

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C- 234/2014

Ref.: Expediente D- 9754

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 1505 del 5 de enero de 2012, *“Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta”*.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luís Ernesto Vargas Silva -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Marcel Meluk Barón, demandó la constitucionalidad del Artículo 3 de la Ley 1505 del 5 de enero de 2012, *“Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta”*.

Mediante Auto del 12 de julio del dos mil trece, el Despacho del Magistrado Sustanciador rechazó la demanda presentada en cuanto al cargo por vicios de trámite, a su vez inadmitió la demanda por los demás cargos y concedió al demandante el término de tres (3) días para la corrección de la misma, a partir del 16 de julio de 2013, fecha de notificación por estado de dicho auto.

El ciudadano presentó escrito de corrección en el término de ejecutoria, recibido en Secretaría el día 19 de julio de dos mil trece.

Mediante Auto del 16 de agosto de dos mil trece, el Despacho del Magistrado Sustanciador rechazó la demanda presentada por el accionante en cuanto a los cargos formulados por vulneración del derecho a la salud, al trabajo, a la educación y a la vivienda, e igualmente admitió la demanda frente al cargo de vulneración al derecho a la igualdad.

En atención a lo anterior, ofició al Ministerio del Interior para que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación del dicho auto, se sirviera informar a esta Corporación la forma en que ha reglamentado la Ley 1505 de 2012.

De igual manera, comunicó de la iniciación del proceso de constitucionalidad al Presidente de la República, al Congreso de la República, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, del Interior y al Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial del Ministerio de Vivienda. Asimismo, invitó a participar del asunto a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Nacional, Pontificia Bolivariana, Javeriana, Universidad del Sinú –Seccional Montería-, Universidad Sergio Arboleda, Universidad Externado de Colombia, y a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en este debate.

Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1. NORMAS DEMANDADAS

El texto de los apartes demandados es el siguiente (se subraya lo acusado):

LEY 1505 DE 2012
(enero 5)

Diario Oficial No. 48.303 de 5 de enero de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

SUBSISTEMA NACIONAL DE VOLUNTARIOS EN PRIMERA REPUESTA.

(...)

Artículo 3º. Integrantes. El Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta estará integrado por:

- a) Los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana.*
- b) Los voluntarios acreditados y activos de la Cruz Roja Colombiana.*
- c) Los voluntarios acreditados y activos de los Cuerpos de Bomberos.*
- d) Demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.*

1.2. DEMANDA

1.2.1. Cargos presentados contra el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012

- 1.2.1.1** Estima el accionante que el legislador, al regular el artículo 3 de la ley demandada, incurrió en una omisión legislativa, por cuanto no se incluyó expresamente al “Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos - CINAT” como integrante del “Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta”.

Lo anterior, en su concepto, desconoce el artículo 13, 49 y 25 de la Constitución Política que consagran el derecho a la igualdad, a la salud y al trabajo respectivamente, y se solicita la incorporación expresa del CINAT al Subsistema en mención.

- 1.2.1.2 Frente a la vulneración del artículo 13 Superior, explica la labor que desarrolla el Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos –CINAT– como grupo nacional de voluntarios en primera respuesta desde hace más de 18 años, su campo de acción, las zonas en donde desarrolla su trabajo, entre otras especificidades, para concluir que a pesar de todo el esfuerzo desplegado a favor de los ciudadanos, la Ley 1505 de 2012 no consagró al CINAT, expresamente, dentro de los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta. Refiere con relación a la vulneración del derecho a la igualdad:

*“... La no inclusión plena del **CÍRCULO NACIONAL DE AUXILIADORES TÉCNICOS ‘CINAT’** en la **Ley 1505 del 5 de enero de 2012** trae como consecuencia la **vulneración y negación total** de los beneficios y los derechos que obtienen los voluntarios en primera respuesta que manifiestamente están incluidos en esta ley, como está consignado en el **CAPÍTULO 2 ESTÍMULOS, Arts. 6, 7, 8, 9 y 10** y en el **CAPÍTULO 3 DISPOSICIONES VARIAS, Arts. 11, 12, 13, 14, 15** de la mencionada ley...*

*Así las cosas la norma se convierte en taxativa respecto a las entidades que gozan de las prevendas de la ley aquí estudiada, y por lo tanto debe declararse inexecutable y según lo considere la Honorable Corte Constitucional ordenar al legislador proceder a determinar quiénes son los sujetos de derechos de la Ley 1505 de 2012, incluyendo la entidad que represento y los demás que pueden crearse para tal fin, igualmente determinar cuál debe ser el procedimiento de creación de tales entidades y qué entidad debe ser la encargada de normalizar tales actuaciones, teniendo en cuenta que su objeto social debe ser **SALVAGUARDAR LA VIDA DE LAS PERSONAS** en posición de riesgo por hechos naturales o de terrorismo, o las que correspondan para su funcionar...”*

En adición, considera el accionante que no existe el Comité Nacional para la Prevención y Atención de desastres, y que por ello, no puede solicitar a una persona jurídica inexistente que incluya al CINAT como integrante del subsistema.

- 1.2.1.3 Con respecto al desconocimiento de los derechos a la salud y al trabajo, expone, que si el Estado colombiano no cumple con las políticas para garantizar la atención de desastres en primera respuesta a través de la totalidad de agentes que garantizan y promueven la gestión del riesgo, está desconociendo el derecho a la

salud de la población afectada, al paso que se le margina de la ayuda que puede prestar óptimamente el CINAT.

Agrega la demanda, que también se vulnera el derecho al trabajo en dos dimensiones: la primera frente a la actividad que desempeña el CINAT como institución; y la segunda, en un nivel individual, frente al servicio especializado que prestan los auxiliadores técnicos, al punto que afecta su dignidad, sin atender que día a día arriesgan sus vidas en la prestación de su actividad en primera respuesta ante las diferentes emergencias que se presentan a nivel nacional.

- 1.2.1.4 Igualmente, de manera aislada, plantea el accionante que: *“La no inclusión de CINAT CÍRCULO NACIONAL DE AUXILIADORES TÉCNICOS ‘CINAT’ en la Ley 1505 del 5 de enero de 2012 niega el derechos (sic) a la educación, vivienda consecuentemente restringen el subsidio familiar de vivienda, servicios públicos domiciliarios y las seguridad social así como sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge compañero o compañera permanente, que serán estímulos que esgrime en el CAPÍTULO II la Ley 1505 del 5 de enero de 2012 Arts. 6, 7, 8, 9, 10 y en CAPÍTULO 3 DISPOSICIONES VARIAS, Arts. 11, 12, 13, 14, 15 de la mencionada ley...”*

1.3 INTERVENCIONES

1.3.1 Ministerio del Interior

Dentro del término concedido el representante de la entidad solicitó a la Corporación declarar INHIBIDA para proferir un fallo de fondo, o de forma subsidiaria solicitar la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas por los siguientes argumentos:

- 1.3.1.1 Como consideraciones previas, el representante de la entidad, considera que la presente demanda adolece de elementos que permitan adelantar un juicio de constitucionalidad por parte de la Alta Corporación, así las cosas, se indica que las exposiciones del demandante no corresponden al sentido de objetividad de la norma cuestionada, sino a evaluaciones personales.

Se reitera que los cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, como bien lo ha expuesto la jurisprudencia constitucional; y se manifiesta que de una simple lectura de la demanda, no se puede inferir las razones objetivas por las cuáles se estiman violadas las normas constitucionales.

Así las cosas, a pesar de la admisión de la demanda, ello no implica necesariamente que deba existir un pronunciamiento de fondo, como la Corte Constitucional lo ha señalado en casos similares.

1.3.1.2 No obstante, lo indicado anteriormente, la entidad hace un análisis de los cargos presentados por el accionante. Así, en relación con la pretensión de que sea incluido el CINAT como entidad miembro del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, se señala que carece de todo fundamento, en la medida que se desconoce las competencias funcionales tanto del Congreso de la República para la expedición de leyes, como de la Corte Constitucional, la cual no tiene la competencia de modificar la norma y no podría acceder a la pretensión.

