

C-108-13

Sentencia C-108/13

OPERACION DEL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Distribución de los márgenes de comercialización de la agencia nacional de hidrocarburos

DISTRIBUCION DE LOS MARGENES DE COMERCIALIZACION DE LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS-Inhibición para pronunciarse por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: expediente D-9216

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 156 (parcial) del Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, "Por el cual se garantiza la operación del sistema general de regalías".

Actor: Giovanni Gutiérrez Sánchez

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., seis (6) de marzo de dos mil trece (2013)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Giovanni Gutiérrez Sánchez solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 156 (parcial) del Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, "Por el cual se garantiza la operación del sistema general de

regalías”. Mediante auto del tres (3) de agosto de 2012, la demanda fue inadmitida por adolecer de falta de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Presentado el escrito de corrección en tiempo, se dio trámite al proceso a través de auto del veinticuatro (24) de agosto del presente año.

Al admitir la demanda el Magistrado Sustanciador dispuso: i) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; ii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la Cámara de Representantes, a la Contralora General de la República, al Ministro del Interior, a la Ministra de Justicia y del Derecho, al Ministro de Obras Públicas y Transporte, al Ministro de Minas y Energía, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, al Director del Programa de Normalización de Redes Eléctricas, al Director del Fondo de Apoyo Financiero para la energización de las Zonas Rurales Interconectadas, al Director de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., -Findeter- y al Director de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, iii) invitar a las facultades de derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre, Pontificia Universidad Javeriana, del Rosario, de los Andes, Sergio Arboleda y Santo Tomás, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, a Ecopetrol S.A., a la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo- y a la Cámara Colombiana de la Infraestructura, para que emitieran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la norma, subrayando el texto demandado:

“Decreto 4923 de 2011[1]

por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías.

(...)

Artículo 156. Régimen de transición para otros recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011. Los recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011, correspondientes al margen de

comercialización incluidos en el rubro de recaudos a favor de terceros de la Agencia Nacional de Hidrocarburos se destinarán, 50% a la Nación; 35% a las entidades beneficiarias de regalías directas en materia de hidrocarburos a la fecha de expedición de el presente decreto; 10% red vial terciaria y 5% con destino al Programa de Normalización de Redes Eléctricas y al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

Los recursos que en virtud de este artículo se destinen a las entidades productoras, se asignarán en proporción a su participación del promedio total de las regalías directas giradas durante el período comprendido entre 2007 y 2010.

III. LA DEMANDA

Para el accionante, la norma demandada “impide el ejercicio de múltiples derechos protegidos por la constitución y la ley, entre los que se encuentran las (sic.) relacionadas con la organización territorial, el régimen departamental, del régimen económico y de hacienda pública, del presupuesto y de la distribución de recursos y las competencias”.

Después de transcribir los artículos 360 y 361 de la Carta, reformados mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, señala que antes de la reforma se distinguían dos clases de asignaciones para los recursos provenientes de las regalías: 1) los ingresos provenientes de las regalías asignadas a los departamentos y a los municipios productores y a los municipios portuarios; y 2) los recursos asignados provenientes de regalías, con los cuales se crea el Fondo Nacional de Regalías.

El accionante transcribe el artículo 14 de la Ley 141 de 1994, que establece el régimen de regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables, para explicar que tanto esta Ley como la 756 de 2002, prevén la creación del Fondo Nacional de Regalías, como también la destinación y distribución de los recursos provenientes de regalías, los cuales están destinados a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

El accionante recuerda como antes del Acto Legislativo 05 de 2011 existían dos clases de

regalías, las directas y las indirectas, las primeras correspondían casi al 80% del total y pertenecían a los departamentos y municipios en cuyos territorios se adelantaba la explotación de recursos no renovables, al igual que los puertos fluviales y marítimos por donde se transportaban los mismos; las llamadas indirectas se canalizaban a través del Fondo Nacional de Regalías y financiaban proyectos regionales de inversión.

El demandante considera que después de la reforma los departamentos y municipios receptores continuarán recibiendo de manera directa un porcentaje del monto total de las regalías que será menor al que recibía anteriormente, debido al nuevo diseño del Sistema General de Regalías. Acerca del Decreto 4923 el actor manifiesta que fue promulgado el 26 de diciembre de 2011 para entrar a regir el 1º de enero de 2012.

