriamente en peligro la seguridad de la Nación, de sus ciudadanos o de sus instituciones.”

La Ley Orgánica de los Estados de Excepción, prevé en general que los mismos solo pueden declararse “ante situaciones objetivas de suma gravedad que hagan insuficientes los medios ordinarios que dispone el Estado para afrontarlos” (art. 2) y en caso de “estricta necesidad para solventar la situación de anormalidad” (art. 6); exigiendo, además, que “toda medida de excepción debe ser proporcional a la situación que se quiere afrontar en lo que respecta a gravedad, naturaleza y ámbito de aplicación” (art. 4), debiendo además “tener una duración limitada a las exigencias de la situación que se quiere afrontar,

sin que tal medida pierda su carácter excepcional o de no permanencia” (art. 5).

Se trata, por tanto, de circunstancias excepcionales que justifican su formalización cuando sobrepasan las posibilidades de su atención mediante los mecanismos institucionales previstos para situaciones normales, pero que solo pueden dar lugar a la adopción de medidas que estén enmarcadas dentro de principios de logicidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, lo que se configura como un límite al ejercicio de las mismas. Además, debe señalarse que como lo afirma la Constitución, la declaratoria del estado de excepción en ningún caso interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Público (art. 339 C.); ni modifica el principio de la responsabilidad del Presidente de la República, ni la del Vicepresidente Ejecutivo, ni la de los Ministros de conformidad con la Constitución y la ley (art. 232 C.).

En la Constitución de Colombia de 1991, que sirvió en muchos aspectos de fuente de inspiración para la Constitución venezolana de 1999, en su capítulo VI se regularon los diversos estados de excepción que el Presidente de la República puede decretar: por una parte, el Estado de Guerra Exterior y el Estado de Conmoción Interior, y por la otra, el Estado de Emergencia.

En cuanto al primer grupo, la Constitución además de prever el Estado de Guerra Exterior (art 212), prevé con más detalle el Estado de Conmoción Interior,” el cual se puede decretar en caso de “grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía,” (art. 213). En estos dos casos, la Constitución dispone que durante el término de estos estados de excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno “suspenden las leyes incompatibles” con dichos Estados de Guerra y de Conmoción,” previendo además, que “una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales.” (art. 214).

En todo caso, en estos dos supuestos de estados de excepción, la Constitución dispone que “las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos,” y que no “se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.” Igualmente se precisa en la Constitución que el Presidente y los ministros “serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que

hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.”

El segundo caso de estado de excepción en la Constitución colombiana de 1991, se refiere al denominado Estado de Emergencia que conforme al artículo 215 puede ser dictado cuando sobrevengan hechos distintos de los que pueden motivar el Estado de Guerra o de Conmoción Interior “que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.” En este caso, conforme lo autoriza la Constitución, el Presidente con la firma de todos los ministros, puede dictar “decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos,” y que sólo pueden “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.” La Constitución precisa, además, que el Presidente de la República y los ministros son responsables “cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias” indicadas en el texto, así como “por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.” Por último, dispone la Constitución que el Gobierno no puede “desmejorar los derechos sociales de los trabajadores” mediante los decretos legislativos que dicte en estos casos.

Los Estados de excepción y de emergencia se regularon en la Ley 137 de 2 de junio de 1994, en cuyo artículo 7 se declara, sobre la “vigencia del Estado de Derecho,” que en dichos estados de emergencia o de excepción “en ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales” pues los mismos son “un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.” En dicha Ley se declara además que las facultades reguladas en la misma no pueden ser utilizadas “sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad (con la gravedad de los hechos), motivación de incompatibilidad” (arts. 9, 13) y no discriminación (art. 14).

Estas previsiones han sido utilizadas en varias oportunidades de estado de emergencia. Por ejemplo, mediante el Decreto 680 del 23 de abril de 1992, se aplicó el estado de emergencia como consecuencia de la hidrología extremadamente seca, vinculada al fenómeno "el niño" que afectó severamente el nivel de los embalses e implicó una aguda reducción del suministro de emergencia; y mediante el Decreto 1168 del 9 de junio 1994, se aplicó con el objeto de enfrentar la calamidad pública que se presentó en los departamentos del Cauca y del Huila como consecuencia de un sismo que produjo desbordamientos de ríos y avalanchas.

Las previsiones sobre emergencia, que también aún cuando limitadamente se regulaban en la Constitución precedente, fueron utilizadas, por ejemplo, con ocasión de la erupción del Volcán Nevado El Ruiz, el 13 de noviembre de 1985, tras 69 años de inactividad, que provocó que la nieve que lo cubría se derritiera, originando cuatro lahares, es decir, flujos de lodo, tierra y escombros productos de la actividad volcánica que descendieron a 60km/h, originando la súbita crecida de los ríos y una avalancha de lodo y piedras que arrasó con pueblos, entre ellos Armero. A pesar de los conflictos de orden público que enfrentaba en ese momento el gobierno, pues la toma del Palacio de Justicia en Bogotá por los guerrilleros del M-19 había ocurrido solo una semana antes (6 de noviembre), la respuesta a la tragedia fue la declaración del Estado de Emergencia.

Y fue precisamente el 7 de diciembre de 2010, mediante decreto 4580, con motivo de las catastróficas lluvias ocurridas en Colombia, el Presidente Juan Manuel Santos, también declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica el cual fue prorrogado en enero de 2011; anunciando que la emergencia sería atendida en tres fases, en el corto, mediano y largo plazo: “La primera fase concierne a la atención humanitaria, es decir, a salvar vidas y a dar albergue y comida a las cerca de 330 mil familias damnificadas. La segunda fase corresponderá a la rehabilitación de las vías, escuelas, redes eléctricas y en general obras de infraestructura; mientras que la tercera, se enfocará a la reconstrucción, que implica levantar de nuevo todo aquello que quede ‘destruido o inservible.’”

En aplicación de este Decreto, el Ejecutivo dictó otra serie de medidas, y entre ellas los siguientes decretos: 1. El Decreto 4627 de 2010, por medio del cual se modificó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010 (Ley 1365 de 2009). para que todos los recursos excedentes que no han sido ejecutados por una serie de entidades gubernamentales, se destinen a la atención de los gastos que se requieran para conjurar la crisis generada por la emergencia invernal e impedir la extensión de sus efectos, debiendo ser transferidos al Fondo Nacional de Calamidades a que hace mención el Decreto 1547 de 1984. 2. El Decreto 4628 de 2010, por el cual se dictaron normas sobre expropiación por vía administrativa, para permitir mediante régimen especial la negociación directa y de expropiación que le permita a las entidades públicas encargadas de adelantar proyectos de construcción y rehabilitación de las zonas afectadas por la ola invernal, la rápida adquisición de los bienes necesarios para el cumplimiento de esta finalidad. Y 3. El Decreto 4629 de 2010, por el cual se modifican transitoriamente, el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el artículo 4 del decreto 1933 de 1994 con la finalidad de disponer de recursos que permitan contrarrestar y/o mitigar las situaciones

de desastre nacional y de emergencia social, económica y ecológica en todo el territorio nacional, en los sectores de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental, y en particular de energía hidroeléctrica.