1.3.1.3 Con respecto al cargo de la demanda de vulneración al derecho a la igualdad, la entidad afirma que la norma demanda no vulnera el mismo, dado que el actor *“está prejuzgando el quehacer propio de la administración, el cual tiene un apego a la Constitución y la ley; adicionalmente las normas son razonables a la luz de la Constitución, dado que persiguen un fin legítimo, el cual es la articulación de políticas de diferenciación para la igualdad, a través de las llamadas “acciones positivas” y la “discriminación inversa”.*

De igual manera, considera que la interpretación realizada por el actor respecto de la norma acusada olvida el hecho que la misma disposición permite la inclusión de nuevas entidades al Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta. Específicamente, considera que *“harán parte de este subsistema los voluntarios de las demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la misma norma, aspecto que muestra una textura abierta en relación con diversos actores que forman parte de los amplios ámbitos de participación existentes que de contera se presentan en esta materia tan sensible para la ciudadanía, los cuales gozan de amplios espacios en relación con el conjunto normativo, situación que no se puede observar en forma aislada”*

Agrega que tampoco es cierto que no exista Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, por cuanto es necesario contextualizar las reformas que se han presentado y el marco jurídico para la gestión del riesgo de desastres en el país, con la expedición del Decreto 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012. De igual manera, aduce que el Decreto 2893 de 2011 separó al Ministerio del Interior de las funciones de la gestión del riesgo de desastres y las puso en cabeza de la Unidad Nacional para la

Gestión del Riesgo de Desastres, entidad creada a través del Decreto 4147 de 2011.

En este mismo orden de ideas, la Ley 1523 de 2011 modificó la estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se actualizaron los órganos de dirección y coordinación de la gestión del riesgo.

- 1.3.1.4** En relación con el derecho a la salud y al trabajo, se indica que lo pretendido resulta difuso y confuso, en tanto el accionante pretende atribuir situaciones fácticas en salud, dejando de lado que esta política incluye a todos los niveles de gobierno, instituciones públicas y privadas y demás actores que participan dentro del sistema, indicadores que están basados en criterios técnicos.

De esta manera, estos cargos resultan carentes de carga argumentativa para soportar un juicio de constitucionalidad, en cambio lo que se realizó por parte del actor fue un recuento de logros, que no son un sustento suficiente para adelantar el juicio pretendido.

1.3.2 Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia solicitó la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.

- 1.3.2.1** Se refiere entonces al único cargo admitido por la Corte, así en materia al derecho a la igualdad, aduce, que como bien lo ha reseñado la Corte Constitucional, el análisis constitucional de este principio supone la realización de un juicio de igualdad, y a su vez prevé el derecho a que el legislador otorgue un trato similar a quienes se encuentran en condiciones similares, y diferente, a quienes están en distinta situación, por lo cual la cuestión reside en definir si el criterio utilizado por el legislador para establecer una determinada diferenciación, es objetivo y razonable en términos de la finalidad perseguida por la norma bajo estudio.

Ahora, con respecto a la pretensión de la demanda de inclusión de la CINAT, *“se ubica más en el campo de la equidad que en de la constitucionalidad”*, en tanto, de la lectura de la norma acusada no se refleja que se haya establecido una relación taxativa de las organizaciones que pueden llegar a integrar el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, sino que por el contrario, se trata de una disposición abierta, que da cabida a la inclusión de otras disposiciones que llegaren a existir con posterioridad a la Ley 1505 de 2012, sin necesidad de acudir a la expedición de una nueva ley.

Por el contrario a lo sostenido por el actor, la intención del legislador fue la de permitir la ampliación del número de integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta. Ello para acoger a las organizaciones que *“llegaran a existir con posterioridad a la expedición de la ley 1505 de 2012 sin necesidad de acudir a una nueva ley, pero esa misma puerta puede ser utilizada para recibir otras organizaciones existentes al momento de la entrada en vigencia de la disposición y que por alguna circunstancia no hubieran quedado señaladas en la relación que se incluyó en el texto del artículo 3 materia de la demanda. Esto pone en evidencia que CINAT cuanta con herramientas brindadas por la propia ley demandada para acceder a las previsiones contenidas en la Ley 1505 de 2012 y para obtener su inclusión dentro de las entidades que conforman el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta”*

Finalmente, se considera que la intención discriminatoria que el actor le atribuye al legislador, no es susceptible de ser establecida fácticamente en el presente caso.

1.3.3 Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa solicita a la Corporación declararse INHIBIDA, o en su defecto declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada, conforme a las siguientes consideraciones:

- 1.3.3.1 Aduce el representante de la entidad interviniente, que la libre configuración legislativa como prerrogativa esencial al constitucionalismo democrático, implica que el legislador se encuentra sometido al cumplimiento de los valores y principios constitucionales de la organización político institucional.
- 1.3.3.2 Se aduce que respecto de la presunta inconstitucionalidad por omisión legislativa, la Corte Constitucional ha aceptado que el legislador puede vulnerar garantías constitucionales por vía de una omisión, sin embargo, la misma jurisprudencia reconoce que no toda omisión puede ser sometida a control constitucional, en este sentido, la Corte ha identificado algunos criterios a partir de los cuales resulta procedente el examen de constitucionalidad de una omisión legislativa relativa, de manera específica a través de la Sentencia C-185 de 2002, la cual enuncia cuatro condiciones que deben cumplirse.
- 1.3.3.3 No obstante lo anterior, la entidad argumenta que en el presente caso existe una ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia requisitos mínimos del contenido de la demanda de inconstitucionalidad, que implica que el demandante cumpla con

una carga mínima de argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de la vulneración y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia. Así las cosas, en el presente caso se precisa, que el accionante no identifica con exactitud los cargos frente a la presunta vulneración de derechos constitucionales, el razonamiento expresado por concepto de violación es disperso, inexacto y vago.

1.3.3.4Adicionalmente, en la demanda no se evidencia la presunta vulneración del artículo 3° de la citada ley, respecto de los derechos fundamentales del CINAT u otras entidades que pretenden hacer parte del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, por cuanto la misma norma dispone un mecanismo de inclusión de nuevas entidades, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales.

1.3.3.5Finalmente, se considera que los cargos de la demanda presentan apreciaciones subjetivas e hipótesis que no se derivan de la lectura del precepto acusado, sumado, a que no se confronta el texto de las disposiciones frente a normas constitucionales presuntamente desconocidas.

1.3.4 Pontifica Universidad Javeriana

La Pontifica Universidad Javeriana, a través del Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas, solicita a la Corte declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la norma acusada.

1.3.4.1 En relación con el derecho a la igualdad, considera que no le asiste razón al demandante en sus pretensiones, puesto que el Artículo 3° de la Ley 1505 de 2012 no excluye al Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos “CINAT” de los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, en tanto que a pesar de no reconocerlos expresamente dentro del mismo, sí lo hace implícitamente al advertir que serán integrantes del Subsistema esta *“entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y atención de desastres de conformidad con el artículo 16 de la presente ley”*.

1.3.4.2 En adición, se afirma que el accionante realiza un uso inadecuado de la acción pública de inconstitucionalidad, dado que en lugar de realizar una idónea observancia del sistema jurídico colombiano, se utiliza la figura con fines personales, los cuales no corresponden a la finalidad de la acción, que busca que el resultado del proceso sea

beneficioso para el conjunto de la sociedad, de ahí el propósito de que ésta tenga carácter *erga omnes*.

1.3.5. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, emitió su intervención con el fin de que se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demanda, con base en los siguientes argumentos:

1.3.5.1 Teniendo en cuenta, que la violación de la norma respecto de la Carta Política se sustenta en que no existe actualmente el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastre, es necesario contextualizar las reformas que se han presentado en el marco jurídico para la gestión del riesgo de desastres en el país, de esta manera, se debe tener en cuenta que el Congreso de la República expidió la Ley 1523 de 2011 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, norma con la cual se modificó la estructura del SNGRD y se actualizaron los órganos de dirección y coordinación de las accionantes referidas a la gestión del riesgo.