Agrega que la reforma constitucional llevada a cabo mediante el Acto Legislativo 05 de 2011, estaba supeditada a la expedición de una ley que determinara 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, todo lo cual constituye el Sistema General de Regalías. Recuerda que el parágrafo 5º transitorio del artículo 360 de la Carta Política, reformado por el Acto Legislativo 05 de 2011, previó que el Sistema General de Regalías regiría a partir del 1º de enero de 2012, y si no había Ley el Gobierno garantizaría la operación del sistema mediante decretos transitorios expedidos a más tardar el 31 de diciembre de 2011; dentro de este marco fue expedido el Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011.

En criterio del demandante el artículo 156 del Decreto 4923 de 2011, es inexecutable por cuanto “destina los recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011, que corresponden al margen de comercialización incluidos en el rubro de recaudos a favor de terceros de la Agencia Nacional de Hidrocarburos así: 50% a la Nación; 35% a las entidades beneficiarias de regalías directas en materia de hidrocarburos a la fecha de expedición del presente decreto; 10% red vial terciaria y 5% con destino al Programa de Normalización de Redes Eléctricas y al fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las zonas Rurales Interconectadas, sin que para ello, hubiese sido autorizado por (sic.) legislador constitucional”. (Folio 13 del expediente).

Concluye manifestando que “No es dable, que el Presidente de la República en uso de sus

facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el párrafo 5 transitorio del Acto Legislativo 05 de 2011, cambie la destinación de recursos provenientes de regalías que directamente pertenecen a las entidades territoriales en las cuales se adelanta la explotación de recursos no renovables, los cuales se encuentran causados a 31 de diciembre de 2011 en su favor ...". (Folio 13 del expediente).

En suma, para el demandante el artículo 156 del Decreto 4923 de 2011 es inexecutable, por cuanto desconoce conceptos de pago a favor de entidades territoriales, los cuales en virtud de normas constitucionales y legales debe invertir en administrar los asuntos seccionales. En el escrito de corrección el actor precisó que considera violados únicamente los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

Entidades estatales

El apoderado de esta Entidad señala que se ha presentado el decaimiento de la norma demandada debido a la vigencia de la Ley 1530 de 2012. Señala que el Decreto 4923 de 2011 fue expedido teniendo en cuenta que al culminar el periodo legislativo 2011-2012, no alcanzó a ser conciliada la norma que regulaba el Sistema General de Regalías en los términos del Acto Legislativo 05 de 2011, por lo cual su adopción fue precaria y temporal. El 17 de mayo de 2012 fue sancionada la Ley 1530, "por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"; el artículo 160 de esta Ley hizo que el Decreto 4923 de 2011 perdiera su fuerza (decaimiento) debido a la entrada en vigencia de la citada Ley.

En esta medida, para el vocero del Departamento Administrativo cabe preguntarse si procede un pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto de una norma derogada y si la misma continúa produciendo efectos jurídicos, recordando que la Corporación no se pronuncia sobre normas derogadas. En su criterio, el precepto ha sido derogado y produjo efectos hasta el 17 de mayo de 2012, razón por la cual no puede ser sometido a examen de constitucionalidad.

A pesar de la solicitud de inhibición, el interviniente continúa su exposición explicando que el accionante parte de un supuesto que no es cierto sobre el margen de comercialización,

otorgándole tratamiento de regalía y por lo mismo considera que la distribución regulada en la norma que demanda, afecta la proporción de distribución establecida para las regalías en la norma constitucional. Precisa que la distribución de las regalías está afecta a la expresa proporción determinada en la Constitución Política, pero lo mismo no ocurre con el margen de comercialización.

Concluye el apoderado del Departamento Administrativo que si el margen de comercialización no es regalía no puede estar sometido a las reglas de distribución previstas para ésta.

2. Contraloría General de la República

El apoderado de la Contraloría solicita a la Corte que se inhiba para resolver de fondo por falta de los requisitos mínimos para ejercer la acción de inconstitucionalidad, pero en subsidio solicita que se declare exequible la norma parcialmente impugnada. Señala que no hay relación directa entre la demanda y las normas constitucionales presuntamente vulneradas, ya que solamente hay un análisis basado en el sistema anterior de regalías modificado por el Acto Legislativo 05 de 2011.

Para el interviniente, ningún argumento demuestra que la norma demandada se excede en las competencias asignadas por el constituyente, ni qué derecho se le vulnera a los departamentos y municipios con la expedición de la norma que se examina.