El 17 de enero de 2011, conforme lo dispone la Constitución, el Congreso aprobó dicho Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado, el cual consideró como una medida "oportuna, procedente y necesaria," recomendando al Gobierno someter a revisión y cambios el sistema de atención de desastres, que es la organización institucional permanente establecida para la administración de la atención de desastres, exigiendo además, la aplicación de fuertes sanciones penales para quienes buscan beneficiarse de las ayudas sin ser damnificados o a quienes permitan esa conducta.

Sin embargo, después de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, se presentaron hechos nuevos relacionados con el Fenómeno de La Niña, que hicieron necesario que se adoptasen medidas encaminadas a contrarrestar esta crisis y sus efectos, razón por la cual el Presidente de la república emitió un nuevo decreto de estado de emergencia, el Decreto 20 de 7 de enero de 2011 declarando igualmente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública, en todo el territorio nacional hasta el 28 de enero de 2011, con el fin de conjurar la grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos; en ejercicio del cual el Presidente dictó el Decreto 146 de 21 de enero de 2011, por medio del cual se establecieron medidas de eficiencia y control en el manejo y protección de los recursos públicos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica y se dictaron otras disposiciones; siendo esta una de las piezas clave en materia de control fiscal.

En contraste, sin embargo, y esto me viene a la memoria, nada similar ocurrió por ejemplo en Venezuela, cuando el día 15 de diciembre de 1999, el mismo día en el cual mediante referendo se aprobó la Constitución de 1999, se produjeron deslaves en el Litoral Central del país, particularmente en el Estado Vargas, provocados por la excepcional precipitación de agua que había ocurrido durante las dos semanas precedentes, que originaron inmensos y violentos incrementos del caudal de los ríos que arrasaron con todas las poblaciones de la costa, en lo que también en ese momento se consideró como el peor desastre natural en el país en el siglo XX. El gobierno, en este caso, se abstuvo de siquiera declarar la emergencia o el estado de alarma, habiendo actuado sólo las organizaciones de Defensa Civil existentes, siendo por tanto tardía la acción del gobierno en la atención de la tragedia, cuyas secuelas destructivas una década después, aún están a la vista.

Esta abstención gubernamental de 1999, debe decirse, contrastó con la decisión adoptada por el Presidente de la República a fines de noviembre de 2010, con motivo de las igualmente catastróficas lluvias caídas en Venezuela, que se materializó, en la emisión del mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio del Estado Falcón, el cual fue modificado al día siguiente, mediante Decreto N° 7.859 del 30 de noviembre de 2010, incorporándose a la emergencia los Estados Vargas, Miranda y Distrito Capital, que por lo visto, el Gobierno no se había percatado que estaban en situación similar (*Gaceta Oficial* N° 39.563 del 30 de noviembre de 2010).

El Decreto se dictó conforme al artículo 236.2 de la Constitución y al artículo 34 de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, basado en que “como consecuencia de las intensas lluvias, se han producido graves daños materiales y se han puesto en riesgo numerosas vidas humanas, afectando el funcionamiento cotidiano en los mencionados estados, lo que sobrepasa la capacidad de respuesta de los organismos regionales de atención primaria o de emergencia para atender eficazmente sus consecuencias,” y que “la situación de emergencia por la cual atraviesa los Estados Falcón, Miranda, Vargas y el Distrito Capital, como consecuencia de las precipitaciones ocurridas en su territorio, hace necesaria la implementación de medidas especiales que permitan la protección de las ciudadanas y los ciudadanos de esas regiones, e impulsen la recuperación de dichas entidades en el menor plazo posible;” y se emitió con base en “el supremo compromiso y voluntad de lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo bolivariano, la refundación de la nación venezolana, basado en principios humanistas, sustentado en condiciones morales y éticas que persiguen el progreso de la patria y del colectivo.”

En este caso, la declaratoria de emergencia se limitó a ordenar que se elaborara a través de la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres, un Plan de Acción Específico para el retorno a la normalidad de las áreas afectadas; disponiéndose que el Ejecutivo Nacional, a través del Comité Coordinador Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres se encargaría “de instrumentar la política regional dirigida a fortalecer la capacidad de preparación y respuesta de las instituciones y la comunidad ante las particulares circunstancias que imperan en los estados Falcón, Miranda, Vargas y el Distrito Capital,” en virtud de lo cual se dispuso que “se someterán a su dirección, coordinación y control todos los organismos públicos y funcionarios que participen en el Plan de Acción Específico que se hubiere elaborado.”

Se especificó, además, en el decreto que el Fondo para la Preparación y Administración de Desastres es la entidad encargada de “administrar las asignaciones presupuestarias de carácter extraordinario y los recursos provenientes de aportes y contribuciones realizadas a cualquier título por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales, destinados a financiar la ejecución del Plan de Acción Específico para Falcón, Miranda, Vargas y el Distrito Capital, incluidas las actividades de preparación o atención de emergencias o desastres, así como labores de rehabilitación o reconstrucción” para lo cual se solo se dispuso que se “establecerán los apartados presupuestarios necesarios, asegurando que los recursos destinados de manera específica a la atención de cada uno de los estados declarados en emergencia sean aplicados de la manera más eficiente.”

El Decreto, por último, autorizó al “Ministerio del Poder Popular de Interior y Justicia, a través de la Dirección Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres podrá dictar, por vía de excepción, las medidas especialísimas que estime pertinentes a fin de garantizar a la población el suministro de los servicios básicos necesarios, la restitución de la infraestructura afectada y la superación de los inconvenientes ocasionados como consecuencia de las precipitaciones en los estados Falcón, Miranda, Vargas y el Distrito Capital,” pudiendo “dictar y ejecutar, o hacer ejecutar, la ocupación temporal de instituciones y establecimientos públicos y privados, lotes de terrenos o áreas que se requieran para la atención de la población y sectores afectados,” sin especificarse nada, sin embargo, en relación con el contenido de las leyes relativas a la garantía de la propiedad y del régimen de expropiación.

Asimismo, se estableció en el Decreto que dicho Ministerio y Dirección, podían “ejecutar, o hacer ejecutar, las requisiciones de bienes y servicios indispensables para la satisfacción de las necesidades de la población afectada.” Para estas “medidas,” que en realidad son las únicas previsiones sustantivas del decreto, sin embargo, no se indicó como fuente legal alguna que las autorice o las regule.

III. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACION PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES

Aparte de la utilización de la declaratoria de estado de emergencia como respuesta inmediata del gobierno para atender la administración de desastres, el signo común de la legislación en el mundo contemporáneo ha sido y es la estructuración de Organizaciones administrativas permanentes para atender

precisamente la administración de la atención de desastres, y además, para gerenciar la política destinado a prevenir su ocurrencia.

Puede decirse que leyes estableciendo estas Organizaciones se han dictado en casi todos los países, girando en torno a ellas tanto la prevención como la atención de desastres bajo una concepción integral que involucra desde la máxima autoridad del país respectivo, lo cual recae en el Presidente de la república y el Consejo de ministros, de donde se deriva la coordinación interinstitucional y la cobertura de niveles territoriales, generalmente comprendido en tres y hasta cuatro niveles de participación: nacional, estatal-regional-departamental-provincial, municipal y local, involucrando tanto el sector público, como el privado, las universidades, la comunidad y las personas en forma individual o colectiva.

En el caso de Venezuela después de las experiencias desarrolladas en la organización de instancias de protección civil, que se iniciaron en 1958 con la creación en el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, de la "División de Socorro y Defensa Civil", y en 1967 luego del terremoto ocurrido en Caracas el 29 de julio de 1967, con la creación del "Comando Unificado Médico Asistencial" (CUMA), presidido por el Ministerio de Sanidad e integrado por Representantes de todos los Organismos del Estado y la creación en 1969, del "Fondo de Solidaridad Social" (FUNDASOCIAL), con el objeto de prevenir y reparar en lo posible, los daños ocasionados por calamidades y catástrofes que pudieran afectar a grupos apreciables de la colectividad; a partir de 1971, se creó por Decreto Presidencial N° 702 la "Comisión de Defensa Civil", con la función de Planificar y Coordinar las acciones tendentes a prevenir, reducir, atender y reparar los daños a personas y bienes causados por calamidades públicas por cualquier origen, socorriendo simultáneamente a la población afectada. Posteriormente, en 1976 se dictó la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, en la cual se reguló la Defensa Civil, y en 1979, y mediante Decreto N° 231, se dispuso que la Comisión Nacional de Defensa Civil pasara a formar parte Integrante del "Consejo Nacional de Seguridad y Defensa," que a partir de 1996 fue aprobado fue regulado en el Reglamento Parcial No.3 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa relacionado con la Defensa Civil Venezolana. Estas regulaciones provocaron la inclusión en el artículo 332.4 tendiente a la estructuración de una "Organización de Protección Civil y Administración de Desastres," lo que originó la sanción de la Ley de la Organización Nacional de Protección Civil y Administración de Desastres (Gaceta Oficial N° 5.557 de 13-11-2001).

1. Antecedentes en Colombia

En el caso de Colombia, la institucionalización de la administración de la atención de desastres tiene una larga tradición. Así, desde 1979, mediante la importante Ley 9ª de 24 de enero de 1979 sobre Medidas Sanitarias, se había incluido un importante Título destinado a regular los “Desastres,” en el cual se creó el Comité Nacional de Emergencias. Posteriormente, mediante Decreto 1547 de 1984 se creó el “Fondo Nacional de Calamidades.”

Pero fue después del 13 de Noviembre de 1985 como consecuencia del desastre ocurrido por la avalancha provocada por la activación del Volcán Nevado del Ruiz, que surgió la necesidad imperiosa de organizar un Sistema permanente para coordinar todas las acciones encaminadas a la prevención y atención de desastres en todo el territorio nacional. Como consecuencia, se creó Oficina Nacional para la Atención de Desastres como red institucional para el cumplimiento de esta función. Con motivo de esa emergencia, se inició entonces en Colombia el proceso de gestión, organización y coordinación a nivel interinstitucional para la determinación de lineamientos y directrices claros con respecto a la prevención y atención de desastres, lo cual se concretó en la Ley 46 de 2 noviembre de 1988, que creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, mediante la cual además, se otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias para su desarrollo legislativo.

El resultado más importante de esa delegación legislativa fue el Decreto Ley 919 de 1º de mayo de 1989, que organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; enmarcando las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores del Sistema, adscrito directamente a la Presidencia de la República; situación que posteriormente se cambió, pasando a ser una dirección del Ministerio del Interior, debilitándose la efectividad de la organización.

A esas disposiciones le siguió la Directiva Presidencial No.33 de 1991 sobre “Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres” y el Decreto 969 de 1995 que organizó la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias.”

Por otra parte, diversas medidas se adoptaron en materia de planificación como fueron: el Decreto 2190 de 1995: “Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivados y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres;” la Ley 388 de 1997 de creación del Plan de Ordenamiento Territorial; el Decreto 93 de 1998 de adopción del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres;” el Decreto 321 de 1999 por el cual se

adoptó el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres;” la Ley 812 de 2003 sobre el “Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario, que contiene un Título II: Plan de Inversiones Públicas, Capítulo II: Descripción de los Principales Programas de Inversión, Literal (C): Construir Equidad Social, Ordinal 8: Prevención y Mitigación de Riesgos Naturales.”

2. *La Ley colombiana 46 de 1988 sobre el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.*

En particular, respecto Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia, en la Ley 46 de 1988, fijó como objetivos fundamentales de la misma, todos girando en torno al principio de la coordinación administrativa, primero la necesidad de fijar las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre; segundo, la necesidad de integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre; y tercero, la necesidad de garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre (art; 1).

Para ello, la tarea primera asignada a la Oficina Nacional de Atención de Desastres, fue la de elaborar un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el cual aprobado por el Gobierno, debe incluir y determinar todas las orientaciones, acciones, programas y proyectos, tanto de carácter sectorial como del orden nacional, regional y local que se refieran, entre otros aspectos, a las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación a los diferentes tipos de Desastres; y al sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país; y a la coordinación interinstitucional e intersectorial (art. 3).

A tal efecto, todas las entidades y organismos públicos deben colaborar en su elaboración y ejecución del Plan, para lo cual cada Ministerio, Departamento Administrativo, Entidades Territoriales y Descentralizadas o Personas Jurídicas debe designar la dependencia o persona a quién se le confieren específicamente la ejecución de las actividades indispensables para asegurar su participación en la elaboración y ejecución del plan (art. 4). Por otra parte, las orientaciones y directrices de este Plan Nacional deben ser tomados en cuenta por los organismos de planeación de orden territorial, es decir, de Planeación Regional, Departamental y Municipal (art. 5).

Para ejecutar estas labores de coordinación y ejecución, la Ley creó un Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que preside el Presidente de la República (art. 7); y sendos Comités Regionales en cada Departamento y Comités Operativos locales en cada Municipio (art. 8); y además dispuso que el Fondo Nacional de Calamidades, que había sido creado por el Decreto 1547 de 1984 continuaría funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa contable y estadística, administrado conforme a lo dispuesto por dicho Decreto.