1.3.5.2 En esta medida, se debe modular la interpretación de las normas a las actuales estructuras e instancias que se encuentran vigentes, y que cumplen las mismas funciones que tenían a cargo instancias que dejaron de existir al quedar derogadas. Así las cosas, el mencionado Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en la norma acusada, se refiere al actual Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, instancia que tiene la condición de símil al analizar su composición y funciones, a la luz de la Ley 1523 de 2011.

En conclusión, el CINAT podría tramitar la inclusión al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Instancia, a través del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la presunta vulneración del derecho a la salud y al trabajo, tampoco se observa tal violación en la medida que la norma demandada no hace referencia a la prestación de un servicio de salud ni tiene relación con el derecho al trabajo.

1.3.6. Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, emitió su intervención considerando que la Corte Constitucional debe declararse **INHIBIDA**, y en caso de que se decida hacer un estudio de fondo del

único cargo que prosperó, se declare la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demanda, con base en los siguientes argumentos:

- 1.3.6.1** Considera la Universidad que la demanda presentada adolece de ineptitud sustantiva, ausencia de especificidad y claridad del cargo; así las cosas, a pesar de la existencia del principio *pro actione* que permite flexibilizar las reglas de presentación de cargos contra normas objeto del control de constitucionalidad, la acusación contra una norma de rango legal, siempre debe contener unos mínimos insuperables; es por esto que con base en los requisitos del Decreto 2067 de 1991, la Corte ha explicitado la necesidad de que los cargos presentados contra normas sean claros, certeros, específicos, pertinentes y suficientes¹.
- 1.3.6.2** Con base en el desarrollo de los anteriores requisitos, la Universidad señala que frente al cargo por el cual demanda fue admitida, esto es, por violación del derecho a la igualdad, la demanda no contiene cargos certeros, específicos y suficientes; teniendo en cuenta que frente a violaciones al derecho a la igualdad la Alta Corporación ha explicado que el cargo debe reunir una argumentación más elaboradora y cualificada, esto es, afirmar una discriminación requiere argumentar porque un determinado es trato diferenciado respecto a otro caso o situaciones.
- 1.3.6.3** En esta medida, se considera que en realidad se está proponiendo un cargo por omisión legislativa relativa, pero que aún así la argumentación no es coherente ni amplia. En este sentido, no demuestra el por qué el Congreso de la República expidió una norma que preveía un tratado diferenciado sin una razón suficiente para ello, a lo cual la demanda solo se limita a mencionar que se excluyó de la lista contenida en el artículo 13 de la Ley 1505 al CINAT.
- 1.3.6.4** En conclusión, la simple solicitud de inclusión del CINAT, por su participación en el debate parlamentario y extraparlamentario, no puede justificar la declaratoria de inexequibilidad o exequibilidad condicionada de una norma. Sin embargo, si de manera alternativa el Tribunal Constitucional considera que debe hacer un pronunciamiento de fondo, este debe, ser de exequibilidad, solamente por el cargo estudiando.

1.4 CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente previsto, emitió el

¹ Sentencia C-652 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño

concepto de su competencia, solicitando a la Corte declararse **INHIBIDA** para pronunciarse de fondo, y en subsidio a lo anterior declarar la **EXEQUIBILIDAD** de la disposición acusada.

- 1.4.1 En primera medida, para el Ministerio Público la presente acción incurre en una ineptitud sustantiva, dado que el cargo formulado no es claro, pertinente, ni suficiente, según las reglas jurisprudenciales para cuestionar la norma acusada.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, cuando se acusa una norma por contrariar el derecho a la igualdad, se debe definir tres elementos: determinar los sujetos o las situaciones objeto de la comparación; definir el término de comparación que se emplea para ejercer el control de constitucionalidad; y establecer las razones para concluir que el trato previsto en la ley es desigual y resulta ser constitucionalmente injustificado, desproporcionado e irrazonable.

En el presente caso, considera que la demanda no determina con precisión las situaciones objeto de comparación, únicamente se afirma que el CINAT es una entidad especializada en la atención de emergencias y desastres de alto impacto, con cobertura nacional desde hace más de 16 años y con 10 seccionales operativas, esto el accionante, no está presentando las razones para "*la fundamentación acerca de la razón por la cual una determinada clasificación legal comporta un trato discriminatorio en contra de un grupo de personas*" (Sentencia C-1052 de 2004).

- 1.4.2 Ahora bien, de manera subsidiaria, procede la vista fiscal a realizar el análisis de fondo con base en el contenido y alcance del artículo impugnado, que regula el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, a lo cual indica el Ministerio Público que todas las entidades que presten servicios como voluntarios activos que existen en el país y que no fueron expresamente incluidas en el artículo 3 de la Ley 1505, pueden ser parte del Subsistema Nacional, como consecuencia de su previa integración y así acceder a los beneficios que la misma disposición prevé.

Lo anterior, teniendo en cuenta que mismo legislador lo expresó desde los debates al proyecto de la presente ley acusado, cuyo objeto es cual reconocer y exaltar la labor de los voluntarios a través del Subsistema, así integra al mismo a los voluntariados activos y reconocidos de la Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana y Cuerpo de Bomberos, estableciendo de igual manera la posibilidad de integración para nuevas entidades en el Subsistema, como expresamente se indica en el artículo 16 de la Ley 1505. En este orden de ideas, corresponde al Ministerio del Interior,

expedir decretos necesarios para la regulación de los voluntarios de las entidades que se incluyan en el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

En conclusión, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional inhibirse para pronunciarse de fondo sobre el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, y en subsidio declarar exequible dicho artículo.

1.5. Pruebas solicitadas al Ministerio del Interior

En el auto admisorio de la demanda, del 16 de agosto de 2013, numeral quinto, el Despacho sustanciador ofició al Ministerio del Interior, con el fin que informara la manera de qué manera había sido reglamentada la Ley 1505 de 2012.

En cumplimiento de tal requerimiento, el Ministerio del Interior informó que en coordinación con el Ministerio de Salud, y la Protección Social, la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres, con representantes del Subsistema de Voluntarios, está elaborando la reglamentación de la Ley 1505 de 2012.

Agregó que para la reglamentación de Ley 1505 de 2012, ha dado participación cada uno de los sectores intervinientes, y el Ministerio del Interior ha venido coordinando y participando en las reuniones sectoriales correspondiente para la definición de estímulos a saber:

- (i) En materia de Acceso a Cargos Públicos: La Directora Jurídica del Departamento Administrativo de la Función Pública hizo llegar la Resolución 2363 de Julio 4 de 2012, *“por medio de la cual se aplica la excepción de inconstitucionalidad al artículo 14 de la Ley 1505 de 2012, frente a las convocatorias en trámite para proveer empleos de carrera y las que se llegaren a convocar por la CNSC mientras la Corte Constitucional se pronuncia sobre la constitucionalidad de la disposición legislativa”*.
- (ii) En materia de Seguridad Social: Se elaboró un proyecto de reglamento para el acceso al aseguramiento en materia de riesgos laborales, el cual, fue observado por la Defensa Civil de Colombia, y en este momento está bajo examen de la Oficina Jurídica del Ministerio de Salud.
- (iii) En materia de Vivienda: Se realizó un trabajo conjunto de revisión del proyecto de reglamentario del artículo 7º de la Ley 1505 de 2012, con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento Administrativo para la Prosperidad

Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual concilió las opiniones de cada una de estas entidades, por lo que actualmente se surte la revisión del mismo en el Ministerio de Vivienda.

- (iv) En materia de Comunicaciones: Se elaboró con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el proyecto de resolución que contiene la Contraprestación por la utilización del espectro del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta y la Contraprestación por la utilización del espectro por parte de los organismos bomberiles y los demás órganos operativos del sistema para la prevención y atención de desastres.
- (v) En materia de Servicios Públicos e Impuestos: Se informa que la regulación de los mismos son de competencia de los administradores locales.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

2.2. OBJETO DE LA DECISIÓN Y PROBLEMA JURÍDICO

A juicio del actor, el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012 desconoce los artículos 13, 25 y 49 Superior. De igual manera, señala que en su expedición, el Congreso incurrió en un presunto vicio de trámite en el proceso de formación de la ley.

