

C-106-13

Sentencia C-106/13

ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011 QUE CONSTITUYE EL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-
Competencia de la Corte Constitucional para su estudio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011-
Inexistencia de caducidad

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Elementos del ámbito de control

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011-Cosa
juzgada constitucional respecto del cargo por exceso en la competencia del Congreso de la
República como poder constituyente derivado

SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Elementos

JUICIO DE SUSTITUCION CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI UN ACTO LEGISLATIVO
DESBORDA LIMITES COMPETENCIALES DEL PODER DE REFORMA-No puede implicar un juicio
material que no autoriza el artículo 241 de la Constitución Política

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACION NORMATIVA-
Jurisprudencia constitucional

En distintas oportunidades la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado el carácter sustancial que implica la realización del procedimiento congresual previsto por la Constitución para la creación de cuerpos normativos como leyes y actos legislativos. La idea que ha acompañado el enfoque sustancial del procedimiento de creación normativa es que a través del mismo se concretan valores constitucionales que resultan axiales dentro de un Estado democrático. Este carácter sustancial se ha entendido implementado, principalmente, a través de tres principios cardinales de la actividad congresual: el pluralismo político, la decisión mayoritaria y la publicidad de sus actuaciones. Un procedimiento que reúna estas tres condiciones reunirá algunas de las más importantes exigencias que tiene el proceso de creación de las normas elaboradas por el órgano legislativo en un Estado democrático.

PRINCIPIO DE PLURALISMO POLITICO EN PROCESO LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

TRAMITE LEGISLATIVO-Discrepancia entre lo exigido por norma reglamentaria y lo actuado no implica per se inconstitucionalidad

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Distinción entre meras irregularidades y vicios de procedimiento

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Iniciativa

ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011-Exequibilidad en lo relativo a la iniciativa ejercida por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía

PUBLICACION DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO APROBADO EN PRIMERA VUELTA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Titularidad

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ausencia de firmas en informes de ponencia no constituye vicio de procedimiento

DESIGNACION DE PONENTES EN PROCESO DE FORMACION NORMATIVA-Finalidad/DESIGNACION DE PONENTES EN PROCESO DE FORMACION NORMATIVA-Principios que integran el carácter democrático/DESIGNACION DE GRUPO DE PONENTES EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Justificación

INFORME DE PONENCIA DE PROYECTO DE LEY Y DE ACTO LEGISLATIVO-Finalidad

INFORME DE PONENCIA DE PROYECTO DE LEY Y DE ACTO LEGISLATIVO-Importancia

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ausencia de informe de alguno de sus miembros del grupo de ponentes, no implica vicio desde el punto de vista constitucional en el ordenamiento constitucional

Que alguno de los miembros de un grupo plural de ponentes no rinda informe de ponencia, no implica vicio alguno desde el punto de vista constitucional en el ordenamiento colombiano. Lo anterior, sin perjuicio de las consecuencias disciplinarias que su actitud reticente al cumplimiento de los deberes congresuales pueda ocasionarle.

LEGITIMACION DE PUBLICACION POR AUSENCIA DE FIRMAS DE PONENTES EN PROCESO DE FORMACION DE LEY-Jurisprudencia constitucional

PUBLICACION DE INFORME DE CONCILIACION-Carencia de presupuesto fáctico sobre exigencia del artículo 161 de la Constitución Política

Referencia: expediente D-9084

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 05 de 2011.

Accionantes: Alfredo Beltrán Sierra y Fanny Lucía Castellanos Zuluaga

Magistrado Ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Alfredo Beltrán Sierra y Fanny Lucía Castellanos Zuluaga demandaron la totalidad del Acto Legislativo 05 de 2011 “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, por considerar que en su procedimiento de creación ocurrieron vicios procedimentales y, adicionalmente, se sustituyó la Constitución.

Por medio de auto de quince (15) de mayo de 2012 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó oficiar Presidente del Congreso, al Presidente de la República, al Ministerio de Interior, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Hacienda y al

Departamento Nacional de Planeación para que, si lo consideran oportuno, intervinieran directamente o por medio de apoderado escogido para el efecto impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II.- DISPOSICIONES DEMANDADAS

La demanda se dirige contra el Acto Legislativo 05 de 2011

ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011

(julio 18)

Diario Oficial No. 48.134 de 18 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 360 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las

condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

ARTÍCULO 2o. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del

total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior.

PARÁGRAFO 1o. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO 2o. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual

tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 3o. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. TRANSITORIO. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

PARÁGRAFO 3o. TRANSITORIO. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo.

PARÁGRAFO 4o. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para

radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

PARÁGRAFO 5o. TRANSITORIO. El Sistema General de regalías regirá a partir de 1o de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2o del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

PARÁGRAFO 6o. TRANSITORIO. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

ARTÍCULO 3o. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

III. LA DEMANDA

La demanda de los accionantes se sustenta en seis cargos en contra de la constitucionalidad del acto legislativo 05 de 2011. Todos ellos atienden a razones de constitucionalidad formal; los cinco primeros se basan en la ocurrencia de presuntos vicios procedimentales, mientras que el último cargo señala una presunta vulneración en la competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución, lo que habría originado una sustitución de la Constitución. A continuación se enunciarán brevemente cada una de las acusaciones presentadas en contra del acto legislativo objeto de reproche, siendo diferida su explicación detallada para el momento en que se resuelva cada uno de ellos.

i. Cargo 1: señalan los accionantes que se presentó un desconocimiento del régimen

jurídico que regula la iniciativa constituyente por parte del Gobierno, por cuanto el proyecto de reforma constitucional que se convertiría en el acto legislativo 05 de 2011 fue presentado por dos ministros del despacho que no constituían representación adecuada ni suficiente del Gobierno. De acuerdo al parecer de los accionantes el tema tratado en el articulado hacía referencia a materias que son de la competencia de tres ministerios: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Minas y Energía. En tanto el proyecto fue presentado únicamente por los dos últimos, consideran los actores que no existió suficiente representación del Gobierno nacional, por lo cual se habría presentado un vicio insubsanable en el proceso de formación del acto legislativo 05 de 2011, consistente en el desconocimiento de los artículos 115, 200 y 208 de la Constitución.

ii. Cargo 2: En cuanto la publicación en el Diario Oficial del proyecto aprobado en primera vuelta debe ser realizada por el Gobierno, en el procedimiento del acto legislativo 05 de 2011 se habría presentado un vicio procedimental, en cuanto dicha publicación no habría sido realizada por el Gobierno, pues el decreto 373 de 2011, por el cual se cumplió con la exigencia de publicación, fue expedido sin que se hubiera solicitado la firma del Ministro del Interior.

iii. Cargo 3: En siete ocasiones los informes de ponencia no fueron firmados por todos los ponentes para tal efecto nombrados, por lo que era preceptivo que el Presidente de la respectiva célula legislativa nombrara otros ponentes, de manera que éstos cumplieran con la obligación de rendir ponencia. El no haberlo hecho, tal y como ordena el artículo 153 del Reglamento del Congreso habría ocasionado un vicio procedimental insubsanable en el procedimiento de formación del acto legislativo 05 de 2011.

iv. Cargo 4: Durante el primer y quinto debate, ambos en la Comisión Primera Permanente del Senado, se habría omitido dar debate a tres constancias y dos proposiciones presentadas por miembros de dicha célula legislativa, lo que habría vulnerado el principio democrático, en cuanto se impidió la participación plural en desarrollo del debate congresual.

v. Cargo 5: Al final de la segunda vuelta, se habría omitido realizar una publicación con destino los miembros de la Cámara de Representantes del informe de la comisión de

conciliación. Mientras para el Senado de la República se realizó en la Gaceta del Congreso 424 de 2011, está nunca se habría realizado para los miembros de la otra plenaria.

vi. Cargo 6: finalmente, los demandantes señalan que el acto legislativo 05 de 2011 habría sustituido la Constitución, por cuanto su aprobación representaría la extinción del principio de autonomía territorial, así como el de descentralización, ambos previstos en el artículo 1º y 287 de la Constitución colombiana de 1991.

Son estas las acusaciones sobre las cuales se pronunciará la Sala Plena de la Corte Constitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El apoderado del Ministerio solicitó la declaración de exequibilidad del Acto Legislativo demandado debido a las siguientes razones:

1.- Afirmó que, frente al primer cargo de la demanda, existe cosa juzgada constitucional, pues fue motivo de estudio por parte de la presente corporación en la sentencia C-317 de 2012 en la cual se declaró su exequibilidad.

2.- El segundo cargo se desestima ya que “el texto del proyecto aprobado en primera vuelta fue publicado por el Gobierno, mediante Decreto 373 de 2011, en los términos del artículo 375 Constitucional”.

3.- Considera el solicitante que la ausencia de alguna firma dentro de las ponencias, no constituye un vicio de inconstitucionalidad del Acto Legislativo pues su naturaleza no determinó una irregularidad que comprometiera algún valor o principio constitucional sustantivo.

4.- En cuanto a la acusación de irregularidad en la votación de ciertas proposiciones, el Ministerio sostiene que, conforme a la sentencia C-294 de 2012, toda denuncia de inconstitucionalidad por violación a la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso debe ir plenamente argumentada frente al desconocimiento de la Ley y su consecuente violación a la Carta Política toda vez que, el hecho de vulnerar el reglamento no conlleva de forma

directa una vulneración a la Constitución.

5.- Desestima el cargo referente a la omisión de la publicación del texto conciliado en razón a que “en la Gaceta del Congreso número 424 de 14 de junio de 2011, se encuentra “Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara”, presentado en esa fecha.

Por su parte, en Gaceta del Congreso número 487 de 6 de junio de 2012 se encuentra consignada el “Acta de Plenaria 62 del 15 de junio de 2011 Senado”, y en Gaceta del Congreso número 719 de 26 de septiembre de 2011 el “Acta de Plenaria número 73 de la Sesión Ordinaria del día jueves 16 de junio de 2011” que refleja la votación de acuerdo con el informe de ponencia publicado el día 14 de junio de 2011”. En consecuencia, se dio cumplimiento al artículo 161 de la Constitución Política.

6.- Ahora bien, en la intervención se argumenta que el Acto Legislativo demandado no es contrario a los elementos esenciales de la Constitución. De ahí que no se trata de una sustitución a la Constitución Política sino de una reforma a la misma. Aunado a lo anterior, expone que la presente corporación, únicamente, puede realizar un control de la reforma acerca de los vicios de procedimiento y no sobre el contenido material de la misma.

Por último, hace referencia a diferentes fallos de la Corte Constitucional para afirmar que el Acto Legislativo 5 de 2011 realiza una modificación constitucionalmente válida y su finalidad es la de garantizar la equidad, en cuanto a la distribución de las regalías y compensaciones por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables.

2. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía por medio de su apoderado, considera que la Corte Constitucional debe declararse inhibida por la ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto declarar la exequibilidad de los artículos demandados, pues los actores se limitan a enunciar y transcribir las normas que consideran violadas, sin precisar de manera clara y concreta los argumentos en los cuales se fundamentan sus pretensiones.

1. “El Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011 es inexecutable íntegramente por cuanto para su expedición se violaron los artículos 375 y 115 de la Constitución Política. La

publicación del proyecto aprobado en primera vuelta realizada por el Gobierno nacional no se hizo conforme a la Constitución Política y se incurrió en violación de los artículos 15, 208 y 375 de la Constitución.

2. “En siete de los ochos debates que deben surtirse en las dos vueltas para la aprobación de un acto legislativo en periodos ordinarios y consecutivos según lo dispuesto por el artículo 375 de la Carta se quebrantaron de manera ostensible los artículos 94, 153 y 157 de la ley 5 de 1992, aplicables al trámite de los actos legislativos para reformar la Constitución cuando el Congreso actúa como Constituyente derivado, según lo dispuesto por el artículo 227 de la ley mencionada, es decir, que por esa misma razón se quebrantaron de manera simultánea los artículos 151, 157 y 375 de la Constitución Política”.

3. “El Acto Legislativo No. 05 de 18 de julio de 2011, es violatorio de lo dispuesto en los artículos 1, 3, 287 y 375 de la Constitución Política, por cuanto la facultad de revisión o reforma de la Constitución es distinta de la potestad para establecer una Constitución Política, y, en esa medida, la atribución para reformar la Carta que es reglada, tiene límites competenciales que se desbordaron con la expedición del acto legislativo mencionado”.

Frente al primero, sostiene que los ministros que presentaron el proyecto estaban legitimados y por ende no se viciaba su publicidad, pues la Corte Constitucional en sentencia C-317 de 2012, ha sido enfática al manifestar que los ministros “(...) obran como representantes del Gobierno ante el Congreso para efectos de ejercer la iniciativa constituyente gubernamental, ya que existe un mandato general de representación que permite presumir dicha vocería en casos concretos (...)”.

Respecto del segundo cargo, sostiene, con base en la sentencia C-076 de 2012[1], que los actores no presentan la vulneración a algún principio constitucional y que el trámite legislativo fue acorde a la Constitución, pues se realizaron los debates correspondientes, discutiendo y aprobando el contenido de la norma conforme a la Ley 5 de 1992.

En relación con el último cargo señala que las regalías no le pertenecen a los entes territoriales toda vez que ellas sólo tienen participación sobre ellas, lo cual resulta coherente con el artículo 332 de la C.P[2] y con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Frente al particular transcribe de la sentencia C-221 de 1997:

“[L]a Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven”.

Concluye que el acto legislativo crea condiciones de equidad en la distribución de los ingresos de las regalías, propicia la distribución de las regalías hacia la población mas pobre y contribuye con la a la equidad social, fortalece la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos y propicia las practicas de buen gobierno en los entes territoriales.

3. Intervenciones de ciudadanos

3.1. Néstor Restrepo Roldan

El señor Restrepo Roldan intervino para solicitar a la Corte que declare la inexecutable de la norma demandada, por las siguientes razones:

1. Considera que el Acto Legislativo 005 de 2011, está viciado de nulidad por su trámite legislativo y viola la Constitución Política en lo que concierne a “la descentralización del ejercicio del poder, la economía, la política de la nación y la autonomía de los entes territoriales”.

2. Encuentra que la reforma al artículo 360 constitucional no determina cuál es el sujeto activo de la explotación de los recursos, encargado de generar las compensaciones o regalías que deben ser asignadas a los territorios afectados por la explotación.

3. Asimismo, considera que la reforma al artículo 361 de la Constitución atenta contra los principios del Estado social de derecho, al despojar a los entes territoriales de su autonomía y al centralizar las decisiones de inversión que le son propias.

5. Aduce que la modificación al Sistema Nacional de Regalías impide que los entes territoriales usufructúen las riquezas a pesar de las necesidades que padecen; entre ellas, los retos que deben afrontar los municipios y departamentos frente al desplazamiento de un gran conglomerado de personas hacia esas zonas, originado consecuencias en la calidad de vida de los pobladores.

6. Por otra parte, cree que la creación de los órganos colegiados de administración y decisión, protocoliza un enmarañado y dilatado trámite para la aprobación de proyectos y captación de recursos, que pone en vilo los planes de desarrollo.

Manifiesta finalmente, que la contraprestación económica para los departamentos productores se redujo de un 8 % a un 1.5% , sin contar que con “micos establecidos en la reforma” resultan en un 0.8%, lo que genera un “robo abierto y descarado contra el desarrollo de las regiones productoras”

3.2. Carlos Arturo León Ardila

El señor León Ardila intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad, para solicitar a la Corte que declare la inexecutable de la norma demandada, por las razones que se exponen a continuación:

1. Manifiesta que el artículo segundo (2°) del Acto Legislativo 005 de 2011, erró al no determinar el sujeto activo de la explotación de los recursos naturales no renovables. Y en cuanto a la reforma del artículo 361, que se atenta ostensiblemente los principios basilares del Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que se despoja a los entes territoriales del manejo descentralizado de los recursos de regalías y compensación, para deferir o entregar a órganos colegiados mixtos lo referente a la inversión.

2. Asimismo cree que el acto legislativo fractura los principios de la descentralización y autonomía del cual gozan los municipios y departamentos productores de recursos naturales no renovables, pues se origina un “ataque intra-constitucional, que refleja contradicción intrínseca, como es que las cosas no pueden ser y no ser al mismo tiempo”

3. En cuanto al trámite surtido por el proyecto del acto legislativo, el interviniente sostiene que adolece de defectos formales en su creación, en tanto que el Congreso Nacional incurrió en vías de hecho (contrario a derecho) al abrogarse competencias plenas para intervenir la Constitución, desconociendo el presupuesto procesal de la debida integración del Gobierno. Integración que se refiere a la firma de todos los ministros para la estructuración del concepto pleno de “Gobierno”.