De no prosperar la solicitud de inhibición pide la exequibilidad de la norma, señalando que el problema planteado por el actor está relacionado con la atribución para legislar sobre el Sistema General de Regalías, cuando la norma fue clara en establecer los términos dentro de los cuales podría actuar el Congreso de la República o el Gobierno Nacional. Siendo competencia del Ejecutivo fue expedido el Decreto 4923 de 2011, precisando que la titularidad de las regalías corresponde al Estado, que las mismas no pertenecen a la Nación ni a los entes territoriales, siendo propiedad de los colombianos y debiendo ser distribuidas a través de un sistema integral y colaborativo.

3. Presidencia de la República

El apoderado de la Presidencia de la República interviene para solicitar que se declare la

exequibilidad de la norma demandada. Considera que la demanda parte de la base de que el margen de comercialización es un rubro constitutivo de regalías y, por tanto, entrando a regir el nuevo sistema de regalías el primero de enero de 2012, no podía el Decreto 4923 de 2011 disponer de dichos recursos en las cuantías existentes a 31 de diciembre de 2011.

En criterio del interviniente la premisa de tal argumento es falsa, ya que el margen de comercialización a que hace referencia la norma demandada no es rubro que pueda considerarse constitutivo de regalías. El error en la premisa hace que el cargo pierda sustento jurídico, toda vez que su fundamento reside en que el Gobierno no podía disponer de recursos constitutivos de regalías sino a partir del 1º de enero de 2012, pese a lo cual los recursos a que hace referencia la norma no tienen categoría jurídica de regalías.

Explica el vocero de la Presidencia de la República que el titular de las regalías es la Nación, no las entidades territoriales, aunque estas tienen un derecho de participación en las regalías. Recuerda que la Corte Constitucional (C-447 de 1998), ha reconocido que por tratarse de fuentes exógenas de financiamiento de las entidades territoriales, el legislador puede señalar la destinación específica de tales recursos, sin quebrantar con ello la autonomía de los departamentos y municipios.

Después de explicar el origen y desarrollo jurídico del sistema de recaudación, giro y transferencia de los recursos provenientes de las regalías, el interviniente señala que los recursos del margen de comercialización no constituyen regalías, ya que se producen en una etapa diversa a la de liquidación y pago de las mismas, y por razones distintas a la participación de las entidades territoriales en los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales.

En criterio del agente de la Presidencia de la República, antes de la expedición de la norma demandada no existía en el ordenamiento jurídico ninguna regla que definiera la titularidad de los recursos y la misma, luego de arduos debates entre la Procuraduría General de la Nación y el Gobierno Nacional, fue expedida para precisar la forma de repartirlos.

El análisis concreto sobre el texto demandado lo realiza el interviniente empezando por señalar que el cargo por inconstitucionalidad adolece de falta de precisión, porque la norma acusada no se refiere a regalías; el decreto dispuso el reparto de los recursos del margen de comercialización y aunque la norma hace parte de un Decreto que regula las regalías no

significa que esté regulando recursos de esta naturaleza. Expresa que hay vinculación entre las regalías y los recursos provenientes de las operaciones de comercialización del crudo, pero no es admisible asumir que por esta cercanía conceptual estos recursos son asimilables.

Añade el interviniente que el precepto demandado no regula la disposición de recursos de las regalías, por lo que no le es aplicable la regla de temporalidad prevista en el Acto Legislativo, según la cual el Sistema General de Regalías regirá a partir del 1º de enero de 2012. Dado que los recursos de las operaciones de comercialización del crudo no son regalías, la norma no quebrantó la previsión constitucional que ordena que el Sistema General de Regalías entre a regir a partir del 1º de enero de 2012.

Solicita el vocero del Ministerio que se declare exequible la norma parcialmente demandada, señalando que los recursos del margen de comercialización no pueden considerarse como propiedad de las entidades territoriales, ya que no son rendimientos financieros, como erradamente lo cree el accionante, ni son recursos de regalías. Añade el interviniente que considerar como regalías los recursos del margen de comercialización significa desconocer las diferentes etapas del ciclo de regalías y que la comercialización de estas es una función de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Agrega el representante del Ministerio que dentro del diseño del Sistema General de Regalías se pretendió regular lo relativo a los recursos del margen de comercialización disponibles a 31 de diciembre de 2011, con el fin de dar claridad y definir de una vez por todas la titularidad de estos recursos, ya que antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Regalías, las normas que regulaban la materia no definían la distribución que se debía hacer de los recursos correspondientes del margen de comercialización.