Mediante Auto del 12 de julio de 2013, el Magistrado Sustanciador rechazó la demanda por el cargo de vicio de trámite al haber caducado la acción. De igual manera, en la misma providencia se inadmitió la demanda respecto de los demás cargos formulados por considerar que no cumplían los requisitos consagrados en el Decreto 2067 de 199.

Dentro del término legal, el accionante corrigió la demanda, la cual fue admitida por medio del Auto del 16 de agosto de 2013, pero únicamente frente al cargo de omisión legislativa referido a la no inclusión de otras entidades en el Subsistema Nacional de

Voluntarios en Primera Respuesta. Los demás cargos fueron rechazados por cuantos las falencias advertidas en el auto inadmisorio no fueron subsanadas.

Se observa entonces que corresponde en esta oportunidad estudiar a la Sala, si el legislador al regular las entidades pertenecientes al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, incurrió en una omisión al no permitir la inclusión de entidades de voluntarios sin ánimo de lucro, como es el caso del CINAT –Círculo Nacional de Auxiliadores –CINAT-, y por tanto, negar el acceso a los beneficios otorgados en la Ley 1505 de 2012. Esa supuesta omisión, en opinión del accionante, desconoce el derecho a la igualdad frente a las entidades que fueron expresamente mencionadas por el legislador.

Los Ministerios del Interior y de Defensa, la Universidad Nacional y el Ministerio Público, solicitan a la Corporación abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo, puesto que consideran que la presente demanda adolece de elementos que permitan adelantar un juicio de constitucionalidad, y por el contrario las exposiciones del demandante no corresponden al sentido objetivo de la disposición acusada, sino a evaluaciones personales de la disposición y buscan que la Corporación entre a resolver una situación particular. En este orden de ideas, consideran que los cargos no claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

De igual manera, aducen que cuando lo que se busca es la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma por desconocer el derecho a la igualdad se deben definir previamente tres elementos: (i) determinar los sujetos o las situaciones objeto de la comparación; (ii) definir el término de comparación que se emplea para ejercer el control de constitucionalidad; y (iii) establecer las razones para concluir que el trato previsto en la ley es desigual y resulta ser constitucionalmente injustificado, desproporcionado e irrazonable. En este orden de ideas, el ciudadano no explica la manera en que en el caso concreto se presentan estos tres aspectos.

El Ministerio de Interior, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el Ministerio Público, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Nacional solicitan la declaratoria de exequibilidad de la disposición. Todos coinciden en afirmar que la norma no incurre en una omisión legislativa, por cuanto establece un trámite de inclusión de nuevas entidades al Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, al cual pueden acudir las organizaciones que no fueron expresamente incluidos en la Ley 1505 de 2012, tal y como lo establece el literal d) del artículo 3 de la Ley 1505 de 2012. Es por

ello que tampoco puede predicarse que tal omisión desconozca el derecho a la igualdad.

De igual manera, hacen referencia a la jurisprudencia constitucional que señala que el legislador tiene la función de determinar la estructura de la administración.

Agregan de igual manera, que tampoco es cierto que no exista Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, por cuanto es necesario contextualizar con las reformas legislativas, y por tanto, se entiende que las funciones asignadas a dicho Comité fueron asumidas por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Teniendo en cuenta que varios intervinientes solicitan a la Corporación abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo, debe analizarse de forma previa la aptitud de la demanda.

2.3. CUESTIÓN PREVIA: ANÁLISIS DE LA INEPTITUD DE LA DEMANDA

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de inconstitucionalidad². Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

2.3.1. Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, *los argumentos expuestos por el demandante* y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la

² Dice la citada norma: "Artículo 2°. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razonamientos por los cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda".

Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001³, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, pues de no ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria⁴.

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico. En la referida providencia se explicó lo que debe entenderse por cada uno de estos requisitos en los siguientes términos:

Esto implica entonces que la acusación debe ser La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(....)

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁴ Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada". El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada,

de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional." (Subrayado fuera del texto)

- 2.3.2. Lo anterior implica entonces que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.
- 2.3.3. El accionante señala que al expedirse la regulación referida a los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, contenida en el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012 no se incluyó a entidades sin ánimo de lucro que prestan servicio de voluntariado, como lo es el Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos "CINAT". Ello, en su concepto, se traduce en una vulneración del derecho a la igualdad. Específicamente, aduce el ciudadano *"Con la expedición de la norma ya citada y lo expuesto en el artículo 3 de la mencionada ley, se han vulnerado derechos fundamentales de la institución que represento, y adicionalmente a las demás entidades que se pretendan constituir en el futuro con la misma naturaleza jurídica y con el fin de prestar servicios similares, toda vez que de continuar la norma tal y como fue plasmada por el legislador, tiene una interpretación taxativa y vulneradora de derechos"*

Para explicar la necesidad de incorporación de dichas entidades, explica la labor que desarrollan entidades tales como las que representa, para concluir que a pesar de todo el esfuerzo desplegado a favor de los ciudadanos, la Ley 1505 de 2012 no las consagró dentro de los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, excluyendo a sus miembros de los beneficios consagrados en la legislación. Sobre el particular sostuvo el actor:

*"... La no inclusión plena del **CÍRCULO NACIONAL DE AUXILIADORES TÉCNICOS 'CINAT'** en la Ley 1505 del 5 de enero de 2012 trae como consecuencia la vulneración y negación total de los beneficios y los derechos que obtienen los voluntarios en primera respuesta que manifiestamente están incluidos en esta ley, como está consignado en el*

**CAPÍTULO 2 ESTÍMULOS, Arts. 6, 7, 8, 9 y 10 y en el
CAPÍTULO 3 DISPOSICIONES VARIAS, Arts. 11, 12, 13,
14, 15 de la mencionada ley...**

Así las cosas la norma se convierte en taxativa respecto a las entidades que gozan de las prevendas de la ley aquí estudiada, y por lo tanto debe declararse inexecutable y según lo considere la Honorable Corte Constitucional ordenar al legislador proceder a determinar quiénes son los sujetos de derechos de la Ley 1505 de 2012, incluyendo la entidad que represento y los demás que pueden crearse para tal fin, igualmente determinar cuál debe ser el procedimiento de creación de tales entidades y que entidad debe ser la encargada de normalizar tales actuaciones, teniendo en cuenta que su objeto social debe ser SALVAGUARDAR LA VIDA DE LAS PERSONAS en posición de riesgo por hechos naturales o de terrorismo, o las que correspondan para su funcionar..."

- 2.3.4 Observa la Sala que de lo anterior puede deducirse, al menos, un cargo de constitucionalidad teniendo como base (i) el principio *pro actione*, según el cual *"el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte"*⁵, y (ii) que se advierte esfuerzo y diligencia del ciudadano en atender los requerimientos para subsanar las falencias iniciales de su demanda.

En este orden de ideas, puede inferirse que los argumentos del ciudadano se encuentran dirigidos a demostrar que en la regulación del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, el legislador no incluyó de forma expresa, en el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, a entidades sin ánimo de lucro que desarrollan servicio de voluntariado, utilizando la entidad que representa, CINAT- como una muestra de esta situación.

Es decir, corresponde la Corporación establecer si efectivamente la norma incurrió en una omisión legislativa relativa con incidencia en la garantía efectiva del derecho a la igualdad de los sujetos afectados, al expedirse la regulación de los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-508 de 2008, MP. Mauricio González Cuervo. Ver también las Sentencias C-451 de 2005, MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-480 de 2003, MP. Jaime Córdoba Triviño y C-1052 de 2001, MP. Manuel José Cepeda, entre otras.