4. Luego manifiesta que la reforma desconoce el derecho de los electores a escoger sus

gobernantes, pues los candidatos triunfantes de los distintos entes territoriales colocaron a consideración de sus votantes los distintos programas de inversión, que a causa de la expedición del Acto Legislativo acusado resultan imposibles de ejecutar, puesto que “los recursos económicos que se estimaban descentralizados y con autonomía para su inversión en los programas escrutados, se tornan inciertos y hasta imposibles, deviniendo en frustración del Derecho Colectivo a la participación Comunitaria que está inmersa en la escogencia del programa socio económico de sus elegidos”.

5. Considera que los Actos Legislativos 001 de 2001, 004 de 2007 y el 005 del 2011 sepultan la descentralización fiscal del país, pues atacan: (i) las rentas propias con garantía de protección constitucional; (ii) la Participación en ICN (ahora Sistema General de Participaciones SGP); y, la Propiedad del 100% de las regalías generadas por la explotación de recursos naturales no renovables; de manera directa a entidad de productoras y puertos; y de manera indirecta a través del Fondo Nacional del Regalías para todo el país.

6. Con base en algunos cuadros estadísticos y de proyección, elaborados por el Departamento Nacional de Planeación, aduce que la aplicación transitoria del Acto Legislativo 005 de 2011 merma los ingresos de las regiones productoras en un total de \$ 57.8 billones, entre los periodos 2015-2020. Los resultados arrojados fueron el resultado de los siguientes cálculos:

“Asignación total a regiones en tres años de transición \$ 6.6 billones (\$2.2 billones/año)

Perdida neta de regiones productoras en tres años de transición: \$ 15.8 billones.

Asignación promedio a entidades productoras en período 2015-2020 con aplicación plena de reforma: \$1.6 billones año.

Perdida neta de regiones productoras de 2015-2020 con aplicación plena de reforma: \$7 billones/año.

En total, en el periodo 2012-2020 las regiones verán mermados sus ingresos en un total de \$ 57.8 billones”

7. Sobre la constitucionalidad de la norma demandada, asevera que no hace cambios radicales al sistema general precedente, pues “se reduce la participación de las regiones o

departamentos y municipios (...), se concentra su manejo pero se mantiene el estilo de gasto". Añade además "que el objetivo de la iniciativa y su negativo efecto sobre las entidades productoras y portuarias es la centralización del manejo de los recursos y la pérdida del derecho constitucional a participar de los mismos, reemplazado por la calidad de beneficiarios, equiparando a las entidades territoriales con los nuevos receptores y dejando a la libre voluntad del gobierno de turno para que mediante ley propuesta al congreso determine la cantidad y uso de las mismas".

8. Advierte en la intervención que los órganos creados por el nuevo Sistema General de Regalías, en primera medida, no garantiza la participación democrática de las entidades territoriales dentro de la comisión rectora, lo que repercute en el manejo y distribución de los recursos, pues de manera transitoria va a ser dicha comisión, quien defina los proyectos de inversión mientras se integran los órganos colegiados de administración y decisión.

Como base en lo anterior indica que "si bien se precisan los Órganos Colegiados de administración y decisión como un órgano del sistema general de regalías, no desarrolla con claridad conceptual su naturaleza organizativa como mecanismo decisor de los proyectos de inversión, ni tampoco hace una diferenciación funcional sobre sus escalas de conformación (regional, departamental, municipal) lo que está generando altos grados de confusión en las entidades territoriales para viabilizar las partidas asignadas por el presupuesto general del sistema, reglamentado recientemente en el decreto 4950 de 2011".

9. Finalmente considera que el Acto Legislativo fortalece la intervención privada en el Sistema General de Regalías respecto de la fiscalización volumétrica en la producción, en la oportunidad de presentar proyectos de inversión y en la viabilidad de los diferentes proyectos de inversión y su ejecución, entre otros. Y que la distribución del fondo de desarrollo regional y el fondo de compensación regional por indicadores como población, terminará beneficiando más a las ciudades que a las poblaciones rurales.

3.3. Jaime Moreno García

El ciudadano Jaime Moreno García expuso todos los cargos presentados en la acción de inconstitucionalidad y determinó que el acto legislativo demandado era contrario a las normas estipuladas por la Constitución Política y a la Ley 5ª de 1992. Fundamentó su

afirmación en las siguientes razones:

1. Aseguró que, las normas determinan a los ministros como voceros del Gobierno ante el Congreso y, también, como los encargados de presentar los proyectos de ley ante las Cámaras. Además, el ciudadano explicó las funciones de algunos ministerios sobretodo el ministerio del interior y, finalmente, analizó el contenido del proyecto demandado. Lo anterior lo desarrolló con el fin de afirmar que el acto legislativo demandado se encuentra viciado por falta de legitimación al haber sido presentado por el Gobierno pero de forma incompleta pues, según el contenido del proyecto, era necesaria la intervención del ministerio del interior.

2. Afirma que, en la publicación del proyecto aprobado en primera vuelta, se omitió la firma del Ministro del Interior la cual era imprescindible al ser éste quien regula las relaciones entre el Gobierno y las entidades territoriales.

3. Sostuvo que la Ley 5ª de 1992 contiene el reglamento al cual deben acogerse las Cámaras. Allí se estableció que el informe de la ponencia del proyecto se entendía cumplido en el momento en el cual los ponentes hayan presentado su informe. En consecuencia y, en el caso en estudio, asevera que el Acto Legislativo No. 05 del 2011 se encuentra con vicios de procedimiento al haber omitido las firmas de algunos ponentes en los diferentes debates.

4. Manifestó que los debates realizados incumplieron la ley orgánica que regula el ejercicio de la función legislativa ya que “[c]uando se tramitó el Acto Legislativo 13 de 2010 en el Senado y 123 en la Cámara, se predeterminó el vicio constitucional de no someterlo a consideración ni si quiera a votación de las proporciones presentadas”. Además señaló que algunas proposiciones de los parlamentarios se convirtieron en constancias y no fueron sometidas a discusión. En consecuencia, consideró que se trataba de un cargo más que suficiente para declarar la inexecuibilidad del acto legislativo demandado.

5. Ahora bien, expuso que “el texto de conciliación debe publicarse “por lo menos con un día de anticipación” “y de someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias”. Frente a esto, sostuvo que hubo un incumplimiento dentro del desarrollo del acto legislativo demandado ya que “la Cámara de Representantes, según acta #72 del 15 de junio de 2011, Gaceta 732 de 28 de septiembre de 2011, se procedió a anunciar la votación sin haber

publicado el informe de la comisión de conciliación”.

6. Finalmente considera que, el Acto Legislativo 05 de 2011 sustituyó los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía territorial debido a que reguló y redistribuyó el uso de las regalías correspondientes a los diferentes territoriales. Así, limitó su libertad frente a la inversión que éstas debían representar en los respectivos Departamentos y Municipios.

En razón a lo expuesto, el señor Jaime Moreno García solicitó la declaración de inexecutable del Acto Legislativo 05 de 2011

4. Concepto del Senado de la República

El doctor José Abelardo Novoa Briceño, en su condición de Asesor Jurídico del Senado de la República, mediante escrito radicado en la Secretaría General el 11 de septiembre de 2012, hace una breve referencia al contenido de la norma acusada y el petitum del actor; luego, consigna una apreciaciones generales en torno al trámite del proyecto; y, finalmente, emite concepto de conformidad con la Ley.

El apoderado del Senado considera que los demandantes no precisan de manera específica si el Congreso de la República, con la expedición del acto legislativo 05 de 2011, está sustituyendo la Constitución, desconociendo principios esenciales de la Carta política, contrario a la facultad que tiene como constituyente derivado, para legislar en busca del interés general, el reconocimiento y respeto pleno de la dignidad humana, reformando la constitución sin transgredir los principios o filosofía del ordenamiento Constitucional.

Adicionalmente, el asesor jurídico del Senado argumenta que, en relación con el reparo hecho por los demandantes frente a la inexecutable del acto legislativo demandado, el Congreso de la República en ningún momento transgredió su competencia, toda vez que actuó dentro de los límites constitucionales y legales, sin desconocer en dicha reforma los elementos y principios filosóficos propios del ordenamiento suprajurídico, principios estos que siendo el eje fundamental de la carta se respetaron en su integridad, como quiera que con mayor preponderancia con esta reforma, se aplica la figura del interés general, como quiera que estos recursos provenientes del sistema general de regalías van a ser distribuidos en todo el territorio nacional y no como se venía focalizando en algunos pocos

municipios y departamentos, desconociendo por lo tanto lo previsto en el artículo 1° del ordenamiento Constitucional.

Para el Senado de la República, el texto del acto legislativo 05 de 2011 se ajusta a la filosofía del ordenamiento jurídico constitucional, el cual tiene como razón de ser, la distribución y focalización de recursos hacia las entidades territoriales, organizaciones gubernamentales e instituciones dedicadas a la investigación, tecnología, ciencia y desarrollo. Lo anterior, con el cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 150 numeral 4 de la Constitución Política.

Por último, enfatiza en que el texto del acto legislativo 05 de 2011 se ajusta a la filosofía del ordenamiento jurídico constitucional, en concordancia con el principio constitucional fundamental que se abstrae del artículo 1° “y en prevalencia del interés general”, en el cual se tiene en cuenta que los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, se van a distribuir de manera equitativa, teniendo en cuenta la situación de pobreza en que se puedan encontrar las entidades territoriales del país. Por lo anterior, solicita se declare su exequibilidad o constitucionalidad, por estar en armonía con la Carta Política.

5. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Al comienzo de la intervención relaciona las intervenciones de carácter técnico, que sostuvo durante la creación del acto legislativo 005 de 2011, ante el Congreso de la República.

Aduce que el Ministerio desarrolló una estrategia financiera dirigida a lograr varios objetivos centrales: (i) articular recursos a nivel nacional, regional y local, en función de los ecosistemas estratégicos; y, (ii) aumentar la efectividad y la eficiencia en la aplicación de recursos del nivel nacional.

Frente al primer debate del proyecto del Acto Legislativo, consideró que era de importancia que el tema ambiental no fuera desconstitucionalizado y que, además, siguiera permitiendo la financiación directa de proyectos en el sector de ambiente.

En cuanto a la ponencia para el segundo debate, se sostuvo que la modificación del párrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política no era claro, pues tal y como estaba escrito se podía entender que la financiación de los proyectos ambientales era optativo, por lo

que no se podía garantizar la financiación de proyectos en ese sector.

Del texto aprobado en comisión en primer debate del proyecto de acto legislativo No. 123/10 cámara y 13/10, el Ministerio sostuvo que frente a la “correcta declaración, liquidación, pago y recaudo de regalías” no se evidenciaban las consideraciones que habían hecho a la consagración explícita de la destinación de recursos para financiar proyectos de preservación del medio ambiente o para la conservación y protección del medio ambiente.

En cuanto a la ponencia para cuarto debate del proyecto del Acto Legislativo Ley 13 de 2010, indicó que: (i) se desconocía la destinación específica para financiar proyectos de preservación del medio ambiente; (ii) no era de recibo para el sector ambiental, la posibilidad de que con recursos del Sistema General de Regalías pudieran las entidades territoriales, acceder directamente a recursos para la financiación de proyectos tendientes a la conservación y recuperación del ambiente.

Adicionalmente, realiza unas consideraciones desde la perspectiva ambiental, en la que manifiesta que el nuevo Sistema General de Regalías no solo se destina al financiamiento de proyectos para el desarrollo social y económico sino también en materia ambiental.

Con base en la sentencia C-567 de 1995, advierte que el Acto legislativo demandado no desconoce la autonomía de las entidades territoriales, ni vulnera las competencias que tienen las mismas, para gobernarse y administrar sus recursos.

Anota, que el hecho de participar las entidades territoriales de los recursos de la regalías, no significa que la naturaleza jurídica de estos cambie, puesto que ninguna norma ha determinado que el porcentaje sobre el cual participan sea de propiedad de las mismas, sino que se trata de recursos que conservan su esencia y por consiguiente son del orden nacional, tal y como lo dispone la Constitución Política en los artículos 332 y 360. Así mismo las entidades territoriales siguen administrando los recursos que por concepto de regalías o compensaciones lleguen a su presupuesto, dando cabida a los principios constitucionales de igualdad, justicia distributiva y solidaridad social.

Concluye su intervención solicitando la EXEQUIBILIDAD de Acto Legislativo 005 de 2011.

6. Universidad Externado de Colombia

Los señores Alejandro Santamaría Ortiz y Diego Andrés González Media, docentes del departamento de derecho constitucional de la Universidad Externado de Colombia, solicitaron la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2 del Acto legislativo 05 de 2011 ya que, después de un análisis al concepto de descentralización y la autonomía territorial, determinaron que el Acto Legislativo demandado sustituye a la Constitución al limitar la distribución y el uso de las regalías y, así, ir en contra del principio de descentralización y autonomía administrativa, presupuestal y financiera de las distintas entidades territoriales.

7. Ministerio del Interior

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó la declaración de exequibilidad del Acto Legislativo demandado debido a las siguientes razones:

1.- Afirmó que, frente al primer cargo de la demanda, existe cosa juzgada constitucional pues fue motivo de estudio por parte de la presente corporación en la sentencia C-317 de 2012 en la cual se declaró su exequibilidad.

2.- El segundo cargo se desestima ya que “el texto del proyecto aprobado en primera vuelta fue publicado por el Gobierno, mediante Decreto 373 de 2011, en los términos del artículo 375 Constitucional”.

3.- Considera el solicitante que, en relación a la ausencia de alguna firma dentro de las ponencias, esta situación no constituye un vicio de inconstitucionalidad del Acto Legislativo, pues su naturaleza no determinó una irregularidad que comprometiera algún valor o principio constitucional sustantivo.

4.- En cuanto a la acusación de regularidad en la votación de ciertas proposiciones, el Ministerio sostiene que, conforme a la sentencia C-294 de 2012, toda denuncia de inconstitucionalidad por violación a la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso debe ir plenamente argumentada frente al desconocimiento de la ley y su consecuente violación a la Carta Política toda vez que el hecho de vulnerar el reglamento no conlleva de forma directa una vulneración a la Constitución.

5.- Desestima el cargo referente a la omisión de la publicación del texto conciliado en razón a que “en la Gaceta del Congreso número 424 de 14 de junio de 2011, se encuentra “Informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo 13 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara”, presentado en esa fecha.

Por su parte, en Gaceta del Congreso número 487 de 6 de junio de 2012 se encuentra consignada el “Acta de Plenaria 62 del 15 de junio de 2011 Senado”, y en Gaceta del Congreso número 719 de 26 de septiembre de 2011 el “Acta de Plenaria número 73 de la Sesión Ordinaria del día jueves 16 de junio de 2011” que refleja la votación de acuerdo con el informe de ponencia publicado el día 14 de junio de 2011.”. En consecuencia, se dio cumplimiento al artículo 161 de la Constitución Política.

6.- Ahora bien, en la intervención se argumenta que el Acto Legislativo demandado no es contrario a los elementos esenciales de la Constitución. De ahí que no se trata de una sustitución a la Constitución Política sino de una reforma a la misma. Aunado a lo anterior, expone que la presente Corporación, únicamente puede realizar un control de la reforma acerca de los vicios de procedimiento y no sobre el contenido material de la misma.

Por último, hace referencia a diferentes fallos de la Corte Constitucional para afirmar que el Acto Legislativo 5 de 2011 realiza una modificación constitucionalmente válida y su finalidad es la de garantizar la equidad en cuanto a la distribución de las regalías y compensaciones por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables.

8. Departamento Nacional de Planeación

El Ministerio del Interior, antes Ministerio de Interior y de Justicia, solicitó la exequibilidad del Acto Legislativo No. 5 de 2011 y expuso uno por uno sus consideraciones relacionadas a la improcedencia de los cargos presentados en contra del acto legislativo demandado.

Afirmó que, frente al cargo de violación del régimen constitucional que regula la iniciativa para la presentación de proyectos de acto legislativo, la Constitución prevé que los ministerios tienen la atribución de representar al Gobierno para la iniciativa legislativa y que los dos ministerios que lo hicieron en esta ocasión son los tradicionalmente encargados de este tema. Por lo tanto no habría ocurrido un vicio procedimental.