De acuerdo con la Ley, la existencia de una situación de desastre debe ser declarada por el Presidente de la República y previa opinión del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, debiendo en el mismo acto calificarla según su magnitud y efectos, como de carácter nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital o municipal (art. 11). Esta declaratoria de situación de desastre implica que las autoridades administrativas, según el caso, deben ejercer las competencias que en virtud de la Ley se adopten, hasta tanto se disponga que ha retornado la normalidad (art. 12). Además, en cuanto a las situaciones de desastre de carácter nacional, una vez declaradas, la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, debe proceder a elaborar, con base en el plan nacional, un plan de acción específico para el manejo de la situación de desastre declarada, que es de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en el decreto de declaratoria (art. 14).

En estos casos de situación de desastre nacional, corresponde a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres ejercer la dirección, coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situación de desastre, de acuerdo con las orientaciones que señale el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. En el mismo decreto que declare la situación de Desastre, se debe señalar, según su naturaleza, las entidades y organismos que están obligados a participar en la ejecución del plan específico, las labores que deben desarrollar y la forma como se deben someter a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente se debe determinar la forma y modalidades de participación de las entidades y personas privadas y los mecanismos para que se sometan a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente (art. 16).

Debe por otra parte destacarse que la Ley 46 de 1988 que creó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, fue un acto parlamentario de delegación legislativa dictado conforme al artículo 76.12 de la Constitución anterior, revistiendo al Presidente de la República de

facultades extraordinarias por el término de seis meses para dictar normas sobre las siguientes materias:

En primer lugar, en materia de organización administrativa para definir el régimen de organización y funciones de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, del Comité Nacional, de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres que se crearon en la Ley. A tal efecto, la misma autorizó al Presidente para “modificar la organización y funciones de organismos, entidades y fondos de carácter público, únicamente en lo relacionado con las actividades y operaciones referentes a la atención y prevención de desastres, para adecuarlos e integrarlos al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.” Igualmente la Ley autorizó al Presidente para regular sobre la organización, administración y funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades.

En segundo, en materia de reforma de leyes, para reformar el Título VIII de la Ley 9ª de 24 de enero de 1979 sobre Medidas Sanitarias, destinado a “Desastres,” en el cual se había creado el Comité Nacional de Emergencias.

Y en tercer lugar, en materia de legislación general, para dictar un régimen legal especial para las situaciones de desastres declaradas en los términos del artículo 12 de la Ley, es decir, que determine las diversas competencias que las autoridades administrativas deben ejercer durante las fases de rehabilitación, reconstrucción o desarrollo, en los siguientes aspectos: 1) Régimen de celebración y trámite de contratos por parte de entidades públicas; 2) Régimen de control fiscal de los recursos que se destinen al desastre; 3) Procedimientos sumarios para la adquisición y expropiación de inmuebles, ocupación temporal o demolición de los mismos, imposición de servidumbres y solución de conflictos entre particulares surgidos por causas o por ocasión del desastre o calamidad pública; 4) Sistemas de moratoria o refinanciación de deudas contraídas por los damnificados con entidades públicas del orden nacional; 5) Incentivos de diversa índole para estimular las labores de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo de las áreas afectadas; 6) Sistemas de Administración y destinación de bienes donados para atender las situaciones de desastres; 7) Mecanismos de autorización, control, vigilancia e inversión de los bienes y valores de todo tipo, donados para la atención de desastres; e. Adopción de mecanismos que garanticen la dirección, coordinación, control y evaluación tanto del Plan Nacional como de los Planes de Acción Específicos para la Prevención y Atención de Desastres; f. Incorporación a los Paramédicos, personal capacitado esencialmente para laborar en desastres, dentro de la clasificación del recurso humano en salud en los niveles técnicos y auxiliares; g. Modificación de la integración y funciones del Consejo Nacional de Recursos Humanos en salud en lo relacionado con

los planes educativos para el personal de los niveles técnicos y auxiliar; h. Reforma, modificación y adición de normas que rigen la organización y funcionamiento del Socorro Nacional de la Cruz Roja Colombiana y en general las que regulan la atención y prevención de desastres; y i. Codificar y armonizar todas las leyes y decretos que regulan la atención y prevención de catástrofes.

Precisamente en uso de esta delegación legislativa, el Presidente dictó el Decreto Ley 919 de 1 de mayo de 1989 sobre organización del Sistema nacional para la Prevención y Atención de Desastres y dictó las disposiciones complementarias referidas, codificando todas las normas vigentes relativas prevención y atención de desastres, incluidas las correspondientes de la Ley 46 de 1988, y derogando todas las normas sobre la misma materia que quedaron allí codificadas (art. 73), y sustituyendo integralmente los artículos 491 a 514 del Título VIII de la Ley 09 de 1979 (art. 72).

3. *El Decreto Ley 919 de 1 de mayo de 1989 sobre organización del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y disposiciones complementarias*

El Decreto Ley en consecuencia, codificó y reguló todo lo relativo al Sistema Nacional de Prevención y Atención de desastres refundiendo las previsiones de la Ley 49 de 1988 (arts. 1 a 23), y estableció el marco general del régimen legislativo especial requerido por la misma para la atención de situaciones de desastre, con la precisión en su artículo 24, de que debe ser en el decreto específico de declaración de una situación de desastre, donde se deben determinar de acuerdo con su carácter, magnitud y efectos, el régimen jurídico o las normas legales aplicables previstas en general en el Decreto Ley, y que específicamente se elijan y precisen para la situación específica de desastre, “en materia de contratos, control fiscal de recursos, adquisición y expropiación, ocupación y demolición, imposición de servidumbres, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, incentivos de diverso orden para la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo, administración y destinación de donaciones, y autorización, control, vigilancia e inversión de los bienes donados.” En tal sentido, en el decreto Ley se establecieron normas especiales en materia de contratos del Estado (arts. 25) y en particular sobre contratos de empréstitos (arts. 26 a 29); en materia de ocupación temporal y demolición de inmuebles con las garantías debidas al derecho de propiedad y al propietario mediante el debido procedimiento administrativo (arts. 30 a 33); en materia de localización de asentamientos y edificaciones (art. 34); constitución de servidumbres (art. 35); en materia de procedimientos para la solución de conflictos entre particulares relativos a servidumbres, medianería, propiedad horizontal, contratos de ejecución de obras, arrendamiento y los

demás que se relacionen con las actividades que haya que desarrollar en razón de la situación de desastre declarada (art. 36); en materia de adquisición y expropiación de bienes (arts. 37 a 40); en materia de moratoria o refinanciación de deudas (art. 41); en materia de suspensión de procesos ejecutivos (arts. 42 a 44); y en materia de control fiscal en situaciones de desastre (arts. 45 a 47). En el Decreto Ley 919 se reguló, además, lo relativo a las situaciones de calamidad pública, que no revistan la gravedad de las de desastre (arts. 48 a 52).