2.4. LA OMISIÓN LEGISLATIVA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

- 2.4.1 Esta Corporación en numerosas providencias ha aceptado que el Legislador puede vulnerar garantías constitucionales por vía de omisión legislativa en razón a la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer. Por ello, el silencio del legislador puede ser objeto de control jurisdiccional por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad⁶.

La misma jurisprudencia ha precisado empero que no toda omisión puede ser sometida a control constitucional. En procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, la Corte ha señalado que el juicio de constitucionalidad en estas circunstancias sólo puede darse, sí y sólo sí, la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta⁷.

- 2.4.2 En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la Corte carece de competencia para pronunciarse acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una omisión legislativa absoluta, aunque puede hacerlo respecto de la omisión relativa.

Esta última tiene lugar cuando el legislador *“al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella. v.gr.: si al regular un procedimiento, se pretermite el derecho de defensa.”*⁸ y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución. Frente al particular ha sostenido la Corte:

“La acción pública de inconstitucionalidad si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales. (...) Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la

⁶ Ver la Sentencia C-185/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil

⁷ Ver la Sentencia C-041 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Sentencia C-543 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz

Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta. (Sentencia C-543/96. M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz)”

"No obstante lo anterior, resulta necesario explicar que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutableidad, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de los extremos de comparación.”

El legislador es llamado a desarrollar los preceptos constitucionales y al hacerlo debe respetar los principios y las normas impuestos por el constituyente. No puede, por consiguiente, legislar discriminatoriamente favoreciendo tan solo a un grupo dentro de las muchas personas colocadas en idéntica situación. Si lo hace, incurre en omisión discriminatoria que hace inconstitucional la norma así expedida. (Sentencia C-146/98, M.P. : Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y C-891A de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

- 2.4.3** La jurisprudencia constitucional resalta, igualmente, que la declaratoria de omisión legislativa relativa está precedida de requisitos definidos, que responden a la necesidad de preservar el principio democrático, el cual sustenta la libertad de configuración normativa de que es titular el legislador. En este sentido, el precedente en comento ha sistematizado los requisitos que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto en razón de la omisión legislativa relativa. Así, es necesario “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos

en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”⁹

2.5. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE CREACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN

2.5.1 La Constitución Política de Colombia estableció en cabeza del Congreso la facultad para la determinación de la estructura de la administración. En este orden de ideas, el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, dispone que corresponde a la ley *“7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.”*

En ejercicio de dicha facultad, el legislador es el titular de la llamada *“potestad organizatoria cuya manifestación primordial es la formulación del modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos”*.¹⁰

La jurisprudencia constitucional ha precisado que al legislador le corresponde tanto la determinación de la estructura de la administración nacional, como la de sus elementos definiendo así las tipologías de las entidades y organismos que la conforman y sus interrelaciones respectivas.¹¹ Aunado a lo anterior, se ha dicho que *“también corresponde al Congreso de la República la creación de los distintos organismos y entidades y la definición, respecto de cada uno de ellos, de sus objetivos generales y de la correspondiente estructura orgánica y dentro de ella la previsión de las relaciones entre órganos y elementos internos. Así mismo, asisten al Congreso*

⁹ Sentencia C-1009 de 2005

¹⁰ Ver sentencia C-784 de 2004.

¹¹ Sentencia C-1190 de 2000 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

las consecuentes potestades de fusión, transformación y supresión de los organismos que él mismo crea^{12,13}.

2.5.2. Desde sus inicios la jurisprudencia constitucional se ha referido a tal competencia. Así, en la Sentencia **C-465 de 1992**¹⁴, al referirse al cambio de esquema entre la anterior Constitución – la de 1886- y la Constitución de 1991 consideró que compete al Congreso, a iniciativa del Gobierno, crear la estructura de la administración nacional y señalar las funciones generales de los entes y dependencias que la integran, mediante las leyes (figura que conservó la Constitución de 1991. Artículo 150). Mientras que al Ejecutivo, le corresponde crear los cargos o empleos y señalarle a éstos sus funciones específicas, lo cual desarrolla a través de decretos reglamentarios.

En la Sentencia **C-299 de 1994**¹⁵, al estudiarse la demanda contra el artículo 25 del Decreto 1210 de 1993 que reestructuró el régimen orgánico de la Universidad Nacional, la Corporación destacó que la definición de la estructura de la administración establecida en el artículo 150 Superior, comprende tanto la identificación de los organismos que la integran como la regulación de los elementos activos que intervienen en su composición y funcionamiento, (incluyendo régimen de recursos humanos, salarial, prestacional y disciplinario tanto de empleados públicos como de trabajadores oficiales), además de los elementos físicos necesarios para el desarrollo de las funciones de las entidades.

En este sentido, el marco constitucional atribuye al legislador la función de determinar la estructura orgánica de la administración nacional (creación de entidades, precisión de objetivos, funciones y vinculación con otros organismos para su control) de acuerdo con el artículo 150 CP. Mientras que el gobierno tiene la responsabilidad de desarrollar las disposiciones legales expedidas por el legislador, mediante la organización concreta de cada entidad (artículo 189 numerales 13, 14 y 16) dándole así efectividad a las leyes marco. No obstante, dijo la Corporación, el legislador está limitado por los principios constitucionales, entre ellos la autonomía dada a ciertos órganos estatales.¹⁶

¹² Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

¹³ Sentencia C-784 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁴ M.P. Ciro Angarita

¹⁵ M.P. Antonio Barrera Carbonell

¹⁶ En el caso concreto la Universidad Nacional es un ente universitario autónomo y goza de personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio y presupuesto independiente. De esta manera, aunque la Universidad se somete a un marco legal este tiene unos límites precisos y si el legislador se inmiscuye más allá de ese marco legal habría una intervención indebida y se incurriría en una violación de la autonomía universitaria.

La providencia **C-1162 de 2000**¹⁷ analizó de igual manera la facultad del Congreso en relación con la creación de las Comisiones Especiales de Regulación de Servicios Públicos. Dijo la Corte que con base en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución, se reconoce al Congreso la facultad de determinar la estructura de la Administración Nacional, y que en desarrollo de esa misma función puede fijar las características de los órganos creados (la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, modificar sus características e incluso suprimirlas). De igual manera, consideró que la Constitución no consagra una enunciación taxativa de los tipos de órganos que pueden ser instituidos en desarrollo de dicha norma, por tanto, el Congreso puede formular nuevas modalidades de órganos para garantizar la eficiencia de la acción estatal y del servicio público.

Posteriormente, en la Sentencia **C-1190 de 2000**¹⁸, al estudiar el artículo 14 de la Ley 432 del 29 de Enero de 1998, *“por la cual se reorganiza el Fondo Nacional de Ahorro”*, se analizó si resultaba ajustado a la Carta que el legislador hubiese sometido al Fondo Nacional del Ahorro al régimen de inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Al estudiar el problema jurídico puesto a consideración, la Corporación reiteró su jurisprudencia en el sentido de que es función del Congreso por medio de las leyes determinar la estructura de la administración y la creación y autorización de empresas industriales y comerciales del Estado (C.P., art. 150-7); e igualmente establecer el régimen de las entidades descentralizadas (art. 210 *ibídem*). Se expresa en la sentencia que el acto por el que se crea o autoriza una empresa industrial y comercial del Estado debe asignar a la entidad sus objetivos, dentro de los términos del legislador de acuerdo a la libertad de conformación en la estructura de la Administración de la cual goza. Dichos fines deben estar en consonancia con las finalidades propias del Estado. Además, de acuerdo a la estructura de cada entidad también se determinará los mecanismos de armonización con las políticas y planes adoptados, los controles que graviten sobre la entidad y la forma como ha de realizarse la inspección y vigilancia a que haya lugar.

En la Sentencia **C-869 de 2003**¹⁹, al estudiarse las objeciones presidenciales de una norma que otorgaba nuevas funciones a un Ministerio, la Corte nuevamente señaló que *“la competencia para determinar la estructura de la administración nacional comprende no solo la creación, supresión o fusión de los organismos que la*

¹⁷ José Gregorio Hernández

¹⁸ M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁹ Rodrigo Escobar Gil

integran, sino que abarca también el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos y la definición de sus funciones generales.”