En cuanto a la falta de firma de algunos ponentes en algunos informes de ponencia, el DNP manifestó que dicha situación no afecta principio constitucional alguno de los que se ven involucrados en el procedimiento legislativo.

Finalmente, respecto del cargo por sustitución de la Constitución sostiene que el Acto Legislativo respecta el principio de decisión democrática en la destinación de los recursos de regalías y permite al legislador regular en detalle dicho tema, por lo que no se presenta el vicio competencial señalado por los accionantes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Respecto del primer cargo, el Ministerio Público considera que la presencia de todos los Ministros en la presentación de un proyecto de acto legislativo obedece a una lectura rígida y desmesurada del principio de unidad de materia, toda vez que sería suficiente que el proyecto sea presentado por un ministro cuya cartera guarde relación con la materia del proyecto, para que el Congreso de la República entre a estudiarlo y discutirlo. Argumenta su posición invocando la sentencia C-1057 de 2005.

En cuanto a las proposiciones modificadoras 248 y 249 presentadas por el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, advierte que las mismas no fueron votadas, porque fueron recogidas e incorporadas a la proposición principal, con las modificaciones efectuadas mediante las proposiciones números 252 y 253.

En cuanto a la no publicación del informe de conciliación en segunda vuelta del proyecto del Acto Legislativo, considera que carece de sustento en la realidad, toda vez que ambas Cámaras sí realizaron sus respectivas publicaciones, tal y como se evidencia en las gacetas del Congreso 423 y 424 del 14 de junio de 2011.

Frente al supuesto vicio de competencia por parte del congreso de la republica para reformar la Constitución con la expedición de acto legislativo 005 de 2011, considera que la demanda “presenta afirmaciones sin fundamento, hechas a partir de percepciones desafortunadas del texto demandado”.

Finalmente concluye su intervención, solicitando a la Corte Constitucional que declare EXEQUIBLE el Acto Legislativo 005 de 2011, por lo cargos de falta de iniciativa

gubernamental para presentar proyectos de acto legislativo, indebida publicación por el gobierno del proyecto de acto aprobado en primera vuelta, no haberse rendido ponencia firmada por todos los ponentes designados, y no haberse sometido a consideración y votación proposiciones presentadas por los parlamentarios; que se INHIBA de pronunciarse de fondo, respecto del cargo de no publicación del informe de conciliación, por ineptitud sustancial de la demanda; y que se DECLARE ESTARSE A LO RESUELTO en el proceso D-9110 respecto del cargo de sustitución de la Carta, por haberse alterado el principio de autonomía territorial.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia de la Corte e inexistencia de caducidad

La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241, inciso 1 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra un acto reformativo de la Constitución, por vicios de procedimiento legislativo en su formación. Con todo, en el apartado correspondiente se hará referencia expresa a la competencia de este Tribunal para la resolución de los cargos por vicios de competencia del Congreso en la expedición de actos legislativos, como parte de los yerros de procedimiento a los que refiere la citada norma superior.

Además, se encuentra que el requisito de inexistencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad, previsto en el artículo 242-3 C.P., fue cumplido. Esto debido a que el acto legislativo demandado fue promulgado el 18 de julio de 2011 y la demanda de inconstitucionalidad fue radicada ante la Corte el 18 de abril de 2012, esto es, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de aquel.

En tanto los cargos presentados atienden a muy diversas temáticas del control de forma a cargo del juez de la constitucionalidad, la Sala realizará las consideraciones pertinentes al momento de abordar cada uno de ellos. No obstante, se hará referencia al papel del principio democrático en el procedimiento de formación normativa, en cuanto resulta fundamento conceptual de las respuestas concretas que se darán a los cargos presentados.

2. Asunto previo: existencia de cosa juzgada respecto del cargo por exceso en la

competencia del Congreso de la República como poder constituyente derivado

Como sexto cargo de su demanda los accionantes sostienen que el acto legislativo 05 de 2011 sustituyó la Constitución de 1991. Dicha sustitución se habría presentado al modificar de forma esencial los principios constitucionales de descentralización y de autonomía territorial.

Aprueba la Corte que la demanda cumple con los requisitos de claridad, certeza, pertinencia y especificidad exigibles a los cargos presentados en todas las acciones de constitucionalidad.

En efecto, los actores plantean con claridad las razones que explicarían la eventual sustitución que se presentaría por las profundas diferencias entre la organización descentralizada de la República antes del acto legislativo y luego de éste. Así mismo, exponen adecuadamente por qué esta situación repercutiría en la concepción del principio constitucional de autonomía territorial.

Los cargos presentados, además, resultan ciertos, en cuanto tienen como fundamento contenidos normativos existentes en el acto legislativo demandado. Debe aclararse que lo anterior no significa posición alguna de la Sala respecto del problema de fondo planteado en la demanda presentada; simplemente se manifiesta la constatación de que los contenidos normativos en que se sustenta la acusación son posibles deducciones lógicas de las disposiciones que conforman el acto legislativo acusado, por lo que hacen viable el estudio de un problema jurídico por parte de esta Corte.

El cargo planteado es específico, ya que señala principios constitucionales existentes que pueden verse afectados por la expedición del acto legislativo 05 de 2011. En este sentido, la demanda señaló que el cambio en el sistema de distribución y administración de los recursos de las regalías afectaría de forma radical y negativa el principio de descentralización -artículo 1º de la Constitución- y el principio de autonomía territorial -artículos 1º y 287 y ss de la Constitución-, de manera que no resulta una acusación abstracta o general en contra de la competencia del constituyente constituido, sino que se precisa cuáles serían los principios eventualmente afectados.

Lo anterior confirma que se está ante una acusación pertinente, pues de manera clara,

cierta y específica somete al examen de la Corte la posible afectación a principios contenidos en la norma superior, proponiendo, de esta forma, un problema jurídico de índole constitucional para cuya solución resulta competente la Sala Plena de esta Corte.

Comprobados los requisitos generales de suficiencia del cargo, entra la Sala a determinar el problema jurídico que el escrito propone.

Los accionantes plantean como premisa principal del juicio de sustitución que la Constitución del 1991, en la redacción original sus artículos 360 y 361, había consagrado uno de los elementos esenciales para la concreción de los principios de descentralización y autonomía territorial. Las disposiciones mencionadas preveían la creación del Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarían a las entidades territoriales, específicamente para promover la minería, preservar el medio ambiente y financiar proyectos regionales de inversión prioritaria. En los términos del escrito de demanda:

“17.1. La Constitución de 1991, en forma directa adoptó decisiones de orden político - administrativo y en relación con la hacienda pública para dotar de recursos que antes no tenían a las entidades territoriales, en virtud de las funciones que les asignaron y para hacer efectivos los principios constitucionales de la descentralización y la autonomía territorial.

(...)

17.4. Con lo dispuesto por el Acto Legislativo No. 05 de 2011 las normas originales que estableció el constituyente de 1991 en los artículos 360 y 361 de la Carta para dotar de recursos propios a las entidades territoriales con el fin de hacer efectivos los principios de descentralización y la autonomía, fueron sustituidos con la creación de lo que ahora se denomina ‘Sistema General de Regalías’ constituido por una organización compleja en la que se incluyen ‘ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones’.” -folios 38 y 39-

El cambio normativo introducido a través del acto legislativo n. 5 de 2011 habría afectado esencialmente dichos principios, por cuanto ahora la repartición de recursos provenientes de regalías se realizará sin participación de los organismos de representación popular departamental y municipal y sin la participación de gobernadores y alcaldes, excluyendo a

los voceros de la población de la participación activa y directa de las decisiones sobre la forma en que mejor pueden distribuirse esos recursos.

“En adelante, en lugar de una decisión autónoma y con las finalidades que establecía la Constitución para la preservación de la minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión prioritarios, según lo determinaran gobernadores y alcaldes en coordinación con las asambleas departamentales y los concejos municipales en los respectivos planes de desarrollo, no será así. En su lugar, el sistema General de Regalías hace la distribución de los recursos provenientes de las mismas, sin participación de los organismos de representación popular, departamental y municipal y sin participación de gobernadores y alcaldes, es decir, sin que los voceros y representantes inmediatos de la población de las entidades territoriales tengan participación activa y directa en la distribución de esos recursos en sus respectivos planes de desarrollo, todo lo cual se adorna con la creación desde la Constitución de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, de desarrollo regional, de Compensación Regional y de Ahorro y Estabilización, cuya regulación por el legislador queda, además, reducida en alto grado, como quiera que desde las nuevas normas constitucionales se indica en qué porcentajes y a qué finalidades se destinan los dineros que constituyen tales fondos, para lo cual se crean unos organismos con representación minoritaria de las entidades territoriales y representación decisoria de autoridades y organismos nacionales, a través de algunos ministerios, representantes del Gobierno Nacional y del Departamento Nacional de Planeación, administración del Fondo de Ahorro y Estabilización por el Banco de la República y un “Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías” -folios 39 y 40-.

Esto habría sustituido, en criterio de los demandantes, los principios de autonomía regional y de descentralización, pues la forma de administración de estos recursos deja de tener como protagonistas a las entidades territoriales.

“17.5. Como se observa, la autonomía que tanto los departamentos y municipios en donde se adelanta la explotación de recursos naturales no renovables, así como la que para todas las entidades territoriales, departamentales y municipales, garantizaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política para promover la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales prioritarios según lo determinado en sus

planes de desarrollo, con la nueva normatividad no subsiste sino que se sustituye de tal suerte que en adelante no existe el derecho a participar en las regalías y compensaciones en la forma antes determinada por la Constitución, sino a través del sistema General de Regalías con los fondos que ahora se crean, a los cuales les corresponde un porcentaje de los ingresos que conforman ese Sistema, todo bajo la supervisión, dirección y control del Estado central en la forma indicada en el Acto Legislativo 05 de 2011.

Es esa la razón por la cual la afectación de la autonomía regional y de la descentralización que garantiza el artículo 287 de la carta para administrar sus propios recursos a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus funciones, fue socavada por el acto legislativo que ahora se acusa, pues es por completo diferente administrar sus propios recursos conforme a sus propios planes de desarrollo para la conservación del medio ambiente y la promoción de la minería, que utilizar los porcentajes de los cuatro fondos que creó el Acto Legislativo 05 de 2011, los cuales forman parte del Sistema General de Regalías que es uno, único y de nivel nacional. Ello significa entonces que aunque se mantiene lo dispuesto en el artículo 287 de la Carta, ahora queda vacío de contenido en cuanto se le sustraen los recursos propios provenientes de las regalías a las entidades territoriales.

Dicho de otra manera, la descentralización y la autonomía que consagró la Constitución original de 1991, no es la misma después de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011, pues no es igual tener y administrar recursos directamente asignados por la Constitución y con finalidades constitucionales dentro de las cuales debía ejercerse la potestad legislativa del Congreso de la República, que crear un Sistema General de Regalías con cuatro fondos a los cuales se les asigna por la Constitución unos porcentajes de los ingresos provenientes de las mismas, con un complejo sistema de administración con la activa participación del Gobierno Nacional y bajo un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, pues es claro que, ahora, ni las funciones del Congreso de la República con las mismas [sic] en relación con las regalías y su distribución, ni el campo de acción de las asambleas departamentales, los concejos municipales, los gobernadores y alcaldes es el mismo, como quiera que aparece drásticamente dirigida la aplicación de esos recursos desde el Estado central y disminuido a máximo el campo de acción de los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales en cuanto a utilización de esos recursos para proyectos regionales de inversión". -folios 40 y 41-

Siendo este el cargo, la Sala Plena declarará estarse a lo resuelto en la sentencia C-010 de veintitrés (23) de enero de 2013, por la cual se declaró exequible el acto legislativo 05 de 2011 respecto del cargo de sustitución de la Constitución. En aquella oportunidad el cargo presentado se basó en una supuesta sustitución de la Constitución por vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial. Entre los cargos presentados, el atinente al cambio en el manejo de los recursos provenientes de las regalías, fue expresado de la siguiente manera:

“En primer lugar, asegura que la reforma promueve la centralización y resta poder de decisión a las regiones sobre sus proyectos de desarrollo. Indica que del título de la reforma -“Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías”- se extrae que busca “(...) establecer que una parte importante de los recursos de las regalías estarán en manos del Gobierno Nacional o con su activa participación, lo que va en contravía del espíritu descentralizador y de la autonomía de las entidades territoriales que caracterizó la Constitución de 1991” (énfasis original). Sostiene además que las regalías no son transferencias sino recursos propios de las entidades territoriales y por ello no deben ser administrados por el poder central; en su sentir:

‘(...) son recursos de las regiones, por lo que no entendemos la situación en cuanto a la autonomía y la descentralización, al implementarse un sistema de órganos colegiados, de presupuesto diferente y de viabilización de proyectos de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo. Lo anterior es diferente a los recursos del SGP que son recursos de la Nación, que se transfieren a las regiones. Adicionalmente, como queda explícito en el Acto Legislativo, los recursos de las regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación’ (énfasis original).

Aduce que, por ejemplo, los dineros del Fondo de Desarrollo Regional serán administrados por un cuerpo colegiado en el que se anula la autonomía de los departamentos y municipios. En particular, censura que los proyectos de las entidades territoriales deban ser avalados por el Gobierno Nacional para poder recibir financiación del Sistema General de Regalías.”

Posteriormente, el fundamento jurídico de la demanda fue expresado por la sentencia C-010 de 2013 de la siguiente forma:

1.2.2. A continuación, asegura que los anteriores cambios reemplazan “elementos originalmente adoptados por el constituyente”. Tales elementos son: (i) “[u]na República que reafirma el esquema de Estado unitario adoptado en la Constitución de 1991”, (ii) “[u]n Estado que dotando de autonomía a los departamentos y municipios, procura la mayor libertad y autodeterminación a los asociados”; y (iii) “[l]a satisfacción de las necesidades de los ciudadanos a través de una administración organizada bajo el esquema de descentralización territorial y por servicios”.

Respecto del segundo elemento –la autonomía de las entidades territoriales-, afirma que busca que “los ciudadanos alcancen el mayor grado de bienestar y prosperidad general, puesto que tienen la facultad de agenciar sus propios intereses”; de ahí que una de sus principales manifestaciones sea el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional. Explica que por estas razones, la autonomía “va de la mano con la expansión de la democracia” y tiene relación directa con el principio de participación.

Señala que teniendo en cuenta que el municipio es el ente más cercano a la “realidad del ciudadano” y sus autoridades son quienes mejor conocen las necesidades insatisfechas de la población y los vacíos que debe llenar la Administración, “se concibe al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, en el entendido del artículo 311 de la Constitución” (énfasis original).

Aduce que esta misma razón inspira el principio de descentralización –tercer elemento-, toda vez que la mayor libertad que otorga a las instancias territoriales en la toma de decisiones en los asuntos que les conciernen “tiene por objeto lograr atender las demandas reales de la población, en aras de lograr mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos. Se concibe además como el instrumento idóneo para mejorar la democracia, la participación popular, la justicia y el desarrollo local” (énfasis original).

Expresa que la descentralización, como mecanismo de limitación del poder central, también persigue, de un lado, evitar la tiranía y opresión asociadas a la concentración de poder en el gobierno central, y de otro, asegurar el cumplimiento eficiente de las funciones constitucionales del Estado mediante la división de funciones.

Manifiesta que la autonomía y descentralización explican la razón de ser de los principios de

coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos por el texto constitucional para regular las relaciones entre el poder central y las entidades territoriales, los cuales, en su sentir, no son observados por la reforma.

1.2.3. Finalmente, el demandante aduce que la reforma introduce elementos “integralmente diferentes [en la Constitución], al punto que resultan incompatibles”.

En su criterio, como indicó la Corte en la sentencia C-965 de 2006, los niveles progresivos de autonomía están supeditados a que las entidades territoriales cuenten con los recursos necesarios para cumplir los fines que les son propios. Asegura que este contenido de la autonomía y la descentralización fue reiterado en la reciente ley 1454 de 2011 -Ley de Ordenamiento Territorial-, cuyo artículo 3 dispone que para la realización de la descentralización, la Nación debe garantizar los recursos necesarios para que las entidades territoriales cumplan sus funciones.

Agrega que la autonomía y la descentralización también suponen la entrega de poder decisorio a las autoridades locales para la gestión de sus intereses. Manifiesta que esto también fue reconocido por la ley 1454, en particular por sus artículos 3, 27 y 28.