La médula del Decreto Ley 919, en todo caso, es la regulación con todo detalle se regularon los aspectos institucionales de las situaciones de desastre, estableciéndose con precisión la organización y competencias del Comité Nacional para la Atención y Prevención de desastres (arts. 53 a 58); de la Oficina nacional para la Prevención y Atención de Desastres (arts 58 a 59) destacándose sus funciones de coordinación “de todas las actividades necesarias para atender una situación de desastre nacional declarada, con la colaboración de los Comités Regionales y Locales y de las entidades públicas y privadas que deban participar”; de los Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres (arts. 60 y 61); y las diversas funciones de las entidades territoriales (art. 62); de las dependencias, Ministerios y organismos de la Administración Central (art. 63), de las diversas entidades descentralizadas o Institutos de orden nacional (art. 64) y de las Redes nacionales (art. 65).

En el Decreto ley se reguló, además, lo relativo a los Fondos o recursos que las entidades y organismos de la administración central y sus entidades descentralizadas pueden confiar recursos en administración fiduciaria para los efectos de la prevención y atención de desastres y calamidades, y para las actividades de las fases de rehabilitación, reconstrucción o desarrollo (art. 66); y lo relativo a las apropiaciones para prevención de desastres que todos los organismos y dependencias de la administración central y todas las entidades descentralizadas del orden nacional deben incluir en sus presupuestos, para prevención y atención de desastres (art. 67).

Por último, el Decreto Ley 919 reformó específicamente el Decreto extraordinario 2341 de 1971, con las modificaciones que le fueron introducidas por el Decreto extraordinario 2068 de 1984, sobre la Defensa Civil Colombiana (art. 68); reguló la dependencia de Socorro Nacional de la Cruz Roja Colombiana, (art. 69); reformó el Decreto 1547 de 1984, sobre el Fondo Nacional de Calamidades que continuó funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística (art. 70); y reguló y determinó el personal paramédico para los

efectos de su participación en las labores de atención de situaciones de desastre o calamidad (art. 71).

El artículo 74 del Decreto Ley, en todo caso, precisó que “continuarán haciendo parte de los estatutos legales correspondientes las normas que esta codificación tomó de leyes que no se refieren exclusivamente a las materias tratadas” en el mismo.

4. Las previsiones sobre régimen especial de control fiscal en situaciones de atención de desastres en 1988: el control posterior

Como se dijo, en el artículo 12 de la Ley 46 de 1988, se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para dictar un régimen legal especial en materia de control fiscal de los recursos que se destinen a la administración y atención de desastres, conforme a lo cual en el Decreto ley 919, solo se estableció una previsión general en materia de control, limitando el control fiscal al control posterior. Se dispuso, así que “todas las operaciones de gasto realizadas por la Nación o por las entidades descentralizadas del orden nacional a partir de la declaratoria de una situación de desastre y mientras no se haya dispuesto la declaratoria de retorno a la normalidad, que tengan relación con el cumplimiento del plan de acción específico para la atención del desastre, se someterán únicamente a control fiscal posterior” (art. 45).

Esta previsión se podía, sin duda, considerar especial bajo el régimen constitucional anterior a 1991, en el cual el control fiscal no sólo era posterior sino previo, siendo, como sabemos, una de las reformas constitucionales de importancia en la materia en 1991, la eliminación del control fiscal previo. En cierta forma, lo que se configuró como un régimen fiscal para la emergencia, se regularizó posteriormente en la Constitución en forma general, excepto que en la misma no se utilizó la expresión “únicamente.”

En todo caso, en relación con la norma especial en 1989, el artículo 24 del Decreto Ley dispuso que en el decreto específico de declaración de una situación de desastre, se debía determinar de acuerdo con su carácter, magnitud y efectos, las previsiones de este régimen especial en materia de control fiscal que específicamente se eligiesen y precisasen para la situación específica de desastre.

IV. ALGUNOS ASPECTOS DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL CONTROL FISCAL

1. Elementos del régimen constitucional del control fiscal

La reforma del sistema de control fiscal en la Constitución de 1991, tuvo por objeto básicamente la exclusión total del control previo, por lo que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, la previsión del Decreto Ley 919

dejó de significar especialidad alguna en el régimen general de las funciones de la Contraloría General de la República en su aplicación a las situaciones de emergencia que derivan de situaciones de desastre.

De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución, en efecto, el control fiscal se concibe como una función pública atribuida a la Contraloría General de la República consistente en la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración Pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, lo cual incluye el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

La Constitución prevé, por otra parte, que el control será posterior y selectivo, lo que básicamente implica sólo la exclusión del control previo, pero no de otras formas de control propios de las funciones de vigilancia de la gestión fiscal que se atribuye a la Contraloría.

En ejercicio de sus funciones de control fiscal, entre las atribuciones asignadas a la Contraloría General de la República en el artículo 268 de la Constitución, lo que se aplica a las situaciones de atención de desastre, se destacan las de:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas respecto de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, por ejemplo, afectos a la administración de situaciones de desastre e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deben seguirse en la ejecución de las actividades de los diversos organismos que participan en la misma.

2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario, en particular, en la administración de la atención de desastres y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.

3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales, en este caso, que pudiera ser contraída con motivo de la administración de la atención de desastres.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación, por ejemplo, afectos a la administración de la atención de desastres.

5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, lo cual es por supuesto aplicable a la administración en situación de desastres.

6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado que por ejemplo participan en la administración de la atención de desastres.

7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente, lo cual es de particular importancia en situaciones de desastres.

Estas competencias en materia de control fiscal, en la Contraloría generalmente se han clasificado en dos modalidades de control: el llamado control macro y el llamado control micro. En materia de control fiscal sobre la administración de la atención de situaciones de desastre, encajarían dentro del llamado control macro, el control relativo al registro de la deuda pública contratada al efecto, así como el informe sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente como resultado de la administración de situaciones de desastre. El resto de las funciones de control fiscal que ejerce la Contraloría, encajarían en el denominado control micro, que ha resultado en general en auditorías que reflejan la vigilancia sistemática y permanente sobre las diversas entidades del Estado y aquellos particulares que manejan recursos públicos.