En este mismo orden de ideas, la Sentencia **C-121 de 2003**²⁰, al analizar las objeciones gubernamentales, sobre una norma que transformaba la naturaleza jurídica de la Universidad Militar, la Corte reitera su jurisprudencia sobre la función que tiene el Congreso de determinar la estructura de la administración nacional, sobre la cual dice que no incluye solo la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, *“sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”*. Igualmente, en desarrollo de esta misma función el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer *“la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aún para suprimirlas”*.

En la Sentencia **C-784 de 2004**²¹, al estudiar la constitucionalidad contra los artículos 6°, 16, 17 y 18 (parciales) del Decreto 1750 de 2003, *“Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado.”*, la Corporación condensó la jurisprudencia sobre el asunto. Consideró nuevamente que el legislador ejerce la potestad organizadora que le ha sido concedida constitucionalmente mediante: 1) la determinación de la estructura de la administración y 2) a través de la creación, fusión o supresión de entidades u organismos de la administración en el orden nacional. Esta potestad incluye la definición de varios puntos importantes dentro de la estructura administrativa: (i) creación de las entidades, (ii) definición de los objetivos y su estructura orgánica (relaciones entre los órganos y sus divisiones internas), (iii) determinación de la tipología de las entidades y como se van a relacionar esas entidades entre sí, (iv) vinculación con otros organismos para cumplir los fines de control, (v) fijación las características de las entidades y (vi) determinación de los regímenes jurídico, patrimonial y laboral de los funcionarios y empleados de la respectiva entidad. De igual manera, tanto el Gobierno, como las entidades administrativas tienen ciertas competencias sobre dicha potestad organizadora otorgadas por la ley y que responden a la noción de descentralización.

²⁰ M.P. Clara Inés Vargas

²¹ M.P. Álvaro Tafur Galvis

Esto mismo ha sido reiterado por la Sentencias C-452 de 2006,²² C-177 de 2007²³, C-510 de 2008²⁴, C-572 de 2012²⁵ y C-098 de 2013²⁶, entre otras.

Se concluye entonces que corresponde al Congreso un amplio margen de configuración en la determinación de la estructura de la administración y en la creación de sus órganos, así como la asignación de las tareas que le deben ser asignadas. Esta función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”. De igual forma, la facultad constitucional comprende la ubicación de los organismos en el conjunto de la administración y la relación entre ellos.

3. CASO CONCRETO

Procede entonces la Sala a analizar si el legislador, al regular el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, incurrió en una omisión legislativa relativa, con incidencia en la garantía del derecho a la igualdad, al no incluir al Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos –CINAT–, como integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

De igual manera, considera el actor que la omisión del legislador, consistente en no incluir expresamente al Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos –CINAT– como integrante del referido subsistema, y por el contrario, establecer directamente su pertenencia en relación con otras entidades, como lo son la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y los Cuerpos de Bomberos, se constituye en un trato diferenciado no justificado, y en razón de ello, atente el derecho a la igualdad.

Tal y como lo ha sostenido la Corporación para que pueda prosperar un cargo por omisión legislativa relativa resulta necesario: “(i) *que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo;*

²² M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

²³ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

²⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁵ M.P. Nilson Pinilla Pinilla

²⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

(ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”²⁷

Procede la Sala entonces a analizar si ellos se encuentran acreditados en el proceso objeto de análisis.

3.1 “Existencia de una norma frente a la cual se predica la omisión”

La norma acusada frente a la cual se predica la omisión, es el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, que establece la manera de integración del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta. Dispone que estará conformado por (i) los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, (ii) los voluntarios acreditados y activos de la Cruz Roja Colombiana, (iii) voluntarios acreditados y activos de los Cuerpos de Bomberos y (iv) demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

La norma hace parte de la Ley 1505 de 2012, cuyo objeto fue crear el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, así como la de reconocer y estimular la labor de los voluntarios que hacen parte del mismo y potenciar su formación y competencias ciudadanas. (Artículo 1).

Este subsistema es el conjunto de entidades que realizan acciones voluntarias en primera respuesta a nivel nacional, en atención y prevención de desastres, emergencias y eventos antrópicos. El Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta hace parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. (Artículo 2).

Como deberes de los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, el artículo 5 consagra que deben

²⁷ Sentencia C-1009 de 2005

crear o fortalecer grupos élitos o de avanzada, integrados por aquellos voluntarios operativos con capacidad de intervención inmediata en una emergencia o desastre, estar debidamente acreditados por las instituciones para prestar servicios de primera respuesta ante cualquier emergencia, apoyar a cualquier integrante del Cuerpo de Primera Respuesta, que previamente se haya hecho presente ante cualquier emergencia, desastre y evento antrópico, estar entrenados en materia de Primeros Auxilios y Primera Respuesta Médica, contar con las competencias técnicas, humanas y conceptuales como sensibilidad social, compromiso con los fines de la organización, visión global, habilidades para comunicarse, capacidad para representar a la entidad y otras relacionadas, crear y actualizar permanentemente una base única de datos de los voluntarios activos y acreditados y reportar esta información semestralmente al Ministerio del Interior o a la entidad que haga sus veces.

De igual manera se dispone que el Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Voluntarios facilitará que sus integrantes tengan entrenamiento adecuado y actualizado para la prevención y atención de desastres y emergencias; para lo cual promoverá el otorgamiento de becas e incentivos.

La Ley 1505 de 2012 otorga estímulos a los voluntarios, miembros de entidades del Sistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, en temas como beneficios en las matrículas y créditos educativos, acceso a los subsidios de vivienda o programas de vivienda de interés social, tarifas especiales de los servicios públicos e impuesto y acceso a la seguridad social.

De igual manera, resulta pertinente mencionar la ubicación de este subsistema dentro del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD.

En el año 1988, se creó el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, por medio de la ley 46 de 1988, reglamentada en el Decreto 919 de 1989.²⁸ Posteriormente, y en

²⁸Entre otras normas referidas a la gestión del riesgo, se encuentran, entre otras: decreto 1547 de 1984: "Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades", Ley 46 de 1988: "Por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones.", el decreto 919 de 1989: "Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones.", Directiva Presidencial No.33 de 1991: "Responsabilidades de los organismos y entidades del sector público en el desarrollo y operación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres", Directiva Ministerial 13 de 1992: "Responsabilidades del Sistema Educativo como integrante del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres", el Decreto 2190 de 1995: "Por el cual se ordena la elaboración y desarrollo del Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres", el Decreto 969 de 1995: "Por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la atención de emergencias", la Ley 322 de 1996: "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos y se dictan otras disposiciones", la Ley 388 de 1997: "Por la cual se crea el Plan de Ordenamiento Territorial, el Decreto 93 de 1998: "Por

razón al advenimiento de las peores olas invernales de la historia del país, se puso en evidencia las falencias del sistema. En razón de ello, el gobierno Nacional por medio del Decreto Ley 4147 de 2011 dispuso la Creación de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres como una Unidad Administrativa con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, del nivel descentralizado de la Rama Ejecutiva, del orden nacional, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y con la función principal de coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.²⁹

Adicionalmente, en el año 2012 se expidió la Ley 1523 por medio de la cual se estructuró el Sistema Nacional de Gestión de Desastre. Dicha ley definió la gestión del riesgo como: “*un proceso social*

el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres”, el Decreto 321 de 1999: “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivado y Sustancias Nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres.”, el Documento CONPES 3146 de 2001: “Estrategia para consolidar la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres — PNPAD— en el corto y mediano plazo, Directiva Presidencial 005 de 2001: “Actuación de los distintos niveles de Gobierno frente a Desastre Súbito de carácter Nacional”, la Ley 812 de 2003: “Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario 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”.

²⁹ Como funciones específicas el ARTÍCULO 4 del Decreto Ley 4147 de 2011 se establecen las siguientes: Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.

2. Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —SNPAD.

3. Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.

4. Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

5. Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

6. Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

7. Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.

8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres —SNPAD.

9. Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.

10. Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7o del Decreto-ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

11. Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

PARÁGRAFO. Entiéndase la gestión del riesgo de desastres como el proceso social orientada a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

*orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*³⁰

De igual manera, el artículo 5 de la Ley 1523 de 2012 define el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como “*el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país*”. El objetivo general del sistema es llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible. (Art. 6)³¹

En esta ley se establecieron los principios que rigen el Sistema de Gestión del Riesgo, enfatizando el elemento territorial a través de los municipios y departamentos, de manera tal que los alcaldes y gobernadores desarrollen sus facultades de intervención ante una calamidad pública. De esta manera, la ley entregó a las entidades territoriales la autonomía de declarar su propia calamidad pública y reglamentar el régimen especial que las regirá.

Además de ser un sistema con un componente territorial evidente, la ley prevé una articulación muy fuerte de las entidades del Estado, el

³⁰ Artículo 1. Ley 1523 de 2012

³¹ Como objetivos específicos se encuentran en el artículo 6 de la Ley 1523 de 2012, los siguientes: 2.1. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de conocimiento del riesgo mediante acciones como: a). Identificación de escenarios de riesgo y su priorización para estudio con mayor detalle y generación de los recursos necesarios para su intervención. b). Identificación de los factores del riesgo, entiéndase: amenaza, exposición y vulnerabilidad, así como los factores subyacentes, sus orígenes, causas y transformación en el tiempo. c). Análisis y evaluación del riesgo incluyendo la estimación y dimensionamiento de sus posibles consecuencias. d). Monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes. e). Comunicación del riesgo a las entidades públicas y privadas y a la población, con fines de información pública, percepción y toma de conciencia. 2.2. Desarrollar y mantener el proceso de reducción del riesgo mediante acciones como: a). Intervención prospectiva mediante acciones de prevención que eviten la generación de nuevas condiciones de riesgo. b). Intervención correctiva mediante acciones de mitigación de las condiciones de riesgo existente. c). Protección financiera mediante instrumentos de retención y transferencia del riesgo. 2.3. Desarrollar, mantener y garantizar el proceso de manejo de desastres mediante acciones como: a). Preparación para la respuesta frente a desastres mediante organización, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento y entrenamiento, entre otros. b). Preparación para la recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción. c). Respuesta frente a desastres con acciones dirigidas a atender la población afectada y restituir los servicios esenciales afectados. d). Recuperación, llámese: rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas, bajo criterios de seguridad y desarrollo sostenible, evitando reproducir situaciones de riesgo y generando mejores condiciones de vida.

sector privado y la comunidad, haciendo de la gestión del riesgo una responsabilidad en cabeza de todos los colombianos. Como integrante del Sistema el artículo 8 de la Ley 1523 de 2012 consagra: (i) las entidades públicas, (ii) las entidades privadas con ánimo y sin ánimo de lucro y (iii) la comunidad.

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo se caracteriza entonces por ser un sistema abierto, público, privado y comunitario, cuya dirección va a estar en cabeza del Presidente de la República a nivel nacional y las entidades territoriales (gobernadores y alcaldes) a nivel regional y local.

El Sistema busca llevar a cabo tres procesos esenciales³²: (i) el proceso de conocimiento del riesgo, (ii) el proceso de reducción del riesgo y (iii) el proceso de manejo de desastres.

La ley 1523 de 2012 determina las instancias de Dirección y Coordinación del Sistema Nacional, de la siguiente manera: 1. El Presidente de la República, 2. El Director de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y 3. El Gobernador y el Alcalde distrital o municipal en su respectiva jurisdicción.

Se observa entonces que la Ley 1505 de 2012, dentro del amplio margen de configuración del legislador en materia de estructura de la Administración, creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta como parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. Allí, en su artículo 3 consagró las entidades que forman y que podrían llegar a formar el referido Subsistema.

3.2 “Que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”

En primer lugar, debe analizarse si efectivamente, tal y como lo expone el demandante, la disposición demandada excluye la participación de miembros como el CINAT del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

La norma acusada establece quiénes son los integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, estableciendo, que lo serán: a) *Los voluntarios acreditados y activos*

³² Ley Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Presidencia de la Republica. Pag 8-9. Disponible en: http://www.dimar.mil.co/sites/default/files/attach/cartilla_sistema_nacional_de_gestion_del_riesgo_0.pdf

de la Defensa Civil Colombiana, b) Los voluntarios acreditados y activos de la Cruz Roja Colombiana, c) Los voluntarios acreditados y activos de los Cuerpos de Bomberos y d) Demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

Cabe señalar que el artículo 16 de la Ley 1505 de 2012 consagra el mecanismo y los requisitos para la inclusión de nuevas entidades dentro del Subsistema de Voluntarios en Primera Respuesta.

Artículo 16. Inclusión de nuevas entidades en el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta. El Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres incluirá nuevas entidades en el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta con base en los siguientes requisitos:

- 1. Cobertura Nacional, según Decreto Reglamentario del Sistema Nacional de Voluntarios 4290 de 2005, artículo 17 parágrafo 1º.*
- 2. Tener como mínimo 10 años de funcionamiento y que en su objeto social sea de carácter de primera respuesta para emergencias públicas.*
- 3. Demostrar participaciones en emergencias y desastres ininterrumpidas a lo largo de su existencia.*
- 4. Capacidad Técnica.*
- 5. Capacidad Logística.*

Los voluntarios de las entidades que se incluyan en el Subsistema gozarán de los beneficios consignados en la presente ley.

El Ministerio del Interior reglamentará lo previsto en este artículo en el término de doce (12) meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Debe observarse entonces que a diferencia de lo afirmado por el accionante, de la lectura de la norma acusada no se deduce que en ella se haya establecido una relación taxativa y excluyente de las entidades que pueden integrar el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta sino, por el contrario, se trata de una disposición abierta que establece un mecanismo para que diversas entidades hagan parte del referido subsistema, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el artículo 16 de la misma Ley 1505 de 2012.

En este orden de ideas, se infiere que el legislador al regular la actividad de los voluntarios de primera respuesta, permitió la inclusión de nuevas entidades, garantizando de esta forma un ambiente de igualdad, contrario a lo afirmado por el accionante. En este orden de ideas, distintas entidades de voluntarios podrán ser incluidos en el Subsistema y gozar, sin discriminación alguna, de los mismos beneficios establecidos para los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana, Cruz Roja Colombiana y Cuerpo de Bomberos.

En cuanto al establecimiento de requisitos, debe reiterarse que el legislador cuenta con amplio margen de apreciación, y por tanto, por expresa disposición constitucional, es a éste a quien le corresponde la definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas³³; la creación de los distintos organismos y entidades y la definición. En ejercicio de tal facultad, la Ley 1505 de 2012 creó el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, consagrando unos requisitos específicos para la pertenencia de distintas entidades.

En este orden de ideas, el legislador ha regulado el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta y ha establecido los requisitos para acceder a él. En esta labor, al contrario de lo acusado, y tal como lo resalta el Ministerio Público, el legislador propendió por el reconocimiento de beneficios a los miembros de entidades que realizan acciones voluntarias en primera respuesta en atención y prevención de desastres y emergencias. Así, en el informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, contenido en la Gaceta 436 del 15 de julio de 2011, se señaló expresamente:

A través de las diferentes catástrofes naturales y antrópicas que han ocurrido en Colombia, se ha podido observar que existen unos grupos de personas voluntarias que siempre están atendiendo y coordinando en primera respuesta sin recibir contraprestación alguna, como lo han sido la Defensa Civil Colombiana, la Cruz Roja Colombiana y los Cuerpos de Bomberos de Colombia.