Después de reiterar estos aspectos que estima definitorios de los principios de descentralización y autonomía, asevera que son transformados por el acto legislativo acusado. En palabras del actor:

“La reforma en la distribución de las regalías implica un quebrantamiento de la Constitución y esa rotura sustituye dos de los ejes definitorios de la Constitución de 1991 (descentralización y autonomía de las entidades territoriales) que tienen que ver con la estructura institucional acogida por el Constituyente y con los derechos, principios y valores que, siendo en sí misma valiosa, adquiere la plenitud de su sentido cuando los sirve de manera efectiva.

(...)

El desequilibrio y concentración de poderes en el centro, son elementos totalmente opuestos o contrarios a los originalmente plasmados en la Constitución. Ello quiere decir que la Constitución de 1991 no es reconocible en la reforma en la distribución de las

regalías, ya que se están reemplazando la forma política plasmada en la Carta de 1991” (énfasis original).

Puede observarse que tanto en el expediente D-9148, con base en el cual se expidió la mencionada sentencia C-010 de 2013, como en la acción que ahora se resuelve se presentó una acusación por sustitución parcial de la Constitución, la cual se tiene sustento en la presunta vulneración de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales. De los escritos de demanda transcritos puede observarse que ambas acciones apoyan su acusación en:

- i) Una presunta afectación en la propiedad de los recursos de las regalías que, bajo el anterior esquema constitucional, pertenecían a las entidades territoriales y ahora, de acuerdo con los accionantes, pertenecerían a la Nación.
- ii) El supuesto manejo de dichos recursos a través de los cuerpos colegiados en los cuales se anularía o haría nugatoria la participación de las entidades territoriales, por cuanto deben ser avalados por los representantes del Gobierno Nacional.

Estas situaciones eliminarían el contenido de los principios de descentralización y autonomía territorial, por cuanto despojarían a las entidades territoriales de recursos con los cuales anteriormente cumplían con las funciones a ellas asignadas y tomaban decisiones para llevar a la realidad las prácticas propias del autogobierno.

Al considerar los cargos planteados por el accionante en el escrito de demanda, la Sala Plena de la Corte resolvió declarar exequible el Acto Legislativo 05 de 2011, en cuanto concluyó que en este caso no se encontraban demostrados los elementos de una sustitución de la Constitución. En este sentido consagró:

“La Corte encontró que en el presente caso, la demanda cumplía con la carga argumentativa mayor exigida cuando se trata de impugnar un acto reformativo de la Constitución, dado el carácter restrictivo del control que esta Corporación puede ejercer sobre los vicios de competencia, esto es, si el acto legislativo configura una sustitución de la Carta Política excediendo los límites competenciales al poder de reforma.

En el caso concreto, la Corte determinó que la consagración de un modelo de Estado

unitario con descentralización y autonomía de las entidades territoriales, constituye un elemento definitorio, un eje axial, que define la esencia de nuestro modelo constitucional. Reiteró que, de conformidad con los principios fundamentales prescritos en la Constitución y los debates desarrollados por la Asamblea Nacional Constituyente, el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales está compuesto por el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a gestionar sus propios intereses, ejercer las competencias que les correspondan, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas nacionales y a administrar sus recursos. Con estas prerrogativas el constituyente persigue tres finalidades fundamentales: (i) permitirles a las entidades territoriales cumplir sus funciones de acuerdo con la Constitución y la ley, (ii) planear y promover el desarrollo local y (iii) contribuir a la democratización de las decisiones económicas. Al mismo tiempo, recordó que la jurisprudencia ha precisado que la autonomía de las entidades territoriales para administrar los recursos varía según el origen de estos. Así, respecto de los recursos exógenos, la Corte ha señalado que el legislador puede intervenir en la definición de su destino, siempre y cuando se sujete al principio de proporcionalidad en relación con la autonomía territorial y “respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación”. En cuanto a los recursos endógenos, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la intervención del legislador debe ser excepcional y perseguir un fin imperioso, como la defensa del patrimonio nacional cuando está seriamente amenazado o la protección de la estabilidad macroeconómica del país.

A juicio de la Corte, las reformas introducidas por el Acto Legislativo 5 de 2011 a los artículos 360 de la Constitución Política, no reemplazan ninguno de los elementos estructurales anteriores que conforman un eje definitorio del modelo constitucional colombiano y en consecuencia, no se configura sustitución alguna de la Carta de 1991 que desborde los límites de la competencia del constituyente derivado para reformar la Constitución. Vistos los antecedentes del acto legislativo, es claro que su finalidad fue corregir las inequidades del régimen anterior de distribución y administración de las regalías, que son recursos del Estado y evitar la incorrecta utilización y despilfarro de los mismos, enmarcada en objetivos constitucionales como la equidad y la prosperidad general. Para la Corte, la modificación de los artículos 360 y 361 del estatuto constitucional no desvirtúan en nada el núcleo esencial de la descentralización territorial, en la medida en que solamente efectúa ajustes en materia de administración, destinación y control de las

regalías, con el fin de desarrollar de manera efectiva los principios y postulados consagrados en la Constitución de 1991, con la participación de los entes territoriales en las regalías y su destinación a actividades relacionadas con el desarrollo regional. Si bien es cierto que el acto legislativo introduce reformas que varían la distribución y destinación de las regalías, también lo es que la premisa de la que parte el demandante no es correcta, puesto que no es exacto que los recursos derivados de las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables sean de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. En este punto, observó que es claro que tales recursos son del Estado globalmente considerado y que en las nuevas reglas establecidas por el constituyente se conservó la participación de las entidades territoriales en los recursos de las regalías y su destinación a fines de orden regional, así como advirtió, que las regalías no son la única fuente de recursos de que disponen los entes locales, de manera que la afectación que se produce en estos ingresos no resulta desproporcionada.

La Corte reafirmó que el juicio de sustitución constitucional para determinar si un acto legislativo desborda los límites competenciales al poder de reforma de la Constitución no puede implicar un juicio material que no autoriza el artículo 241 de la Carta. No basta con afirmar que un determinado principio consagrado en la Constitución tiene el carácter de eje definitorio, estructural, axial del modelo constitucional, sino que debe demostrarse que se ha introducido un nuevo elemento esencial (premisa mayor) que reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente (premisa menor) y por tanto, excede los límites del poder de reforma constitucional que no admite la sustitución del modelo constitucional.

En el caso concreto, la Corte constató que el Congreso no excedió esos límites, sino que por el contrario, conservó y ratificó los componentes esenciales del núcleo de autonomía reconocido por el constituyente de 1991 a las entidades territoriales, razones por las cuales, procedió a declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 5 de 2011, mediante el cual se constituye el Sistema General de Regalías y se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.” -

Así, ante la identidad de la acusación ahora estudiada y la resuelta con anterioridad por esta Corporación, no existe otra opción que estarse a lo resuelto en la sentencia C-010 de veintitrés (23) de enero de 2013. Se resalta que, aunque en la sentencia referida la Sala

Plena se pronunció sobre otros de los fundamentos de la alegada sustitución de la Constitución, para que se presente el fenómeno de cosa juzgada es suficiente que el sustento del cargo que ahora se resuelve haya sido de los considerados en aquella ocasión.

Con base en lo anteriormente expresado, la Sala Plena se estará a lo resuelto en la sentencia C-010 de 2013 respecto del cargo por sustitución de la Constitución ahora planteado.

3. El principio democrático en el procedimiento de formación normativa

En distintas oportunidades[3] la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resaltado el carácter sustancial que implica la realización del procedimiento congresual previsto por la Constitución para la creación de cuerpos normativos como leyes y actos legislativos. La idea que ha acompañado el enfoque sustancial del procedimiento de creación normativa es que a través del mismo se concretan valores constitucionales que resultan axiales dentro de un Estado democrático. Este carácter sustancial se ha entendido implementado, principalmente, a través de tres principios cardinales de la actividad congresual: el pluralismo político, la decisión mayoritaria y la publicidad de sus actuaciones. Un procedimiento que reúna estas tres condiciones reunirá algunas de las más importantes exigencias que tiene el proceso de creación de las normas elaboradas por el órgano legislativo en un Estado democrático.

La jurisprudencia constitucional ha tenido oportunidad de manifestarse sobre cada uno de ellos.

Respecto del pluralismo político, la sentencia C-141 de 2010, al estudiar la constitucionalidad de una ley que convocaba al pueblo a un referendo de reformar constitucional, estableció:

“Adicionalmente, como antes se señaló, el pluralismo también rige el funcionamiento del Congreso. Desde esta perspectiva el objetivo principal del pluralismo político es, como su nombre lo indica, hacer de la manifestación de voluntad de las comisiones, cámaras legislativas o Congreso en pleno, el resultado de un proceso integrador de las fuerzas políticas que lo conforman, de manera que las mismas puedan participar activamente en el

proceso de determinación política. Esta manifestación es similar a la hecha con ocasión del principio mayoritario en cuanto que el mismo resulta, a su vez, de una integración de las minorías con asiento en la cámara; sin embargo, el pluralismo no concentra su atención en la decisión que finalmente se toma, sino en el proceso que a ella conduce.

En este sentido el pluralismo propugnaría porque en el proceso de funcionamiento de las cámaras y sus comisiones se garantice la participación de las diversas políticas en las etapas que componen el procedimiento legislativo. En esa medida no sería coherente adjudicar el carácter de democrático a un procedimiento legislativo en el cual la mayoría acapare las posibilidades de participación. Resulta entonces valioso que la presentación de proyectos de ley, la interposición de enmiendas, la elaboración, presentación y exposición de informes de ponencia, la solicitud de confirmación del quórum, la participación con voz en las sesiones de cámaras y comisiones, sean posibilidades de actuación de las fuerzas minoritarias en el procedimiento legislativo.”

Por otra parte, respecto del principio de decisión mayoritaria, la misma providencia consagró:

“La decisión mayoritaria tiene un profundo fundamento en la igualdad, porque asigna idéntico valor a la participación de cada uno de los ciudadanos y toma como presupuesto la igualdad de oportunidades en el proceso participativo. Es decir, el sentido democrático de la decisión mayoritaria está fundado en dos pilares que se nutren del principio de igualdad: (i) el que las condiciones para participar en el proceso de decisión no tengan fundamento en parámetros discriminadores -tales como la renta o el nivel de preparación académica-; y (ii) el idéntico valor asignado a la decisión de cada uno de los participantes, en cuanto que entre las participaciones válidas ninguna tendrá mayor peso que otra.

De esta forma el principio mayoritario se convierte en realización del valor igualdad que a su vez se presenta como uno de los principales objetivos a garantizar dentro de las labores de un Congreso vinculado en su funcionamiento por el principio democrático.”

Finalmente, sobre el significado de la publicidad en las actuaciones del Congreso de la República en desarrollo de su función de creación normativa, la mencionada sentencia previó:

“La transparencia en el ejercicio de las funciones públicas constituye un elemento de la moderna democracia institucional, que aunque de amplia tradición, se ha renovado con las nuevas concepciones fruto del avance en las comunicaciones, que facilitan la concreción de principios como el de publicidad a través de herramientas como las páginas web, los correos electrónicos o los mensajes de texto a celulares[4]. Este resulta un aspecto trascendental y que redondea el sentido democrático del órgano legislativo, pues carecería de sentido el carácter representativo derivado de la escogencia de los miembros del Congreso si la actividad que realizan como representantes no pudiera ser seguida por sus electores.”

Con base en lo anteriormente manifestado, puede concluirse que el carácter democrático es un valor sustancial axial a la creación normativa por parte del Congreso en el Estado colombiano; que al tener como fuente a la propia Constitución, a través de las diferentes normas en que se desarrollan los mandatos previstos para cada una de las etapas procedimentales, el mismo debe ser fundamento y, a la vez, parámetro del control constitucional de forma que realiza la Corte Constitucional; y, en este sentido, un vicio de procedimiento ocurrirá siempre que se desconozcan los parámetros democráticos que exige la creación normativa en el ordenamiento jurídico colombiano.

Por consiguiente, se reitera en esta ocasión lo manifestado en la sentencia C-076 de 2012:

“[R]ecuerda la Sala que la simple discrepancia entre lo exigido por la norma reglamentaria y lo actuado por el Congreso de la República, el Presidente o la administración no implica per se la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada. En estos casos debe tenerse en cuenta que las formas procedimentales establecidas siempre atienden a la realización de un principio sustancial, que resulta axial al carácter democrático a decisión tomada por los órganos políticos dentro de un Estado como el colombiano; por esta razón es que la jurisprudencia ha distinguido entre meras irregularidades y vicios procedimentales, siendo los últimos los que, por afectar un principio sustancial, pueden originar la inconstitucionalidad de una norma en cuyo procedimiento de formación se haya cometido este error. En este sentido, al estudiar el posible desconocimiento de las normas del Reglamento del Congreso es necesario, además de señalar su vulneración, el explicar cómo es que con ella se infringe o desconoce algún principio sustancial de rango constitucional

que busque ser protegido a través de la formalidad reglamentaria. Solo de esta forma se hará un análisis acorde con la instrumentalidad de las actuaciones procedimentales y, por consiguiente, coherente con su significación sustancial.”

Este enfoque sustancial del procedimiento legislativo es el sustento de la distinción entre meras irregularidades y vicios de procedimiento[5]. En efecto, como lo anotó el aparte jurisprudencial antes citado, cuando una actuación procedimental se aleja de lo previsto en la normas legales -principal, aunque no exclusivamente, el Reglamento del Congreso- sin que dicha situación tenga como consecuencia la afectación de algún principio constitucional, no se estará ante un hecho que repercuta en la validez del cuerpo normativo creado mediante dicho procedimiento legislativo o constituyente. Sólo la no realización de alguno de los valores sustanciales previstos por la Constitución tendrá consecuencias en la adecuación constitucional de un cuerpo normativo, siendo estos casos en los que se estará ante un vicio del procedimiento legislativo o del procedimiento constituyente realizado por el Congreso.

Siendo esta la base conceptual existente en la jurisprudencia constitucional para el estudio de los eventuales vicios de procedimiento acaecidos en un procedimiento de creación normativa, inicia la Sala el análisis de los cargos presentados por los accionantes.

4. Cargos presentados contra el Acto Legislativo 05 de 2011.

Cargo 1: carencia de legitimación para presentar proyectos de acto legislativo, por cuanto no se integró adecuadamente el Gobierno

Plantean los accionantes un cargo basado en la violación del régimen constitucional que regula la iniciativa para actos legislativos, el cual se encontraría previsto en los artículos 375 y 115 de la Constitución. De acuerdo con su parecer, el proyecto no fue presentado por alguno de los sujetos facultados para ejercer la iniciativa de actos legislativos; explican que, si bien el Gobierno es uno de los titulares de esta facultad, en el presente caso no estuvo adecuada o suficientemente representado, por cuanto los ministros que suscribieron el proyecto sometido al debate congresual no constituían Gobierno para efectos de los temas incluidos en el proyecto de acto legislativo.

Para los demandantes, el artículo 115 de la Constitución establece un regla aplicable a la

situación que se analiza: la conformación del Gobierno; de esta forma, debe entenderse que el Gobierno “nacional estará formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El presidente y el director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen gobierno”. Al leerlo en conjunto con los artículos 200 y 208 de la Constitución, se entiende que ante el Congreso los ministros representarán al Gobierno; sin embargo, dicha representación no corresponde a cualquier ministro del despacho, sino a aquellos que tengan competencia sobre las materias de que trata el proyecto de acto legislativo.

En palabras de los accionantes:

“Conforme a lo expresado anteriormente las relaciones entre Estado central y las entidades territoriales en lo atinente a la autonomía que a éstas les otorga la Constitución Política, no es un asunto de carácter fiscal simplemente sino que en lo primordial se erige como esencial y trascendente en la distribución horizontal del poder público y en las relaciones político administrativas entre el Estado central y sus entidades territoriales, lo cual acarrea de suyo consecuencias de orden social, económico y político para los habitantes en cuanto al cumplimiento y eficacia en las funciones que la Constitución les atribuye a las entidades territoriales, como quiera que la autonomía con la alteración de la distribución de los recursos que a éstas se les asigna por la Carta, puede igualmente ser objeto de afectación.