2. *Elementos del régimen de control fiscal como control posterior y selectivo*

En todo caso, aún cuando las funciones de control fiscal que derivan de la vigilancia de la gestión fiscal que corresponde a la Contraloría, no se limitan ni se pueden limitar al sólo control posterior, lo cierto es que este es el que se desarrolla básicamente en la Ley 42 de 26 de enero de 1993 sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

En el artículo 5 de esta Ley, en efecto, también concibe al control fiscal como una función pública mediante la cual la Contraloría General de la república y los otros órganos de control fiscal *vigilan la gestión fiscal* de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles (art. 3), regulándose en la Ley, sin embargo, sólo una de las modalidades del control fiscal, el denominado control posterior y selectivo (art. 4), como excluyente del control previo que antes existía, entendiéndose en dicha norma por *control posterior*, la vigilancia de las *actividades, operaciones y procesos ejecutados* por los sujetos de control y de los *resultados* obtenidos por los mismos; y por *control selectivo* la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

En cuanto al alcance de *vigilancia de la gestión fiscal del Estado*, conforme al artículo 8 de la Ley 42 de 1993 y como consecuencia de la

ejercida mediante el control posterior, la misma, siguiendo de dispuesto en la Constitución, se fundamenta en la *eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales*, de tal manera que permita determinar en la *administración, en un período determinado*, los siguientes aspectos:

1. Que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados;
2. Que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo;
3. Que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas.
4. Que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y
5. Que permita cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

En el mismo sentido, y en particular enfocados en relación con el control posterior, a efectos del ejercicio del control fiscal aplicable a todo el ámbito de la Administración, y en particular, en materia de gestión en la administración de la atención de desastres, el artículo 9 de la Ley 42 de 1993 establece como sistemas de control: el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, los cuales también tienen aplicación en relación con las entidades involucradas en la administración de la atención de situaciones de desastre:

El *control financiero* es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad a cargo de la administración de situaciones de desastre, reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general (art. 10).

El *control de legalidad* conforme se define en el artículo 11 de la Ley 42 de 1993, es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad actuando en el campo de la administración de situaciones de desastre para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.

El *control de gestión* es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos afectados a la administración de situaciones de desastre, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos; la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño; y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad (art. 12).

El *control de resultados* es el examen que se realiza para establecer en que medida los organismos y entes involucrados en la administración de la atención de situaciones de desastres sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración para la atención de desastres, en el período determinado (art. 13).

La *revisión de cuentas* es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario en materia de administración de situaciones de desastre, durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones (art. 14). En el artículo 15 de la Ley 42 de 1993, se define por *cuenta* el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario. En esta materia de revisión de cuentas en el ámbito de la administración de situaciones de desastre, es el Contralor General de la República el funcionario llamado a determinar las personas obligadas a rendir cuentas y a prescribir los métodos, formas y plazos para ello (art 16). No obstante, en todo caso, cada entidad actuando en el ámbito de la administración de desastres debe conformar una sola cuenta que debe ser remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.

La *evaluación de control interno* es el análisis de los sistemas de control de las entidades actuando en materia de administración de situaciones de desastre, sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos. En esta materia, corresponde al Contralor General de la República reglamentar los métodos y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación de control interno (art. 18).

Como se dijo, la Contraloría tiene competencia para determinar la aplicación de estos diversos sistema de control en forma individual, combinada o total, así como decidir recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado (art. 19).

3. *Las formas de ejercicio del control fiscal y la necesidad de revalorizar el control concomitante o en curso de ejecución*

Como antes señalamos, si bien es cierto que en la Constitución se hace referencia al control previo y selectivo cuando se regula el control fiscal como la función pública de vigilancia de la gestión fiscal atribuida a la Contraloría General de la República, ello no puede interpretarse que el motivo de la reforma constitucional haya tenido por objeto reducir el control fiscal única y exclusivamente al control posterior, pues sería contradictorio con el propio contenido del artículo 267 de la Constitución, sino más bien debe interpretarse en el sentido de que lo que se perseguía al hacer mención específica al control posterior y selectivo, fue disponer la eliminación del régimen que existía precedentemente sobre control previo.

En otras palabras, la previsión sobre el control posterior y selectivo no puede implicar que éste sea el único tipo de control fiscal constitucionalmente permisible, pues de lo contrario, sería contradictorio con la función pública de control atribuida a la Contraloría, consistente en la *vigilancia de la gestión fiscal* de la Administración Pública y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, lo cual incluye el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Debe recordarse en relación a la forma de ejercer el control fiscal, que éste tradicionalmente se la ha clasificado en dos formas:

Primero, control interno y control externo según que se ejerza por la propia Administración o por un ente fiscalizador específico externo a la misma, como son las Contralorías; y

Segundo, control previo, control concomitante y control posterior, según el momento en el cual se ejerce el control antes, en el curso o después de la gestión. El control previo que antes ejercían las Contralorías, en el mundo contemporáneo se ha eliminado, habiéndosele asignado al ámbito interno de la Administración, por lo que en cuanto al control externo que ejercen las Contralorías, el mismo se desarrolla, por una parte, como control posterior, de auditorías que se realizan después que concluye la ejecución de la gestión; y como control concomitante, consistente este último, en un control que se realiza en el curso de ejecución de la gestión fiscal, que se puede realizar mediante inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en los entes u organismos sujetos a control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, así como para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y de las acciones administrativas, la eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión.

Se trata, por tanto, de un control que es de carácter permanente en el sentido que se ejerce en forma continuada mientras dura la gestión

encomendada a un órgano sujeto a control, es decir, es un control de vigilancia de la ejecución de la actividad derivada de la gestión fiscal (que se ejerce “en tiempo real”) para asegurar que se realice de acuerdo con la normativa aplicable. Se realiza una vez iniciada la gestión durante su ejecución, de manera que no es un control previo. Por otra parte, al realizarse durante la ejecución de la gestión, es un control posterior respecto de cada acto o acción de la ejecución, pero no es un control posterior de resultado de la gestión, pues su ejecución no ha concluido.

En consecuencia, en mi criterio, la Contraloría General de la República tiene la función, conforme a sus deberes de vigilante de la gestión fiscal del Estado, además de ejercer el control posterior y selectivo como es el que se regula específicamente en la Ley 42 de 1993, de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración, en forma concomitante, materializada en el control que se ejerce durante la ejecución de la gestión. Esto último tiene particular importancia, en situaciones de emergencia con motivo de situaciones de desastre.

Ese control concomitante, por lo demás, en nuestro criterio se previó, aún cuando incipientemente, en el Decreto 267 de 22 de febrero de 2000, sobre normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, en cuyo artículo 5 además de insistirse que la Contraloría ejerce la vigilancia de la gestión fiscal del Estado a través, entre otros, de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.”(art. 5.1), y “conforme a los sistemas de control, procedimientos y principios que establezcan la ley y el Contralor General de la República mediante resolución” (art. 5.2), se previó expresamente que tiene competencia para “*advertir sobre operaciones o procesos en ejecución* para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados (art. 5.7), lo que llamado como “función de advertencia,” no es otra cosa que la base del control concomitante, que se ejerce durante la ejecución de la gestión.