Estas instituciones honran lo consignado en el artículo 1 de la Constitución Colombiana en el sentido que el Estado Social de Derecho se fundamenta en la solidaridad social. Así mismo, se encuentra en el artículo 95. Numeral 2., como deberes de los ciudadanos:

³³ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

También se enmarca en los derechos a la vida (11), a la seguridad social (48), a la atención en Salud (49), a la vivienda digna (51) y a la Educación (67),

Se observa entonces que la disposición acusada **no** excluye de sus consecuencias jurídicas la participación de diversas entidades en el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, y por tanto, no incurre en la omisión alegada por el accionante. Por el contrario, permite la inclusión de estas nuevas entidades, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Ley 1505 de 2012.

Establecido entonces el hecho que el legislador sí permite la inclusión de nuevas entidades al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta, de conformidad con el procedimiento consagrado en el literal d) del artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, resta analizar si pese a ello, el hecho que haya incluido en forma expresa algunas entidades, se traduce en un trato diferenciado no justificado, frente a otras que, como el CINAT, no fueron expresamente señaladas.

Debe nuevamente reiterarse que el legislador tiene una amplia discrecionalidad para regular y determinar la estructura de la administración. No obstante, como toda actividad legislativa debe desarrollarse bajo los criterios de la proporcionalidad y razonabilidad para no desconocer los valores, principios y derechos consagrados en el Texto Fundamental.

Bajo esta óptica, se observa que la Ley 1505 de 2012 fue expedida con el objeto crear el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta y regular la actividad del voluntariado, promover su capacitación y otorgar incentivos a quienes desarrollan esta tan loable e importante labor.

De igual manera, el legislador, teniendo en consideración la delicada función que desarrollan los voluntarios en la atención de desastres y emergencias, consideró necesario el cumplimiento de unos requisitos técnicos y logísticos de respuesta y de tiempo de experiencia. Además, resulta válido inferir que la Ley también buscó que los incentivos en ella consagrados, se dirigieran efectivamente a aquellas personas que desarrollen esta actividad, evitando que los beneficios recaigan sobre otros grupos ajenos al voluntariado.

Ello se deduce del artículo 16 que señala que para hacer parte del Subsistema, es necesita demostrar cobertura nacional, contar con 10

años de funcionamiento, demostración de participación en emergencias y desastres y capacidad técnica y logística.

Es en este orden de ideas, resultaba razonable que el legislador incluyera de forma expresa a entidades de conocida trayectoria, que han participado en la gestión de la gran mayoría de eventos catastróficos del Estado colombiano y delegara a una entidad administrativa la evaluación del cumplimiento de los requisitos de idoneidad, frente a otras nuevas entidades que pretendan la entrada al Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

No obstante y al contrario de lo señalado por el actor, ello no implica un trato discriminatorio, por cuanto: (i) el ingreso al sistema se fundamenta en el cumplimiento de unos requisitos previos, que el legislador encontró satisfechos frente a las entidades expresamente referidas en el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012 y (ii) una vez se verifique el cumplimiento de tales requisitos por parte de otras entidades, éstas tienen el derecho de ser incluidas en el Subsistema, y por tanto, de disfrutar de los beneficios consagrados en la Ley 1505 de 2012, de conformidad con el artículo 3.

No sobra recordar que la Defensa Civil es una institución de naturaleza pública creada por el Decreto Legislativo 3398 de 1965, como un establecimiento público del orden nacional.³⁴ De igual manera, la Cruz Roja Colombiana es una entidad privada sin ánimo de lucro, miembro del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desde 1922 y los Cuerpos de Bomberos se encuentran regulados en la Ley 1575 de 2012. Estas particularidades hacen razonable que el legislador considerara que las referidas entidades cumplieran con unos estándares de idoneidad.

En esto orden de ideas, no se cumplen los demás requisitos establecidos por la jurisprudencia para que se considere que la disposición incurre en una omisión legislativa relativa, por cuanto como su mismo nombre lo indica, ello requiere que la norma haya excluido de sus consecuencia jurídicas la situación expuesta por el demandante. Por el contrario, dentro del margen de configuración legislativa, el Congreso optó por un modelo en el que nuevas entidades, siempre que cumplan con los requisitos consagrados por la normatividad, puedan ingresar al Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, y ser beneficiarios de los beneficios consagrados en el Ley 1505 de 2012.

Síntesis de la decisión

³⁴ Acuerdo 003 de 2005

Correspondió a la Sala determinar si el legislador, al regular el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, incurrió en una omisión legislativa relativa, con incidencia en la garantía del derecho a la igualdad, al no incluir entidades como Círculo Nacional de Auxiliadores Técnicos – CINAT-, como integrantes del Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta.

Encontró la Corporación que la norma no incurre en la omisión legislativa aducida por el demandante, por cuanto establece un trámite de inclusión de nuevas entidades al Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta, al cual pueden acudir las organizaciones que no fueron expresamente incluidos en la Ley 1505 de 2012, tal y como lo establece el literal d) del artículo 3 de la Ley 1505 de 2012.

En este orden de ideas, tampoco se cumplen los demás requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para que prospere un cargo de omisión legislativa relativa.

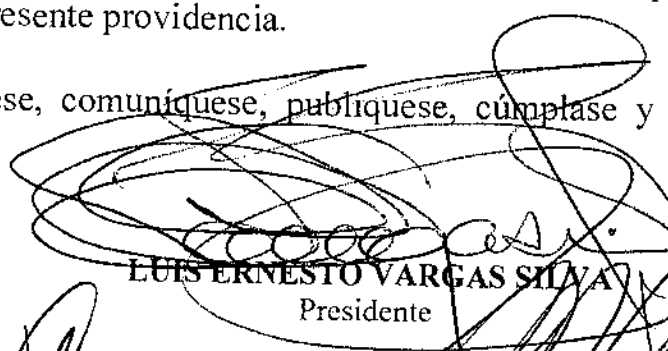
4. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3 de la Ley 1505 de 2012, por los cargos estudiados en la presente providencia.

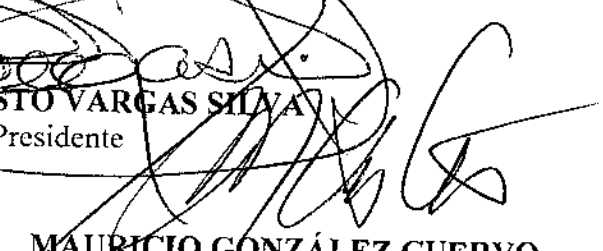
Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.


LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

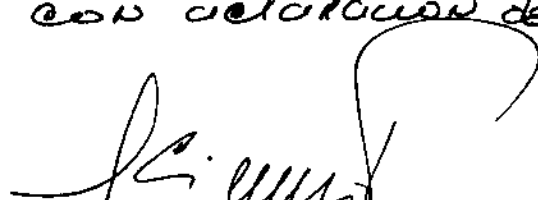
Presidente


MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

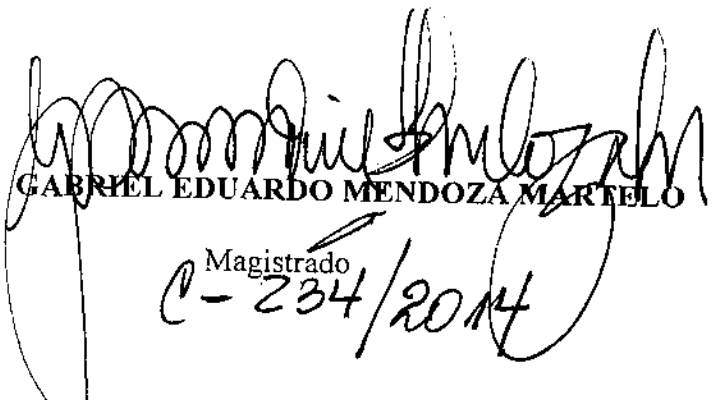
Magistrado


MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado


LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado


GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

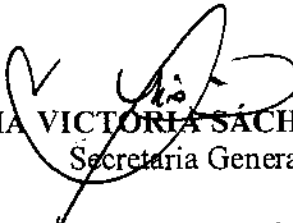
C-234/2014


JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado


JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado


NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado


ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado


MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SECRETARIA C-234/14