10. Siendo ello así, es fácilmente entendible desde el punto de vista jurídico constitucional que el Decreto 200 de 3 de febrero de 2003 en el cual se determinaron los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio del Interior y de Justicia luego de la fusión que de esos ministerios se hizo por el artículo 3 de la ley 790 de 2002, definiera como uno de los objetivos del nuevo ministerio en el artículo 1, numeral 2, la formulación de la política de gobierno en materias relativas, entre otras, ‘a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República’, función que, en cambio, no les es asignada a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía” -folio 8 y 9-

En este sentido, concluye respecto del cargo planteado:

“Con fundamento en lo expuesto en los numerales inmediatamente precedentes, queda entonces establecido que el proyecto de acto legislativo No. 13 de Senado, 123 de 2010

Cámara, por su propio contenido no se refería solamente a cuestiones de carácter fiscal y minero, sino que en lo esencial define la política del Estado en cuanto a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República para darle efectividad al principio de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales según lo dispuesto en los artículos 1 y 287 de la carta. Ello implica de suyo que por ser un asunto atinente, por lo menos a tres ministerios, a saber: el de Hacienda y Crédito Público, el de Minas y Energía y el del Interior, puesto que define la política del Estado en cuanto las relaciones entre Nación y las entidades territoriales de la República pues el grado de autonomía y efectiva descentralización efectivamente se encuentra íntimamente relacionado con los ingresos que la Constitución les asigna a estas entidades, además de la firma de los dos primeros, era indispensable la del Ministro del Interior y de Justicia para la época, como quiera que los tres y no uno de los tres, ni dos de los tres, constituyen para estos efectos ‘el gobierno’”
-folios 12 y 13-

Asunto previo: inexistencia de cosa juzgada respecto del problema planteado en el primer cargo resuelto por la sentencia C-317 de 2012

Un asunto que debe dilucidarse de forma previa, es la posible existencia de cosa juzgada respecto del cargo planteado, aspecto sobre que coinciden en señalar algunos de los intervinientes en este proceso de constitucionalidad.

El fenómeno de cosa juzgada se daría respecto de la sentencia C-317 de 2012. Sostienen que en aquella ocasión la Corte analizó el mismo cargo, concluyendo en el primer numeral de la aparte resolutive que el acto legislativo 05 de 2011 era exequible “por el cargo relativo a la falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho”.

Observa la Corte que en la sentencia C-317 de 2012, al exponer el cargo presentado, la Sala consagró:

a. Cargo por falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho.

El actor explica que “los Señores Ministros del despacho tienen iniciativa legislativa a

nombre del Gobierno, pero (...) los Señores Ministros carecen por sí solos de la iniciativa constituyente, pues por su naturaleza está restringida, por expreso mandato de la Constitución y la ley, para el Gobierno". Dado que el proyecto de Acto Legislativo fue presentado por dos Ministros del Despacho, y no por el Gobierno, el demandante considera que se incurrió en una violación del artículo 375 Superior.

(...)

El actor también se refiere a los artículos 200-1[6] y 208[7] de la Constitución, y concluye que "Constitución y ley son claras al diferenciar entre iniciativa constituyente e iniciativa legislativa, reservando la primera únicamente al Gobierno". Continúa precisando que "de no ser así, perdería todo sentido la distinción que realiza la normatividad sobre la materia, pues hubiese bastado con instituir la iniciativa constitucional y la legislativa en un solo artículo, como si de un mismo asunto se tratara". Para sustentar la diferencia existente entre la regulación constitucional del proceso legislativo y la del proceso constituyente, cita la sentencia C-643 de 2000, en la cual la Corte explicó -con respecto a la Ley 5ª de 1992- que "el legislador, en el proceso de adopción de un esquema legislativo ordenado para la presentación de los distintos temas que tienen que ver con el trámite legislativo, separó por materias las normas referidas al proceso ordinario de las exclusivas del proceso constituyente primario".

Aplicando la anterior postura al Acto Legislativo 05 de 2011, el demandante indica que éste no fue presentado por el Gobierno sino por dos Ministros del Despacho que "como tales, carecían y carecen de la iniciativa constituyente, toda vez que en virtud de lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política, en concordancia con el 223 de la Ley 5 de 1992, tal potestad o competencia está únicamente atribuida al Gobierno, definido conforme al artículo 115 de la Constitución Política. (...) conforme a la definición establecida en el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno está constituido por el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, y no es suficiente con la presencia o participación de uno solo de ellos para cumplir con este precepto de la Constitución Nacional. (...) En consecuencia no es el Presidente de la República por sí solo quien constituye el Gobierno para un negocio particular como es el caso que nos ocupa, como tampoco un Ministro o Director de Departamento puede abrogarse esa competencia de manera exclusiva, máxime cuando en el negocio particular

se excluye nada menos que al Presidente de la República quien es el Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. // Distinto es el caso de la presentación de iniciativas legislativas, para las cuales tanto en la Constitución Política como en la ley se les otorgan facultades específicas a los ministros y directores de departamentos administrativos para presentar proyectos de ley en representación del Gobierno”.

En respuesta a esta acusación se manifestó en la parte resolutive de la mencionada sentencia C-317 de 2012:

“3. Cargo por ausencia de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho

La Corte considera que no asiste razón al ciudadano Rubén Darío Bravo cuando afirma que los Ministros del Despacho carecen de iniciativa constituyente, que es propia del Gobierno, por lo cual en su criterio el Acto Legislativo estaría viciado de inconstitucionalidad al no haber sido presentado con la firma o la presencia del Presidente de la República. Este razonamiento está basado, para la Corte, en una distinción que la Constitución Política no establece, y en una confusión entre las nociones de conformación del Gobierno y de representación del Gobierno ante el Congreso.

Una lectura conjunta y armónica de los artículos 375 y 208 de la Carta Política arroja la conclusión de que los Ministros del Despacho obran como representantes del Gobierno ante el Congreso para efectos de ejercer la iniciativa constituyente gubernamental, ya que existe un mandato general de representación que permite presumir dicha vocería en casos concretos, salvo una clara expresión de la voluntad gubernamental en contrario. En efecto, el artículo 375 Superior establece que el Gobierno podrá presentar proyectos de Acto Legislativo; mientras que el artículo 208 Superior dispone, en su inciso segundo:

“Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las Cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.”

De esta forma, los mandatos constitucionales aplicables son claros en atribuir a los Ministros del Despacho la vocería, es decir, la representación del Gobierno ante el Congreso de la República, regla de representación que es plenamente aplicable al ejercicio

de la iniciativa constituyente del Gobierno Nacional porque la Constitución no traza ninguna distinción al respecto.

Para la Corte la Constitución Política misma contiene una diferenciación precisa entre las reglas de conformación del Gobierno Nacional, regulada por el artículo 115 Superior[8], y la regla sobre su representación ante el Congreso de la República, basada en el mandato general de vocería del artículo 208 de la Carta. La argumentación del demandante mezcla ambos conceptos, al pretender la invalidez constitucional de la representación gubernamental con base en las reglas constitucionales sobre la conformación del Gobierno, planteamiento que para la Corte no es de recibo, por las razones recién señaladas”.

Observa la Sala que en la sentencia C-317 de 2012 se planteó un problema jurídico relativo a si los Ministros del despacho –sin que medie la firma del Presidente de la República– podían presentar iniciativas de acto legislativo a nombre del Gobierno. En esta ocasión, a diferencia de la anterior, los demandantes no dudan que los ministros del despacho tengan dicha posibilidad de representación, sino que cuestionan que dicha representación –que presuponen existe– esté en cabeza de los dos ministros que presentaron el proyecto; para los demandantes, se representa al Gobierno de forma adecuada o suficiente cuando todos los ministros cuyas carteras se relacionan con las materias tratadas en el proyecto presentado han participado en dicha iniciativa, cosa que, de acuerdo con ellos, no sería el caso del Acto Legislativo 05 de 2011, pues no concurrió al proceso el Ministro del Interior.

En resumen, con ocasión de la sentencia C-317 de 2012 se preguntaron si los ministros pueden ejercer iniciativa; en esta ocasión se preguntan cuáles ministros han debido ejercer la iniciativa.

Por esta razón, la Sala concluye que el problema ahora planteado es distinto al resuelto, con ocasión de los expedientes D-8636 y D-8637, por la sentencia C-317 de 2012, lo que legitima y obliga a un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011 en lo relativo a la iniciativa ejercida por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía

Siendo esta la acusación formulada, manifiesta la Sala que deberá declararse la exequibilidad del acto legislativo 05 de 2011, por cuanto el mismo fue presentado por quien

tiene la titularidad de la iniciativa, esto es el Gobierno de la República, representado en esta ocasión por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía.

A la anterior conclusión se llega con base en tres argumentos:

i) Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía son los que tienen a su cargo los asuntos directamente relacionados con el tema tratado en el Acto Legislativo 05 de 2011.

ii) Históricamente, se ha entendido que el tema de regalías es competencia de las carteras ministeriales que en esta ocasión presentaron el proyecto ante el Congreso de la República.

iii) En cuanto la distribución de competencias entre las diferentes carteras a) no sea contraria al ordenamiento jurídico o que b) ante vacío o duda respecto de la interpretación normativa, no se trate de una decisión irracional -carente de algún fundamento-, deberá respetarse la distribución hecha por el Presidente de la República.

En primer lugar, el acto legislativo se refiere a temas como la explotación de recursos naturales no renovables -artículo 1º del AL 05 de 2011-; la causación de regalías a partir de dicha actividad -artículo 1º del AL 05 de 2011-; la destinación de los recursos que el Estado perciba a consecuencia de dicha explotación -inciso 1º, 6º, 7º, 10º, 11º y párrafos transitorios 2 y 3 del artículo 2º del AL 05 de 2011-; el derecho de participación de las entidades territoriales en la distribución de estos recursos -inciso 2º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; los mecanismos financieros a través de los cuales se llevará a cabo dicha distribución -inciso 3º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; la distribución porcentual de los recursos obtenidos por concepto de regalías -incisos 3º y 4º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; mecanismos de fiscalización de exploración y explotación de yacimientos -inciso 5º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; la financiación de proyectos en ciencia, tecnología e innovación en las entidades territoriales más pobres, de acuerdo con los criterios de necesidades básicas insatisfechas -inciso 9º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; se difiere a la ley la concreción de ciertos aspectos del funcionamiento del sistema general de regalías -párrafo 2º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; la forma de concertar la destinación final de los recursos de los distintos fondos que conforman el sistema general de regalías -párrafo 2º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; un mecanismo de hacer seguimiento y

control de la forma en que son utilizados los recursos de las regalías -parágrafo 3º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; la supresión del el Fondo Nacional de Regalías -parágrafo transitorio 1º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; la obligación del Gobierno de presentar un proyecto de ley que ajuste el régimen de regalías al marco establecido por el acto legislativo que se aprobaba -parágrafo transitorio 4º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; la posibilidad de implementar dicho régimen por medio de decretos con fuerza de ley -parágrafo transitorio 5º del artículo 2º del AL 05 de 2011-; y la obligación de expedir el presupuesto del sistema general de regalías para el año 2012 -parágrafo transitorio 6º del artículo 2º del AL 05 de 2011-.

Este recuento permite comprobar que el Acto Legislativo tenía como temas principales la explotación de recursos naturales no renovables y la distribución de los recursos que a partir de dicha explotación se generen para el Estado. Estas materias, sin lugar a duda, conciernen al Ministerio de Minas y Energía, la primera, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la segunda. Dichas competencias no son cuestionadas por los actores, sin embargo, ellos consideran que adicionalmente el proyecto trata el tema de la distribución competencial entre la Nación y las entidades territoriales y, en esta medida, la forma en que el principio de descentralización y autonomía territorial se concretan en nuestro ordenamiento.

Para la Corte, de la lectura del proyecto no se deriva una relación directa e inmediata entre las materias del acto legislativo 05 de 2011 y los mencionados principios constitucionales. Esto por cuanto el recuento de las disposiciones normativas deja ver que la explotación minera o de hidrocarburos y la destinación de los recursos que por regalías se obtengan de estas actividades son los temas expresamente regulados en el articulado que integra el Acto Legislativo y, por lo tanto, aquellos sobre los cuales recaerán efectos expresos, directos e inmediatos.

No descarta la Sala que indirectamente los temas ahora tratados puedan tener influencia en la relación de la Nación con las entidades territoriales, sobre todo, con base en un nuevo esquema para la asignación de recursos de regalías, que para las entidades territoriales corresponden a recursos exógenos dentro de sus respectivos presupuestos. Sin embargo, dicha relación es uno de los muchos temas que se pueden ver afectados de forma indirecta como consecuencia de la aprobación del Acto Legislativo 05 de 2011. En este sentido, dicho

cuerpo normativo puede influir en aspectos como la prestación del servicio de salud, la prestación del servicio de educación, la forma en que se lleve a cabo la planeación de dicha distribución y, en general, en todos aquellos planes, programas y proyectos que puedan ser financiados con dichos recursos. Esto es lógico, pues la distribución de recursos de un Estado será uno de los elementos base para determinar qué funciones pueden realizarse por parte de los organismos públicos, la distribución de las mismas entre los distintos niveles competenciales y la extensión que éstas adquirirán dentro de la actividad pública. Esto no puede significar que todos y cada uno de los ministros cuyas competencias puedan verse afectadas de forma mediata con un determinado proyecto normativo deban concurrir a la representación del Gobierno para efectos de la iniciativa normativa constitucional.

Por esta razón, para la Corte, en el caso que se estudia, no existía la obligación jurídica de que el Ministro del Interior hubiera concurrido en la presentación del proyecto de acto legislativo, pues no se regulaba de forma principal, directa o inmediata materia alguna que estuviese bajo la órbita competencia de dicho ministerio, de manera que hiciera preceptiva su participación para que en este caso concreto se entendiera conformado el Gobierno -como sujeto titular de la iniciativa de reforma constitucional-.

Dicha norma debe leerse en armonía con los principios de competencia -art 6 de la Constitución- y de eficacia en la labor administrativa -artículo 209 de la Constitución-.

En ese sentido, el artículo 6º establece que las autoridades públicas sólo podrán realizar lo que a ellas sea asignado por el ordenamiento jurídico. Esta norma, en armonía con el artículo 115 de la Constitución, establece un límite axial al Estado de derecho, como es que no podrá considerarse que el Gobierno esté adecuadamente representado cuando un Ministro se adjudica la vocería ante el Congreso de una materia que no es de la competencia de la cartera que dirige. Adicionalmente, la conformación del Gobierno deberá responder a los principios de eficacia, siendo de la órbita de decisión política del Presidente el distribuir entre sus distintos ministros los temas que deban ser desarrollados dentro de su plan de gobierno, teniendo siempre como límite el establecido por el artículo 6º de la Constitución y el ordenamiento jurídico infra constitucional que determina las competencias a cada uno de ellos.

Siendo esta la conclusión que una lectura sistemática de la Constitución, para la Sala la

ausencia de presentación por parte del Ministro del Interior del proyecto de acto legislativo 13 de Senado y 123 de Cámara, ambos del 2010, no implicó un desconocimiento de la exigencia que se deduce de una lectura armónica de los artículos 115, 200 y 208 de la Constitución, de manera que no se evidencia situación alguna que afecte la validez constitucional de la etapa de iniciativa del procedimiento de creación del Acto Legislativo 05 de 2011.

Adicionalmente, como bien señala el Departamento de Planeación Nacional, las distintas leyes que han regulado el tema de regalías -ley 141 de 1994; la ley 619 de 2000; la ley 756 de 2002; y, posterior al acto legislativo 05 de 2011, la ley 1530 de 2012- han provenido de proyectos presentados por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía. Por el contrario, no se aporta evidencia de que, en lo relativo al tema de regalías, en ocasión alguna se haya entendido que el Ministro del Interior deba ser convocado para conformar el "Gobierno". Esto demostraría una línea constante y pacífica de reparto funcional de competencias dentro del Gobierno colombiano, en donde en ninguna ocasión en casi 19 años se ha entendido que "Gobierno", para efectos de titularidad de iniciativa normativa en proyectos que traten sobre regalías, se conforma, también, con el Ministro del Interior por regularse materias que son competencia de la cartera por éste dirigida.

Finalmente, la Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que la repartición funcional que, con base en las competencias asignadas por la ley a cada ministerio, ha llevado a concluir que el tema concerniente a la extracción de recursos naturales no renovables, así como la distribución de los recursos estatales provenientes de dicha actividad únicamente debe ser materia de las carteras de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía no resulta irracional y, por consiguiente, no es propio del juez de la constitucionalidad entrar a cuestionar la opción escogida por el Jefe de Gobierno al realizar dicha repartición. Una posición en contrario implicaría un juicio de conveniencia, que tendría como base la opinión del juez de constitucionalidad sobre la manera más adecuada de repartir los distintos temas de gobierno entre las carteras ministeriales creadas por la ley, hipótesis de absoluto rechazo en un Estado organizado bajo el principio de división competencial de los poderes del Estado.