V. EL CONTROL FISCAL EN SITUACIONES DE EMERGENCIA Y EL RÉGIMEN DEL CONTROL FISCAL CONCOMITANTE

En ausencia de regulaciones específicas en la Ley 42 de 1993, y frente a la necesidad de asegurar el ejercicio de la función pública de vigilancia fiscal por parte de la Contraloría General de la República, particularmente en situaciones emergencia para la atención de desastres, el régimen relativo al control concomitante puede regularse directamente por la Contraloría General de la República, y mediante Decreto Ley dictado por el Presidente de la república.

1. La potestad normativa de la Contraloría General de la República para armonizar y regular los sistemas de control fiscal de especial importancia en materia de control fiscal de la administración de la atención de situaciones de desastre

La Contraloría General de la República, en efecto, conforme al artículo 268.12 de la Constitución, tiene una amplia potestad de dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, lo que le confiere un instrumento efectivo de orden regulatorio para poder implementar, por ejemplo, sistemas específicos de control fiscal en relación con las entidades que participen en tareas de administración de atención de desastres. Además, el artículo 268.1 de la Constitución autoriza a la Contraloría competencia para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas respecto de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, lo que podría ser válido a los efectos de la administración de situaciones de desastre, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deben seguirse en la ejecución de las actividades de los diversos organismos que participan en la misma. Estas normas, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 42 de 26 de enero de 1993, en todo caso, priman en materia de control fiscal sobre las que puedan dictar otras autoridades.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 9 de dicha Ley 42, la Contraloría puede adoptar mediante reglamento especial otros sistemas de control, que impliquen mayor tecnología, eficiencia y seguridad, lo cual es precisamente el caso en materia de administración de la atención de desastres.

En otras normas de la Ley se regula en forma específica esta potestad normativa, por ejemplo, en cuanto a la aplicación del sistema de control fiscal de revisión de cuentas, que podía aplicarse al ámbito de la administración de situaciones de desastre.

Por su parte, el artículo 6 autoriza expresamente al Contralor General de la República para determinar las personas obligadas a rendir cuentas y a prescribir los métodos, formas y plazos para ello (art 16).

Igualmente e materia del sistema de control fiscal de evaluación de control interno como sería el caso de de las entidades que actúen en materia de administración de situaciones de desastre, se autoriza al Contralor General de la República para reglamentar los métodos y procedimientos para llevar a cabo dicho control interno (art. 18) con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley, corresponde a la Contraloría General de la república determinar los diversos sistema de control (financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, revisión de cuentas y evaluación del

control interno), pueden aplicarse en forma individual, combinada o total, así como la decisión de recurrir a cualesquiera otro generalmente aceptado (art. 19).

Adicionalmente, a los efectos de la presentación por parte del Contralor General de la República ante el Congreso, del informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del medio ambiente, el artículo 46 de la Ley 42 autoriza expresamente al Contralor para reglamentar la obligatoriedad para las entidades vigiladas de incluir en todo proyecto de inversión pública, convenio, contrato o autorización de explotación de recursos, la valoración en términos cuantitativos del costo-beneficio sobre conservación, restauración, sustitución, manejo en general de los recursos naturales y degradación del medio ambiente, así como su contabilización y el reporte oportuno a la Contraloría.

Además, en materia de vigilancia de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta así como en las sociedades distintas a las de economía mixta en que el Estado participe, a los efectos de evaluar la gestión empresarial de tal forma que permita determinar que el manejo de los recursos públicos se realice de acuerdo con los principios establecidos en la Ley (art. 8), el artículo 21, par. 2 de la ley 42 le atribuye expresamente a la Contraloría competencia para establecer los procedimientos que se deberán aplicar.

Por último, corresponde a la Contraloría General de la República determinar las condiciones y bases para la celebración de los concursos de méritos, así como las calidades que deban reunir las empresas privadas colombianas, para su escogencia en los casos en los cuales conforme al artículo 31 de la ley 42, decida contratar la vigilancia de la gestión fiscal con las mismas, previo concepto sobre su conveniencia del Consejo de Estado.

De lo anterior resulta, por tano, que la Contraloría tiene una amplia potestad normativa para, conforme a la Constitución y la Ley, implementar sistemas de control fiscal complementarios a los establecidos en la Constitución y en la ley, como el control concomitante.

2. El régimen específico de control fiscal establecido en la situación emergencia para la atención de la situación de desastre decretada en enero de 2011

Luego de la situación de emergencia por las lluvias declarada en diciembre de 2011, el fenómeno llamado de la Niña provocó en el país “problemas de desabastecimiento de agua potable y alimentaria, pérdida de viviendas, riesgos de fragmentación familiar originados en el desplazamiento de la población afectada por la ola invernal, inestabilidad, deforestación y fenómenos geológicos que han afectado de manera grave la infraestructura vial nacional, como inundaciones, derrumbes, perdida de zonas agrícolas, de viviendas, centros educativos, acueductos, hospitales, e infraestructura de servicios

públicos,” que exigieron actuaciones inmediatas del Estado y la inversión de importantes recursos que asegurasen la atención de las necesidades de la población afectada, motivo por el cual luego de dictarse el Decreto 20 de 7 de enero de 2011 declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por razón de grave calamidad pública derivada de dicho fenómeno, el mismo Presidente de la República dictó el Decreto Ley 146 de 21 de enero de 2011, por medio del cual se establecieron medidas de eficiencia y control en el manejo y protección de los recursos públicos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica, que incidieron particularmente en el campo del control fiscal.

Para ello, el Presidente consideró que para efectos de proceder a contratar las obras, bienes y servicios destinados a la atención de la emergencia a mediano y largo plazo que implica la ejecución de actividades que comprometen cuantiosos recursos públicos, se debía establecer “un sistema de vigilancia especial y riguroso por parte de las autoridades de control fiscal,” de manera de establecer controles a las mismas para asegurar tanto “el cumplimiento de las disposiciones especiales decretadas para conjurar el estado de emergencia, social, económica y ecológica,” como que “la Contraloría General de la República realice la vigilancia y control fiscal sobre estos recursos.”