Con base en lo anteriormente expuesto, concluye la Sala que no resultaba necesario que el Ministro del Interior presentara, junto con los otros dos ministros, el proyecto del Acto

Legislativo 05 de 2011 para conformar adecuada y suficientemente el titular de dicha iniciativa normativa.

En esta medida, en cuanto no vulnera regla o principio constitucional alguno, habrá de respetarse la distribución funcional hecha por el jefe de Gobierno, desde hace casi 19 años y, en consecuencia, se declarará la exequibilidad del acto legislativo 05 de 2011 por el cargo ahora estudiado.

Cargo 2: Falta de titularidad para realizar la publicación del proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta por el Congreso de la República

El segundo cargo comparte fundamento con el que la Sala resolvió con anterioridad, relativo a cuáles ministros conforman el Gobierno a efectos del tema de regalías tratado en el Acto Legislativo 05 de 2011. Esta acusación señala un supuesto vicio en la publicación del proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta por el Congreso, pues ésta no se habría llevado a cabo por quien tiene la obligación de realizarla, de acuerdo con lo previsto por el artículo 375 de la Constitución, que radica dicha obligación en cabeza del Gobierno; en efecto, la referida publicación fue ordenada por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, estando ausente, también en esta etapa del procedimiento legislativo, el Ministro del Interior. Esta situación, al igual que en el cargo anterior, implicaría que por los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía habría configurado un vicio procedimental, en la medida en que, de acuerdo con los accionantes, los mismos no habrían representado al Gobierno.

En palabras de los accionantes:

“6. Como se observa, en el trámite de este proyecto de acto legislativo, se incurrió en omisión por ausencia absoluta del Ministro del Interior y de Justicia en ese momento, en ese acto de iniciación del trámite; y, guardando entonces coherencia con la primera violación de los artículos 115 y 375 de la Carta en cuanto a la legitimación para proponer el proyecto de acto legislativo, después de la aprobación en primera vuelta incurrió también en la misma violación como quiera que el Decreto 373 de 10 de febrero de 2011 publicado en el Diario Oficial No. 47.979, fue expedido por el Presidente de la República y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, otra vez con omisión de la actuación del Ministerio del Interior y de Justicia de ese entonces, como si nada tuviese que ver ese

ministerio con el contenido del proyecto de acto legislativo en discusión.

Ello significa que el acto jurídico con el cual en apariencia se quiso dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución política en cuanto a la publicación del Proyecto de Acto legislativo No. 013 de 2010 Senado, 123 de 2010 Cámara, luego de su aprobación en primera vuelta, en realidad no le dio cumplimiento al imperativo constitucional de la publicación “por el Gobierno”, que para el caso concreto estaba constituido por el Presidente de la República y los ministros del ramo respectivo. De tal suerte que si en ese acto jurídico sólo intervinieron el Presidente de la República y dos de sus ministros con ausencia absoluta del Ministro del Interior y de Justicia de la época, ello significa que por esa ausencia no se constituyó “el Gobierno” para los efectos constitucionales, pues de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 208 de la Carta, a los ministros corresponde formular las políticas atinentes a su despacho bajo la dirección del Presidente de la República, ser voceros del Gobierno ante el Congreso y presentar a las Cámaras proyectos de ley, omisión que trae en este caso como consecuencia que ese decreto no “tendrá valor ni fuerza alguna” según lo dispuesto por el artículo 115 de la Carta. Dicho de otra manera, ello equivale a que no se hubiese publicado el proyecto aprobado en primera vuelta y, por ende, queda así establecido el quebranto de los artículos 115, 208 375 [sic] de la Constitución Política”.

Al respecto la Sala reitera lo manifestado cuando se ocupó de la iniciativa gubernamental en el presente acto legislativo, siendo plenamente trasladables a este cargo los argumentos utilizados al resolver dicha acusación, en el sentido que la ausencia del Ministro del Interior -otrora Ministro del Interior y de Justicia- en la presentación o publicación del proyecto de acto legislativo no implica inadecuada o insuficiente representación del Gobierno.

En este sentido, no se cumple siquiera con el primer estadio necesario para la ocurrencia de un vicio procedimental -consistente en una diferencia entre la previsión normativa y la actuación llevada a cabo-, pues en el presente caso no existió discrepancia entre la obligación establecida por el artículo 375 de la Constitución y la publicación luego de la aprobación en primera vuelta del Acto Legislativo 05 de 2011, seguida en desarrollo del iter procedimental de reforma constitucional.

Por esta razón se declarará exequible el proyecto de acto legislativo por el cargo ahora

estudiado.

Cargo 3: ausencia de firma de algunos ponentes en diversos informes de ponencia

El tercer cargo planteado por los accionantes consiste en un posible vicio de procedimiento ocasionado por los ponentes que se abstuvieron de rendir informe de ponencia ante la comisión o la plenaria respectiva. De acuerdo con el escrito de acción el artículo 153 del reglamento del Congreso establece que i) las ponencias deberán rendirse dentro de los plazos que señale el presidente de la comisión; y que ii) deberá procederse al remplazo del ponente cuando no rinda el informe de ponencia encomendado[9]. A partir de la lectura de esta norma reglamentaria los accionantes deducen la ocurrencia de un vicio durante el trámite congresual del acto legislativo, que tendría como fundamento fáctico el que algunos de los ponentes nombrados no firmaron -ni rindieron por separado- el informe de ponencia presentado a la comisión o plenaria. La reticencia a firmar el informe presentado, a criterio de los demandantes, debe asimilarse a la no rendición del informe de que trata el artículo 153 del reglamento del Congreso y, en consecuencia, requería que el Presidente de la respectiva comisión o plenaria nombrara un nuevo ponente para remplazar a aquellos que no habían rendido informe. En cuanto esto no ocurrió, se habría privado a la comisión o plenaria respectiva de la visión de estos ponentes, lo que habría acarreado una vulneración del principio de participación en política y, adicionalmente, habría privado a comisiones y plenarios de una visión plural del tema debatido, afectando valores sustanciales del procedimiento de formación normativa. La consecuencia de un procedimiento realizado en dichas condiciones no puede ser otra que la declaratoria de inexecutable del acto legislativo 05 de 2011.

En palabras de los accionantes:

“Si acorde con la norma mencionada el presidente de la comisión decide nombrar varios ponentes para que actúen como tales respecto de un proyecto determinado, no se ve razón alguna para que si algunos incumplen con su deber de rendir informe como tales a la comisión sobre ese proyecto en forma oportuna, se consideren relevados de la función, pues el artículo 153 de la ley 5 de 1992 no estableció ninguna distinción entre el incumplimiento de ese deber cuando se trata de un ponente singular y cuando se trata de ponentes colectivos o plurales. Ello significa que si esa situación fáctica llegare a

presentarse el presidente de la comisión deberá proceder al remplazo de los ponentes designados por él que se abstuvieron de cumplir con su función, pues una vez ejercida la atribución de designarlos de ella se desprende, de manera ineludible el deber de su remplazo en caso de renuencia, aun cuando la iniciación del debate tenga que realizarse más tarde de lo previsto, pues es claro que los nuevos ponentes necesitarán un tiempo prudencial para cumplir su cometido.

7. Como fácilmente se observa si tan solo algunos de los ponentes designados por el presidente de una comisión permanente del Congreso cumplen con el deber de presentarla en forma oportuna, la propia ley 5 de 1992 de manera imperativa ordena que se proceda al remplazo de quienes no la rindieron, lo cual significa que una vez designados la iniciación del debate no podrá realizarse según lo dispuesto por el artículo 157 de la misma ley sino cuando se publique el informe respectivo que, ha de entenderse debe ser rendido por todos los ponentes pues los renuentes deberán entonces haber sido remplazados por otros o de lo contrario quedaría al arbitrio de los inicialmente designados el cumplimiento o incumplimiento de su función, con detrimento de la participación colectiva que para tener distintos elementos de juicio por la naturaleza del asunto o por su extensión se consideró indispensable por el presidente de la comisión.

Es decir, sin perjuicio de que los ponentes rindan informe positivo o negativo sobre el proyecto o los unos de carácter positivo y los otros de carácter negativo, todos han de cumplir, en tiempo, con su función para que el debate pueda iniciarse. De lo contrario, el informe que debe necesariamente anteceder al debate será incompleto y ello no se encuentra autorizado ni por la Constitución ni por la ley 5 de 1992.”

Siendo esta la acusación, observa la Corte que, en efecto, los informes de ponencia presentados para algunos de los debates no fueron firmados por todos los integrantes del grupo de ponentes. La lista es la siguiente:

- i) Informe de ponencia para primer debate de la primera vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República, en la que no firman tres de los siete ponentes -Gaceta del Congreso, n. 651, de 16 de septiembre de 2010, p. 6; folio 923, cuaderno n. 5-.
- ii) Informe de ponencia para segundo debate de la primera vuelta en la plenaria del Senado de la República, en la que no firman cuatro de los siete ponentes -Gaceta del

Congreso, n. 705, de 28 de septiembre de 2010, p. 5; folio 946, cuaderno n. 5-

iii) Informe de ponencia para tercer debate de la primera vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la que no firman cuatro de los doce ponentes –Gaceta del Congreso, n. 879, de 09 de noviembre de 2010, p. 6-. Con posterioridad rinde informe el representante Jorge Gómez Villamizar, que se publica en la misma Gaceta del Congreso, en p. 12.

v) Informe de ponencia para primer debate de la segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República, en la que no firman tres de los seis ponentes –Gaceta del Congreso, n. 160, de 7 de abril de 2011, p. 5; cuaderno n. 2-

vi) Informe de ponencia para tercer debate de la segunda vuelta en la comisión primera de la Cámara de Representantes, en la que no firman seis de los doce ponentes –Gaceta del Congreso, n. 299, de 24 de mayo de 2011, p. 9; cuaderno n. 5-

vii) Informe de ponencia para cuarto debate de la segunda vuelta en la plenaria de la Cámara de Representantes, en la que no firman cinco de los doce ponentes –Gaceta del Congreso, n. 397, de 8 de junio de 2011, p. 7 y 8; cuaderno n. 5-

Una vez comprobada la situación fáctica que sustenta el cargo presentado, puede concluirse que el problema jurídico ahora planteado ante la Sala Plena de la Corte Constitucional consiste en determinar si la renuencia de algunos de los miembros del grupo de ponentes a firmar el informe de ponencia mayoritario, constituye vicio de procedimiento que tenga la virtud de afectar la constitucionalidad del acto legislativo 05 de 2011.

Para la Sala la respuesta es negativa, en cuanto de las omisiones señaladas no se deduce la ocurrencia de un vicio procedimental que afecte alguno de los principios constitucionales cuya concreción se busca alcanzar a través del procedimiento legislativo.

En efecto, partiendo de la veracidad de la situación fáctica descrita, la interpretación que realizan los demandantes no es compartida por la Corte Constitucional, en cuanto la misma se basa en la lectura de una disposición prevista para un caso distinto al que ahora estudia la Sala. Desde la perspectiva del iter de creación normativa, el artículo 153 del reglamento del Congreso es una norma que tiene como fin asegurar que previo al debate en comisión o

plenaria se rinda un informe de ponencia, el cual ha de servir como fundamento para la discusión que sobre cada tema realicen dichas células legislativas. No encuentra la Corte que, de una lectura armónica e integral del reglamento del Congreso, pueda concluirse que del artículo 153 de dicho cuerpo normativo se deduce una norma como la siguiente: todo aquel que haya sido nombrado como ponente deberá rendir informe de ponencia, constituyéndose éste en un requisito sine qua non para la continuación del trámite legislativo.

La Corte no comparte esta interpretación por las razones que a continuación se expondrán.

La designación de un ponente o un grupo de ponentes tiene como objetivo alcanzar una mayor eficacia en la labor de la comisión o plenaria, en cuanto un congresista o un grupo de congresistas es encargado de estudiar en profundidad un proyecto presentado y, a partir de dicho estudio, rendir sus conclusiones a la célula legislativa para que con base en el mismo se desarrolle el debate legislativo. Este esquema de distribución del trabajo, basado en el principio de empleo eficaz de los recursos, permite que sobre cada proyecto en discusión se presente un informe que alerte a la cámara o comisión sobre los aspectos positivos, así como aquellos que no lo son tanto o que incluso pueden considerarse negativos dentro de un proyecto normativo.

En este contexto, se observa que con la designación de ponentes para que rindan el respectivo informe se concretan dos de los principios que integran el carácter democrático del procedimiento legislativo:

i) El principio de publicidad, en cuanto se designa un ponente o un grupo de ponentes para que presente una visión sustentada sobre los asuntos sometidos a consideración del Congreso de la República -artículo 150 del reglamento del Congreso, modificado por el artículo 14 de la ley 974 de 2005-, permitiendo que tanto los miembros de la respectiva comisión o plenaria, los otros congresistas y la sociedad en general (especialmente actores calificados como medios de comunicación, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, entre otros) conozcan con mayor detalle el contenido de proyecto, sus posibles alcances y una visión de lo conveniente o no del mismo en el contexto normativo colombiano -artículos 154 y 156 del reglamento del Congreso-; y

ii) El principio de pluralismo político, en cuanto que se da la oportunidad para que en la construcción de una opinión informada sobre las ventajas y desventajas del proyecto de acto normativo estudiado participen diferentes fuerzas políticas que tengan asiento en la respectiva célula congresual -artículo 150 del reglamento del Congreso, modificado por el artículo 14 de la ley 974 de 2005-. Desde esta perspectiva el ser escogido como ponente constituye una garantía para los integrantes de la célula legislativa, en cuanto por medio de su designación se actúa el principio de participación plural en la construcción del parecer de las comisiones y plenarios del Congreso.

Siendo esta la interpretación que desde el punto de vista constitucional debe darse a la designación del grupo de ponentes, resultan fácilmente comprensibles las diversas consecuencias que cada situación tiene para el procedimiento de formación normativa.

En primer lugar, no es una opción permitida por el ordenamiento el iniciar un debate sobre un proyecto de articulado sin que exista un informe de ponencia sobre el cual se desarrolle el debate congresual -inciso 4º del artículo 160 de la Constitución y artículo 157 del reglamento del Congreso-. Por esta razón, el reglamento del Congreso, en su artículo 153, faculta al Presidente de la comisión o la plenaria para que tome las medidas necesarias para que se rinda dicho informe. De esta manera se garantiza el adecuado desarrollo de un procedimiento de creación normativa que responda a las expectativas de la regulación constitucional.

De otro lado, la designación de algún o algunos miembros de una comisión o plenaria como ponentes implica la materialización de su derecho de participación, el cual se garantiza, no con la efectiva participación sino, con la oportunidad de que dicha participación se lleve a cabo. En este sentido, si alguno de ellos decide no presentar informe de ponencia, no debe entenderse que se afectó alguno de los principios fundantes del procedimiento de formación normativa, pues principios como el pluralismo político y la participación tienen diversas formas de concreción, siendo posible que la no intervención en alguna de las actividades de creación normativa que cumple el Congreso sea el medio escogido por algún o algunos de sus miembros para manifestar su parecer respecto del acto en consideración.

Lo contrario sería otorgar un arma desproporcionada de bloqueo u obstrucción del

procedimiento legislativo a todas y cada una de las fuerzas políticas que integran el Congreso, pues su abstención en la presentación del informe de ponencia, obligaría a reanudar todo el proceso de elaboración del informe sobre el cual se debe debatir.

Por las razones anotadas, que alguno de los miembros de un grupo plural de ponentes no rinda informe de ponencia, no implica vicio alguno desde el punto de vista constitucional en el ordenamiento colombiano. Lo anterior, sin perjuicio de las consecuencias disciplinarias que su actitud reticente al cumplimiento de los deberes congresuales pueda ocasionarle.

Por otro lado, lo relevante para el procedimiento de formación normativa es que exista, por lo menos, un informe de ponencia, sobre el cual se desarrolle el debate congresual -inciso 4º del artículo 160 de la Constitución y artículo 157 del reglamento del Congreso-. De no existir un informe, el Presidente de comisión o plenaria deberá utilizar los medios previstos por el artículo 153 del reglamento del Congreso para lograr que se elabore por lo menos un informe y así pueda llevarse a cabo el debate previsto.

Se estará ante una situación diferente cuando se ha presentado al menos un informe por parte del ponente, el grupo de ponentes o alguno/algunos de los ponentes designados. En estos casos el presupuesto sine qua non que exigen la Constitución -artículo 160- y el reglamento del Congreso -artículo 157- para dar inicio al debate se cumple, de manera que deberá proseguirse con las etapas subsiguientes del procedimiento legislativo.

Siendo esta la hipótesis fáctica, resalta la Sala que la reticencia de miembros del Congreso a cumplir con la rendición de dicho informe sólo se constituye en una oportunidad desaprovechada para ejercer su derecho de participación, la cual no tiene relevancia desde el punto de vista constitucional, pues, se reitera, el principio de pluralismo político se satisface con el hecho de brindar la oportunidad de participar en la construcción de la opinión congresual en las diferentes etapas a las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso, sin que para su respeto y concreción sea necesario que dichas fuerzas efectivamente participen.

La posición ahora expuesta ha sido sostenida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en ocasiones anteriores.

La primera de ellas tuvo lugar con ocasión del estudio de exequibilidad de los aspectos

formales de la ley 104 de 1993. Durante su trámite de elaboración algunos ponentes omitieron firmar uno de los informes de ponencia presentados, lo que fue uno de los motivos para presentar demanda de inconstitucionalidad en contra de la mencionada ley. Por medio de sentencia C-055 de 1995 se resolvió el caso planteado, ocasión en la que la Corte consagró:

(i) los ponentes para segundo debate en el Senado de la República fueron los senadores Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Hugo Castro Borja; (ii) la ponencia para segundo debate en el senado fue publicada sin la firma del coponente Hugo Castro Borja; (iii) el Senador Hugo Castro Borja no firmó porque su única objeción consistía en la inclusión de los artículos 62 a 65 en el proyecto; y, (iv) una vez el ponente Luis Guillermo Giraldo manifestó su conformidad con el retiro de tales artículos, el Senador Castro Borja procedió a firmar la ponencia, tal como consta en el correspondiente expediente legislativo de la ley.

Así las cosas, el Senador Castro Borja sí participó en la elaboración de la ponencia, sin embargo, utilizó un mecanismo para fijar su posición sobre las divergencias entre él y el otro ponente: no firmar la ponencia en la oportunidad de la publicación.”

Ante este cargo la Sala manifestó:

“Tal como sostiene el interviniente Villegas Ramírez, en el caso del informe ponencia, ninguna de las disposiciones constitucionales o legales exige unanimidad de criterio, para el evento en que la presidencia de la respectiva cámara haya designado más de un ponente. En este caso, la divergencia de criterios se presentó, mas no se manifestó con un informe de minoría o con una constancia, sino con una medida de hecho. Esta medida no tiene la suficiente entidad para viciar la legitimidad de la publicación del informe ponencia para segundo debate. En efecto, las discrepancias entre los ponentes no pueden llegar al punto de torpedear el proceso legislativo, a través de conductas negativas que desvirtúan la función legislativa.

Se concluye, entonces, que este cargo del actor contra la ponencia para segundo debate en el Senado es infundado.”

La segunda ocasión en que la Corte se pronunció sobre la ausencia de la firma de uno de los ponentes en un informe de ponencia fue con ocasión del análisis de la exequibilidad por

razones formales de la ley 555 de 2000. En esta ocasión se presentó la situación descrita por la sentencia C-1709 de 2000:

“Ahora bien, en el asunto sub judice, el Presidente de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes designó como ponentes del proyecto de ley 180 Cámara - 047 Senado, a los congresistas María Teresa Uribe Bent, Luis Carlos Ordosgoitia S, Plinio Edilberto Olano B, Jorge Humberto Mantilla, Mauro Antonio Tapias, Darío Saravia Gómez, Oscar Sánchez Franco, Alonso Acosta Osio, Carlos A. Ramos Maldonado, María Clementina Vélez Gálvez y Alfonso López Cossio, quien recibió el encargo de coordinador de ponentes. Como es apenas normal en un escenario político pluralista, no todos los ponentes estuvieron absolutamente de acuerdo en todos los temas contenidos en el proyecto de ley, por lo que presentaron un pliego de modificaciones. Así mismo, todos los ponentes no estuvieron enteramente de acuerdo con la mayoría, por lo que el informe de ponencia sólo fue avalado por algunos de ellos.”

Y, en respuesta a la acción de constitucionalidad presentada por uno de los congresistas que no firmó el informe de ponencia, manifestó la Sala Plena:

“En tal contexto, surge una pregunta ¿la iniciación del debate sin que uno de los ponentes disidentes presente informe contrario al de la mayoría, contradice los artículos 150 y 153 del Reglamento?. La Sala considera que la respuesta es negativa, puesto que, tal y como se advirtió, la ponencia pretende explicar el proyecto de ley con razones serias, críticas y objetivas para continuar su estudio o para archivar el mismo. Pero, la posición disidente de un ponente, que hace parte del conjunto encargado del examen de un proyecto de ley en la comisión o en la plenaria, no requiere que se traduzca necesariamente en un informe, ni por falta de ello llega a viciarse el trámite legislativo, si se establece claramente que ese ponente participó en el debate o tuvo la posibilidad de hacerlo, sin cortapisas ni restricciones.

Conforme con lo expuesto, una conclusión se impone: la iniciación del debate del proyecto sin la presentación de la ponencia disidente no transgredió el Reglamento del Congreso, por tres razones. De un lado, porque conforme con los artículos 150 y 153 de la Ley 5ª de 1992, se cumplió con la obligación de presentar, dentro del término legal, ponencia para iniciar el debate lo cual evidentemente ocurrió en el asunto sub judice. De otro lado, porque

las disposiciones referidas no exigen, como condición de validez de la actuación parlamentaria, la existencia de informes por cada uno de los ponentes, sino de una que exprese el consenso mayoritario de los Congresistas que preparan el informe, por lo que es válido sostener, en el presente caso, que la “ponencia” fue aquella que elaboraron y presentaron los ponentes restantes. Finalmente, contrario a lo expuesto por el actor, el Representante a la Cámara Plinio Edilberto Olano Becerra, sí tuvo la oportunidad de exponer las razones que explicaron sus diferencias con la ponencia de la mayoría. Es más, tal y como consta en el Acta 018 de 1999, el congresista fue uno de los más activos en la discusión, quien no sólo manifestó posiciones disidentes sino que contribuyó al consenso que logró la Comisión Sexta de la Cámara, puesto que, una gran cantidad de artículos del proyecto fueron aprobados por amplísimas mayorías, incluso muchos por unanimidad.”
-negrilla ausente en texto original-

Finalmente, el principio de decisión antes expuesto fue reiterado con ocasión de las acusaciones presentadas contra el acto legislativo 02 de 2004, que previó la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera ser relegido. En aquella ocasión se sostuvo:

“Por esta razón, la Corte ha sido enfática en sostener que la ausencia en el informe de ponencia de las razones u observaciones por las cuales un ponente disidente se aparta de lo considerado por la mayoría, no implica la existencia de un vicio en el trámite legislativo, pues de acuerdo con la Constitución y el Reglamento a través del citado informe no se expresa ni la voluntad de la mayoría, ni la oposición de la minoría, y menos aún, se decide acerca de la aprobación o negación de un proyecto. Su existencia se limita a servir de herramienta para explicar objetivamente el contenido del proyecto y para darle publicidad a su contenido normativo, a fin de permitir ad posteriori la realización del debate con respeto de los derechos de las minorías y mayorías parlamentarias.”

Las razones ahora expuestas, sumadas a los precedentes jurisprudenciales mencionados, conducen a una conclusión distinta a la sostenida en el escrito de acusación: no resultan equiparables la situación en que no se rinda informe de ponencia y aquella en donde, rendido, no es firmado por alguno o algunos miembros del grupo de ponentes; por consiguiente, contrario al parecer de los accionantes, las consecuencias que el juez de la constitucionalidad debe adjudicar a cada una de estas situaciones, a parte de que no son previstas de forma idéntica por el reglamento del Congreso, no pueden ser las mismas,

pues se está ante supuestos fácticos muy distintos.

En este sentido, teniendo como presupuesto que en todos y cada uno de los debates del Acto Legislativo 05 de 2011 se rindió informe de ponencia previo al inicio de la discusión, encuentra la Corte que la abstención en la firma de dicho informe por parte de algunos miembros del grupo plural de ponentes en los distintos debates que superó el proyecto, no invalida las actuaciones surtidas por las comisiones y plenarios del Congreso, pues dicha circunstancia no implica un vicio sustancial en el procedimiento de creación del acto legislativo 05 de 2011, lo que conduce a que sea declarada su exequibilidad con respecto al cargo en estudio.

Cargo 4: no discusión de tres constancias y dos proposiciones durante el trámite de creación normativa del acto legislativo 05 de 2011

Como cuarto cargo los accionantes plantean la ocurrencia de un vicio consistente en la no discusión de tres proposiciones presentadas en el primer debate de la primera vuelta -es decir, el llevado a cabo por la comisión primera permanente del Senado de la República- por el senador Juan Carlos Vélez, que buscaban modificar el octavo inciso del artículo 2 del proyecto de Acto Legislativo. Igualmente, en el primer debate de Senado en la segunda vuelta, se habría omitido la discusión de dos proposiciones presentadas por el senador Carlos Enrique Soto Jaramillo durante el trámite en la Comisión primera permanente de dicha cámara.

Respecto de las tres primeras constancias, manifiestan los accionantes:

“Lo que se observa con absoluta claridad es que, en los tres casos las supuestas constancias no son tales sino proposiciones o enmiendas al articulado del proyecto, aunque se disfracen bajo la denominación de constancias para alterar su contenido real, eludir su discusión sin someterlas a debate y, además, no someterlas a votación, pues resulta evidente que mediante ese subterfugio se aceleraba, como efectivamente se aceleró pero en forma contraria a derecho el trámite veloz que se imprimió al proyecto para que en los plazos señalados en la Constitución alcanzara a ser evacuado en el período constitucional ordinario en ese período ordinario de las sesiones del Congreso [sic].

Es claro, entonces, que no cumplió el requisito constitucional de darle, conforme a la ley y

a la Carta primer debate a este proyecto de acto legislativo, pues el vicio en que se incurrió comporta flagrante violación no sólo del reglamento del Congreso sino que, además, deja sin piso la presunción de haberse dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución, que para la aprobación por la mayoría de los presentes en primer debate parte del supuesto necesario de que el debate se realizó antes de realizarse la votación no de cualquier manera, sino conforme a la ley, lo que no ocurrió.” -folios 26 y 27-

Respecto de la segunda situación generadora del vicio procedimental se esgrimió en el escrito de demanda:

“Sin embargo, respecto de las proposiciones modificativas 248 y 249 que fueron transcritas precedentemente y que aparecen en la página 22 de la Gaceta del Congreso mencionada, ni se abrió su discusión, ni mucho menos se ordenó su votación, y así se declaró aprobado el proyecto, se aprobó luego su título y se ordenó proseguir su trámite en el Congreso.

(...)

Como corolario obligado de lo acabado de exponer, queda entonces establecido de manera irrefragable que no haber sometido a consideración y aprobación dos proposiciones legítimamente presentadas a consideración de la comisión primera del Senado durante la segunda vuelta, señala de manera que no puede soslayarse que el debate constitucional del proyecto de acto legislativo no se adelantó ni concluyó conforme a derecho, razón esta por la cual la votación por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión que se exige en la segunda vuelta tanto en las comisiones como en las plenarias conforme a lo dispuesto por el artículo 375 de la Carta, se encuentra viciada de manera insaneable.” -folios 27 y 28-

Entra la Corte Constitucional a establecer lo ocurrido en cada una de las sesiones en que presuntamente tuvo lugar un vicio de procedimiento, para dar una respuesta por separado a cada una de las acusaciones presentadas.

Constancias presentadas por el senador Juan Carlos Vélez

El primer debate del proyecto del acto legislativo que ahora se demanda tuvo lugar el 22 de septiembre de 2010, según figura en el acta n. 12 de 2010, publicada en la Gaceta del

Congreso n. 862 de 4 de noviembre de 2010. Según la transcripción de la mencionada sesión el debate inició con la explicación de los principios que orientaron a los ponentes en la elaboración del informe –intervención de los senadores Roy Barreras y Luis Fernando Velazco, folios 2 a 10-; prosiguió con la exposición de las razones por las cuales los ponentes que no firmaron dicho informe decidieron separarse del mismo –senador Iván Moreno rojas, folios 10 a 24-; enseguida tuvieron lugar las intervenciones de distintos senadores –folios 24 a 40-, entre ellos el senador Juan Carlos Vélez, quien propuso declarar sesión permanente, proposición que fue aprobada por unanimidad –folio 28-; posteriormente se declaró sesión permanente para escuchar a quienes no tienen “atribución legal para intervenir”, siendo escuchados gobernadores, presidentes de asambleas departamentales, alcaldes y alcaldesas –folios 39 a 49-; se reanudó la sesión formal para escuchar a otros senadores –folios 49 a 71, entre ellos el senador Juan Carlos Vélez, el cual hace mención a las constancias que ha dejado radicadas –folio 53- y finalizó diciendo: “[e]sto es para que lo evalúen los ponentes o de pronto lo acumulemos con la propuesta que ha hecho el partido conservador” –folio 54-.

Luego de aproximadamente 50 intervenciones, la Presidencia cierra la discusión de la proposición con que termina el informe de ponencia y ordena al Secretario de la Comisión Primera Constitucional que reciba las constancias y proposiciones presentadas por los miembros de la Comisión y que “entregue proposiciones y constancias a los señores ponentes, constancias y proposiciones referentes al Acto Legislativo 013 Senado 2010” –folio 71-. A continuación en el Acta 012 de 2010, correspondiente a la sesión de 22 de septiembre, figura la transcripción de las constancias presentadas por el senador Juan Carlos Vélez.

Siendo esta la situación que se presentó, el problema jurídico que resolverá la Corte consiste en determinar si la no discusión de las constancias entregadas al finalizar el debate en la Comisión Primera del Senado –por las cuales se pretendía modificar el artículo 2º del proyecto de acto legislativo- vulneró el principio de participación política y pluralismo político que debe imperar en el procedimiento legislativo.

Para la Corte la situación fáctica que ahora se estudia no implicó la realización de ningún vicio de carácter formal en el trámite legislativo estudiado, por cuanto de ella no se evidencia la vulneración del derecho de participación política o de pluralismo político. La

anterior conclusión se soporta en que:

- i) Durante la larga jornada de discusión en Comisión el senador Juan Carlos Vélez estuvo presente y le fue otorgada la palabra para que participara en el debate, quedando registrada su participación en el folio 53 de la Gaceta del Congreso n. 862 de 4 de noviembre de 2010;
- ii) Durante su intervención el Senador anunció que radicaría unas constancias en las cuales proponía la modificación del proyecto de acto legislativo que se discutía;
- iii) Al finalizar el debate, el Presidente ordenó al Secretario de la Comisión, agrupar las constancias y proposiciones para entregárselas a los ponentes, con el objeto de que fueran incorporadas en la discusión sobre el articulado de la ponencia;
- iv) El senador Juan Carlos Vélez no realizó manifestación alguna tendente a que fueran discutidas las constancias por él presentadas.

De lo anteriormente reseñado, la Sala concluye que ni la Comisión, ni el senador Vélez preveían dar debate y, mucho menos, votar las constancias por él radicadas; por el contrario, la idea era que fueran incorporadas en su informe por los ponentes, con el ánimo de ser consideradas en una ocasión futura en que se debatiera sobre el articulado del proyecto.

La anterior situación no va en contra de los valores sustanciales que debe honrar el Congreso en desarrollo del procedimiento de creación normativa. Al respecto debe recordarse que el principio de participación y el principio de pluralismo político no pueden ser entendidos con una rigidez tal que limite excesivamente la dinámica de funcionamiento congresual[10]; por el contrario, la interpretación sobre su concreta aplicación, sin desconocer las disposiciones constitucionales, debe tomar como punto de referencia el objetivo final del procedimiento de creación normativa: la construcción pública, plural y con base mayoritaria de las decisiones de comisiones y cámaras legislativas. De manera que la interpretación sobre limitaciones o amenazas a estos valores debe procurar un análisis sustancial, antes que la simple comparación formal entre regla normativa y actuación congresual.