A tal efecto, y considerando el Presidente que era del interés de la Contraloría General de la República, “contar con disposiciones que les permitan garantizar el buen uso de los recursos públicos, evitar el daño al patrimonio del Estado y velar porque los dineros dispuestos para la atención de la emergencia sean invertidos para contrarrestar los efectos de la misma,” y que dado que los recursos que se recibieran destinados para atender la emergencia en caso de desastres, que están sujetos “a un régimen legal de derecho privado,” implican la necesidad de “adoptar medidas de control fiscal oportunas, eficientes y efectivas, por parte de la Contraloría General de la República y otros organismos de control, ante la situación excepcional que se está presentando en el país,” dictó el mencionado Decreto Ley 146 de 2011, regulando las siguientes medidas de eficiencia y control en el manejo y protección de los recursos públicos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica:

A. Disposiciones complementarias sobre control en materia de contrataciones públicas de adjudicación directa en casos de “urgencia manifiesta”: el “control posterior a la medida de urgencia manifiesta” y la suspensión o revocación de contrataciones

En *primer lugar*, en materia de contrataciones públicas de adjudicación directa con motivo de la declaración de “urgencia manifiesta” conforme al

artículo 2.4.a de la Ley 1150 de 2007 que introdujo medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictaron otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos, se dispuso un sistema denominado de “control posterior a la medida de urgencia” que desde el punto de vista técnico puede asimilarse a un tipo de control concomitante, que se ejerce en el curso de la ejecución del contrato.

En este caso en realidad, no se realiza un típico control posterior que se ejerce al concluirse la ejecución del contrato, sino en un control “posterior” respecto de cada fase de la ejecución del contrato, y que por tanto se ejerce en el curso de la ejecución del mismo, en este caso, en relación con la fase inicial de la contratación, que es la declaración de la urgencia manifiesta para poder proceder a la adjudicación directa de contratos públicos y obviar los procedimientos licitatorios o de selección abreviada. Por eso se habla en el Decreto ley de “control posterior de la medida de urgencia.”

Dispuso a tal efecto el Decreto Ley, que cuando la Contraloría General de la República “en desarrollo de sus procesos auditores y en ejercicio *del control posterior a la medida de urgencia,*” advirtiese “graves irregularidades en el uso de los recursos que pueda afectar el patrimonio público,” se la autorizó para “ordenar al representante legal de la entidad que suspenda o revoque el acto administrativo que ordenó” la realización de la contratación de urgencia y, además, para que “se abstenga de celebrar nuevos contratos que estén en trámite hasta que la autoridad judicial competente decida sobre su legalidad” (art. 1).

Además, también se dispuso que cuando la Contraloría General de la República “en desarrollo de sus procesos auditores” advierta que han cesado los efectos de las situaciones excepcionales que generaron la declaratoria del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, igualmente podrá ordenar que “se suspenda o revoque el acto administrativo que ordenó” la realización de la contratación de urgencia y además, ordenar al funcionario responsable que “se abstenga de celebrar nuevos contratos que estén en trámite (art. 1).

B. Disposiciones complementarias sobre control posterior en materia de contrataciones públicas: la suspensión provisional de contratos con motivo del ejercicio de acciones judiciales

En *segundo lugar*, de acuerdo con el artículo 4 del decreto Ley 146 de 2011, se autorizó a la Contraloría General de la República para que, “como consecuencia de sus procesos auditores y en ejercicio del control posterior” previsto en la Ley 42 de 1993, pueda “solicitar se suspenda provisionalmente un contrato cuando exista mérito para presentar alguna de las siguientes acciones judiciales: “Demanda de nulidad absoluta, acción popular en defensa

de la moralidad administrativa o el patrimonio público o denuncia penal por algún delito contra la administración pública.”

La suspensión provisional del contrato en estos caso, “se levantará si la autoridad judicial desestima las pretensiones de la Contraloría” (art. 4).

C. Requerimiento de información para el ejercicio del control fiscal en materia de donaciones

En *tercer lugar*, se dispone en relación con las donaciones que se reciban para atender la emergencia económica, social y ecológica, que las mismas deben ser “objeto de control fiscal, por parte de la Contraloría General de la República, para lo cual las entidades remitirán toda la información requerida por el ente de control” (art. 2).

D. Establecimiento del control fiscal concomitante concebido como vigilancia especial inmediata

En *cuarto lugar*, se dispuso que “en aquellos proyectos o contratos en los que se denuncien o evidencien posible irregularidades de mal uso de los recursos públicos,” la Contraloría General de la República debe realizar funciones de control fiscal consistente en “la función de vigilancia especial inmediata con el único propósito de advertir o prever graves riesgos que puedan comprometer el patrimonio público” (art. 4). Se trata en cierta forma de la función de advertencia antes mencionada establecida en el decreto 267 de 2000 (art. 5.7)

Estas advertencias que se formulen en desarrollo de esta vigilancia fiscal especial, que no es otra cosa que un control fiscal concomitante, sin embargo, dispone el Decreto Ley, en nuestro criterio sin sentido alguno, “no tendrán efectos de obligatoriedad para la administración o los contratistas,” previéndose además que la “función especial de vigilancia” se debe ejercer sin perjuicio de las atribuciones de control fiscal previstas en la Ley 42 de 1993 (art. 4), es decir, particularmente sin perjuicio del control posterior y selectivo.

Una advertencia formulada por la Contraloría General de la República en sus funciones de vigilancia de la gestión fiscal, en el curso de la ejecución de la gestión, es imposible pensar que no tengan carácter obligatorio para los funcionarios involucrados. De hecho, sin duda, formuladas esas advertencias, es inverosímil que el funcionario las deseche por considerarlas como de carácter no obligatorio, particularmente cuando se trata de advertencias tendientes a prever graves riesgos que puedan comprometer el patrimonio público.

APRECIACIÓN FINAL

De lo anteriormente expuesto, y desde el punto de vista de un observador externo al régimen jurídico de Colombia, se puede apreciar que en estas materias de emergencia, administración de la atención de desastres y control fiscal, dicho régimen ha respondido adecuadamente, en primer lugar, cuanto a las regulaciones sobre la declaración del estado de emergencia, abriendo la vía a la aplicación de la teoría de las circunstancias excepcionales, pero dentro de un régimen de legalidad, es decir, sin que pueda considerarse como excepción a la legalidad.

En segundo lugar, igualmente en cuanto a las regulaciones sobre el sistema organizativo permanente de la Administración de la atención de desastres y los principios de coordinación, que son muy completas, y que deberían dar origen a su implementación y desarrollo cada vez que se produzca un desastre. Sin embargo, en esta materia, el hecho de que la cabeza del sistema no esté en la jefatura del Estado y de la Administración, como ha sucedido en Colombia, hace que la misma carezca de efectividad.

Y en tercer lugar, en materia de control fiscal, ante la ausencia de regulaciones generales que se refieran a la vigilancia de la gestión fiscal más allá del control posterior, respondiendo a la emergencia económica, social y administrativa derivada del desastre que ha afectado al país, se han establecido precisamente como mecanismo de control fiscal de emergencia, normas que apuntan a la consolidación, aún cuando en forma aún incipiente, de un sistema de control fiscal concomitante, que se debe ejercer durante la ejecución de la gestión fiscal y no sólo en forma posterior, una vez que se produzca la conclusión de dicha gestión.

Bogotá, 10 de febrero de 2011

r