El principio de pluralismo político tiene como objeto que se garantice a los miembros de las cámaras y comisiones legislativas la oportunidad de tomar parte en el proceso decisorio del órgano legislativo. Esta garantía se actúa a través de varias oportunidades para manifestar su opinión o expresar su voto respecto de lo que se discute y vota en las células legislativas. Sin embargo, se ha dicho que este principio de participación no otorga potestades absolutas o exorbitantes, sino que debe ser entendido en el contexto del desarrollo de las funciones congresuales, en las cuales, no sólo tienen cabida distintas fuerzas políticas, sino que deben aplicarse criterios de celeridad y eficacia en la interpretación y aplicación de su ordenamiento jurídico.

“Para la Corte es evidente que el papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras es, entre otros, el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo” (art. 43, numeral 4, Ley 5ª de 1992), obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley, por lo cual, en ejercicio de sus funciones y salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de la correspondiente célula congresional.

Será de cargo del respectivo presidente garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo que establezca el Reglamento, introduciendo, si es necesario, restricciones razonables en asuntos tales como la extensión de cada intervención, siempre que, al aplicarlas, se cumpla estrictamente lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias”

Las posibles limitaciones del derecho de participación deben estudiarse en el contexto en que fueron realizadas, pues no se trata de un derecho absoluto.

Ha dicho la Corte, igualmente, que el congresista debe tener una actitud proclive a la defensa de su derecho de participación, pues se espera que los miembros del Congreso utilicen los mecanismos de que dispone para efectivizar su derecho en desarrollo de las funciones del Congreso. En este sentido ha manifestado la Sala Plena de la Corte Constitucional:

“Finalmente, los derechos de representación política y de participación democrática no se conciben en el ordenamiento constitucional, como herramientas jurídicas que permitan el actuar negligente de los congresistas. De suerte que, cuando ellos mismos tuvieron la oportunidad de defender sus derechos ante las instancias respectivas del Congreso, no pueden pretender con posteridad obtener la declaratoria de inexecutable de una ley o de una reforma constitucional, o en determinados casos, y bajo precisas condiciones, lograr el amparo tutelar, pues no es procedente desconocer la voluntad legítima de las mayorías expresadas conforme a la Constitución y al Reglamento por la desidia en que pudieron incurrir los promotores de algunas propuestas durante el curso del debate legislativo.”[11]

Siendo también manifestado este principio de decisión en sede de tutela, con ocasión de la acción interpuesta por un senador quien consideró que la modificación del orden del día le afectó su derecho de participación política, en cuanto no permitió que absolvieran las preguntas de un cuestionario para cuya resolución que había citado. Al resolver dicha acción manifestó la Sala de Revisión:

“[Aun] cuando en principio se vulneró el reglamento del Congreso por haberse dado prioridad a la práctica de debates no citados en el orden del día, y sin que se haya modificado o alterado su prelación de conformidad con lo expuesto en la Ley 5ª de 1992, nuevamente es pertinente resaltar que la moción de orden fue propuesta a las 3:02 minutos de abierto el debate y a las 3:26 minutos se procedió a continuar el orden del día postergado del 16 de octubre de 2001. Nótese, al respecto, que aun cuando existe una demora coyuntural entre la moción y la reapertura del debate de alrededor de 24 minutos, ello aconteció por la necesidad de votar el Acto Legislativo 014 de 2001 referente a la aprobación de la Corte Penal Internacional y la proposición de los algunos senadores destinada a crear una Comisión Especial de Paz.

En este orden de ideas, se reitera que la falta de uso de los mecanismos legales previstos en el reglamento, no es una excusa válida para acudir ante el juez de tutela para que éste rehaga el orden del día, pues el Senador Citante pudo desde un comienzo impetrar la moción de orden con la finalidad de ajustar la prioridad que legalmente se reconoce a los debates inconclusos, y no, en su lugar, esperar la actuación de otro senador después de transcurridas casi 3 horas de abierta la sesión.”[12]

La anterior reseña jurisprudencial confirma que, la ausencia votación de las constancias presentadas no implicó vulneración alguna del derecho de participación del senador Juan Carlos Vélez. Pero incluso, en gracia de discusión, si se concluyera que fueron presentadas con el objeto de que fueran consideradas y votadas por la comisión en la misma sesión, se llegaría a la misma conclusión, por cuanto el senador Vélez no realizó acción alguna tendente a que su constancia fuera discutida y votada.

En conclusión, no se configuró afectación alguna a su derecho de participación política y, en consecuencia, no es dable decir que se afectó alguno de los principios que busca concretar el procedimiento legislativo y que sirven como fundamento a la legitimidad democrática del iter de formación normativa.

Proposiciones 248 y 249 presentadas por el Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo en el quinto debate del acto legislativo 05 de 2011

Respecto de la segunda parte del presente cargo, observa la Corte que el desarrollo de la sesión de 13 de abril de 2011, publicada en Gaceta del Congreso n. 295 de 20 de mayo de 2011, se dio como sigue.

Iniciado el debate del proyecto de acto legislativo, se concedió el uso de la palabra a diferentes senadores pertenecientes a dicha Comisión, entre ellos al senador Carlos Enrique Soto Jaramillo, quien presentó las proposiciones objeto de controversia -identificadas con los números 248 y 249- al final de su intervención -folios 21 y 22 de la Gaceta del Congreso mencionada-. El tema tratado por las proposiciones en mención fue objeto, a su vez, de nuevas proposiciones presentadas por otros miembros de la Comisión Primera del Senado, por lo que los ponentes decidieron hacer una modificación al articulado presentado, de manera que recogiera las distintas proposiciones radicadas. Esta situación se aprecia en diferentes momentos durante el desarrollo de la sesión, como puede ser aquel en que se expresó:

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Así es, señor Presidente. El articulado recogerá para la aprobación además una serie de proposiciones planteadas por los colegas que pueden resumirse probablemente en 2 hay

una inquietud de una proposición del Senador Soto a la que ya hicimos referencia a propósito de que el criterio de distribución del Fondo de Compensación Regional incluya la concepción de desempleo y no solamente necesidades básicas insatisfechas un muy importante aporte con el que todos estamos de acuerdo y el gobierno también ha mostrado la utilidad de incluir ese criterio.” -negrilla y cursiva ausentes en texto original; folio 33-

Posteriormente, el senador Velasco manifestó:

“Señor Presidente, entonces lo que haríamos sería yo pediría que votáramos ya el artículo uno como viene en la proposición luego pediría que votásemos la proposición sustitutiva del artículo segundo que hemos suscrito los coordinadores ponentes y sobre la sustitutiva votamos la proposición del Senador Hemel y la que los 2 también hemos presentado para adicionar al fondo de compensación, de esa manera recogeríamos todos los criterios que se han planteado.” -folio 34-

En acuerdo con lo anteriormente reseñado, el coordinador de ponentes manifestó:

“Nosotros vamos a votar de acuerdo todos los ponentes esta proposición sustitutiva junto con el artículo, la propia proposición sustitutiva resultó mejorada esta mañana por la solicitud del Senador Soto, por ejemplo, y del Senador Vélez en el sentido de que el fondo de compensación regional tenga como criterios el índice de desempleo, si no se vota de una vez estaríamos votando la aditiva a la sustitutiva. Entonces lo que yo propongo es que la votemos de una vez y para que quede en el Acta el adendo pertinente que lo tiene el señor secretario de puño y letra y que haría parte ahora mismo de manera manuscrita de la proposición en el inciso octavo dice literalmente: Los recursos del fondo de compensación regional se destinarán a la financiación de proyectos en las entidades territoriales más pobres del país con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, y sigue, ese adendo que acaba de quedar en el acta y que de manera manuscrita está en la Secretaría podemos votarlo de una vez como una única proposición aditiva recogiendo las proposiciones del Senador Soto y del Senador Vélez, eso es Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

Y, finalmente, al votar la proposición referida en los anteriores apartes, que corresponde a la proposición 253, se manifestó expresamente que acogían la redacción presentada por el

senador Soto Jaramillo, autor de las proposiciones que los accionantes señalan como no discutidas. Al respecto se expresó:

“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Así es estamos de acuerdo y entonces para precisión de la Secretaría la proposición que vamos a votar tendrá en ese inciso que corresponde al inciso séptimo ahora del artículo segundo la proposición tendrá esta nueva redacción como la ha sugerido el senador Soto, de los ingresos del sistema general de regalías se destinara un porcentaje no superior a 2% para fiscalización de la exploración o explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo este porcentaje se descontara en forma proporcional del total de los ingresos del sistema general de regalías distribuidos en el inciso anterior. Se excluye la frase, salvo de los recursos asignados al fondo tal.

Entonces es no superior al 2% de todo que es la solicitud del Ministerio de Minas.” -negrilla y cursiva ausentes en texto original; folio 37-

Así, el proyecto de artículo 2º del acto legislativo fue votado una vez habían sido incorporadas las proposiciones que manifestaban el parecer de los miembros de la Comisión Primera del Senado, incluyendo el del autor de las dos proposiciones supuestamente no consideradas ni votadas.

Y, en todo caso, si existiera duda sobre el acuerdo del senador Carlos Enrique Soto Jaramillo respecto de que el contenido de las proposiciones por él presentadas se encontraba incluido en la proposición finalmente votada -la número 253-, su silencio al respecto, en acuerdo con la jurisprudencia constitucional antes citada, habría saneado cualquier eventual desconocimiento de los principios sustanciales que guían el procedimiento de creación del acto legislativo 05 de 2011.

Por lo anteriormente expuesto, la Corte declarará la exequibilidad del acto legislativo 05 de 2011 con respecto al cargo estudiado.

Cargo 5: ausencia de la publicación del informe de conciliación ordenada por el artículo 161 de la Constitución

Otro de los motivos por el que se busca la declaratoria de inexecutable del acto legislativo 05 de 2011 es por el supuesto desconocimiento de la obligación prevista en el artículo 161 de la Constitución, consistente en publicar el informe de conciliación previo a la repetición del segundo debate en las plenarios de Senado y de Cámara de Representantes.

Sostienen los accionantes que el artículo 161 de la Constitución ordena que “se publique el texto conciliado ‘por lo menos con un día de anticipación’, el cual ‘se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarios’ en las cuales podrá ser aprobado o negado” -folio 31-.

De acuerdo con el parecer de los accionantes, siendo éste el contenido normativo a satisfacer por una y otra cámara, se observa un vicio de procedimiento con la entidad suficiente para afectar la constitucionalidad del todo el Acto Legislativo. El mismo consistiría en que, mientras el informe de conciliación en segunda vuelta fue publicado para los miembros del Senado en la Gaceta del Congreso -n. 424 de 14 de junio de 2011-, dicha publicación no tuvo lugar para informar sobre su contenido a los miembros de la Cámara de Representantes, lo que configuraría un vicio insubsanable, en cuanto afectaría la realización de los principios de publicidad y de “transparencia” en el ejercicio de las funciones del Congreso de la República.

En palabras de los accionantes:

“9.4. En la Cámara de Representantes, sin embargo no se procedió así, por cuanto sin haber sido publicado el informe de la comisión de conciliación en la Gaceta del Congreso en la sección correspondiente a esa corporación, se procedió a anunciar la votación del informe de conciliación como aparece en el Acta No. 72 de 15 de junio de 2011, Gaceta 732 de 28 de septiembre de 2011 y se le impartió aprobación el 16 de junio de 2011, según aparece en el Acta No. 73 publicada en la Gaceta 719 de 26 de septiembre de 2011.

(...)

La celeridad que se imprimió al trámite de este acto legislativo cuando ya expiraba el segundo período de sesiones ordinarias en que se discutió y aprobó, llevó entonces a que se omitiera un requisito de ineludible cumplimiento, que no consiste en una simple

formalidad sino que constituye elemento esencial para que se cumpla con los principios de publicidad y la transparencia del ejercicio de sus funciones por el Congreso de la República, pues no puede haber segundo debate ni repetición del mismo sin publicación del informe correspondiente a lo que va a debatirse, ni mucho menos pasar directamente al anuncio de la votación y a la realización de ésta sin haber publicado previamente para conocimiento de los integrantes de cada una de las Cámaras el informe respectivo.” -folio 33-

En este caso la Corte Constitucional declarará exequible el acto legislativo 05 de 2011 respecto del cargo imputado, por cuanto, independientemente de lo acertado o no de la interpretación normativa realizada por los accionantes sobre la exigencia del artículo 161 de la Constitución y sobre sus efectos, encuentra la Sala que dicho razonamiento jurídico carece del presupuesto fáctico necesario para su sustento, pues tiene como fundamento una situación no acaecida.

Toda la acusación del escrito de acción tiene como presupuesto fáctico que el informe de conciliación elaborado para unificar las discrepancias al final de la segunda vuelta no se realizó respecto de los miembros de la Cámara de Representantes. Sin embargo, la Sala encuentra que dicha publicación, tal y como lo indicó el concepto del Ministerio Público -folio 311-, sí se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso n. 423 del martes 14 de junio de 2011, iniciando en la pag. 3 y finalizando en la pag. 7. En el ejemplar referido de la Gaceta del Congreso se lee en la primera página:

“CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN”

Siendo esta la actuación que debe apreciarse a la luz de las normas que regulan el proceso de creación normativa, no encuentra la Sala siquiera la ocurrencia de una irregularidad procedimental, por lo que declarará la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011 por el vicio ahora estudiado.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 05 de 2011, por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa médica

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] En este escrito se transcribe de la sentencia C-076 de 2012: “La simple discrepancia entre lo exigido por la norma reglamentaria y lo actuado por el Congreso de la República, el Presidente o la administración no implica per se la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma demandada. En estos casos debe tenerse en cuenta que las formas procedimentales establecidas siempre atienden a la realización de un principio sustancial, que resulta axial al carácter democrático a decisión tomada por los órganos políticos dentro de un Estado como el colombiano; por esta razón es que la jurisprudencia ha distinguido entre meras irregularidades y vicios procedimentales, siendo los últimos los que, por afectar un principio sustancial, pueden originar la inconstitucionalidad de una norma en cuyo procedimiento de formación se haya cometido este error. Así pues, al estudiar el posible desconocimiento de las normas del Reglamento del Congreso es necesario, además de señalar su vulneración, el explicar cómo es que con ella se infringe o desconoce algún principio sustancial de rango constitucional que busque ser protegido a través de la formalidad reglamentaria. Solo de esta forma se hará un análisis acorde con la instrumentalidad de las actuaciones procedimentales y, por consiguiente, coherente con su significación sustancial.

[2] El apoderado argumenta esta posición invocando la sentencia C-221 de 1997 donde se transcribe que “la Carta Política no reconoce un derecho de propiedad al departamento, al municipio productor o al puerto marítimo o fluvial sobre la regalía, puesto que, como se ha visto, las entidades territoriales del Estado, al no ser propietarias del recurso natural no renovable, tampoco lo son de los beneficios que de la extracción de los mismos se deriven”.

[3] Entre otras, sentencias C-737 de 2001; C-1260 de 2001; C-141 de 2010 y C-076 de

2012.

[4] Esta es la razón que anima a Rodríguez-Zapata a considerar que “Las decisiones públicas trascendentales deben ser fruto de un debate público y prolongado en el que aparezcan todos los puntos de vista, se expongan todos los argumentos y se otorgue el justo valor a todos los intereses encontrados”. Sólo de esta forma, apunta, se puede convertir en voluntad institucional la voluntad social.” Al respecto RODRÍGUEZ-ZAPATA Jorge, Sanción, promulgación y publicación de las leyes, Ed. Tecnos, 1987, Madrid, p. 20.

[5] En este sentido, sentencia C-816 de 2004.

[6] “Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros (...)”.

[7] “Artículo 208. (...) Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las Cámaras proyectos de ley (...)”.

[8] Dispone el artículo 115 Superior en cuanto a la conformación del Gobierno: “El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. // El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. // El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. // Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables. (...)”

[9] El texto completo del artículo 153 del reglamento del Congreso es el que sigue:

“Plazo para rendir ponencia. El ponente rendirá su informe dentro del plazo inicial que le hubiere señalado el presidente, o en su prórroga, teniendo en cuenta la urgencia del proyecto y el volumen de trabajo de las comisiones. En caso de incumplimiento se procederá a su reemplazo. En la Gaceta del Congreso se informarán los nombres de los

congresistas que no han dado cumplimiento a la presentación oportuna de las respectivas ponencias.”

[10] Sentencias C-1040 de 2005; C-140 de 2010 y C-076 de 2012, entre otras.

[11] Sentencia C-1040 de 2005.

[12] Sentencia T-983A de 2004.