Explica, además, que con la expedición de la norma demandada, el Gobierno, actuando como legislador extraordinario, reguló válidamente los aspectos relativos a la distribución de aquellos recursos que son producto de la comercialización de recursos naturales no renovables. Concluye señalando que tanto las normas anteriores, como las del Sistema General de Regalías, se estructuran sobre el artículo 332 de la Carta Política, que establece que “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables”, por lo cual, las prestaciones que deben pagar al Estado, es decir, las regalías por la explotación de los

recursos naturales no renovables, también son propiedad del Estado.

5. Ministerio de Transporte

La apoderada del Ministerio solicita a la Corte que se declare inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda y en subsidio que declare la exequibilidad del precepto parcialmente impugnado. Para la interviniente la demanda no identifica de que manera la norma inferior infringe las normas de orden superior invocadas como objeto de vulneración; este hecho lleva a que la Corte no pueda pronunciarse sobre la exequibilidad de la norma puesta en examen por cuanto los argumentos carecen de razones claras, ciertas, demostrativas de las imputaciones de vulneración, con lo cual el objeto de estudio es vago e indeterminado.

Después de explicar el concepto de margen de comercialización y su diferencia con las regalías, señala que la norma impugnada tiene carácter operacional para garantizar el desenvolvimiento del Sistema General de Regalías mientras se expedía la Ley del sistema. Estima que el actor se equivoca al pretender que no pueda ser expedido un cuerpo normativo transitorio con efectos sobre situaciones existentes, como los recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011.

6. Ministerio de Minas y Energía

El apoderado judicial del Ministerio empieza por explicar que el demandante emplea un concepto no aplicable al presente caso, toda vez que pretende dar tratamiento de rendimiento financiero al margen de comercialización de regalías, ya que estas son contraprestaciones económicas de propiedad del Estado, mientras que las entidades territoriales únicamente tienen sobre ellas un derecho de participación establecido por la Ley.

Las regalías, explica, son la contraprestación económica que se produce por la explotación de un recurso natural no renovable y de acuerdo con las normas que regulan su inversión tienen una destinación específica a través del derecho de participación de las entidades territoriales, tanto de manera directa (art. 360 c.p.), como indirectamente (art. 369 ib). En suma, no se trata de recursos de propiedad de los entes territoriales, pero estos tienen derecho de participación.

Para explicar la diferencia entre margen de comercialización y regalía el interviniente expresa que ésta es la que el Ministerio de Minas y Energía consagra en actos administrativos de carácter particular y concreto de liquidación con base en los porcentajes establecidos por la Ley, todo aquello que esté por fuera de esta liquidación no es regalía. A su vez, las participaciones están previstas en los artículos 360 y 361 de la Constitución, quedando dentro del ámbito de configuración del legislador establecer el proceso que se debe adelantar para la liquidación, recaudo y giro de las regalías a los entes territoriales.

El margen de comercialización, según el vocero del Ministerio, es la diferencia entre el precio de comercialización y el precio de liquidación del Ministerio de Minas y Energía. Así, la situación jurídica particular y concreta para cada ente territorial en materia de participación de regalías la establece el acto administrativo de liquidación, lo que demuestra la confusión del demandante al considerar que el margen de comercialización no es regalía.

El apoderado del Ministerio considera que en materia de régimen o sistema general de regalías el legislador goza de amplio margen de configuración, razón por la cual los márgenes de comercialización fueron adecuadamente fijados por el Gobierno Nacional en calidad de legislador extraordinario, con lo cual se demuestra que el demandante carece de sustento jurídico para señalar que el Ejecutivo carecía de competencia para fijar el monto de la distribución.

Es decir, el demandante funda sus argumentos en apreciaciones subjetivas carentes de soporte jurídico, sin lograr demostrar infracción alguna a la Constitución.

Instituciones académicas y entidades privadas

1. Federación colombiana de municipios

Considera el interviniente que la norma debe ser declarada inexequible, toda vez que cambia la titularidad de los recursos correspondientes al “margen de comercialización” con efectos retroactivos, es decir, sobre recursos que ya habían sido recaudados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos para la fecha de expedición del Decreto 4923 de 2011, y que con anterioridad han debido ser entregados a las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas por concepto de hidrocarburos.

Para el representante de la Federación, “lo más grave del discutido artículo 156 del Decreto 4923 de 2011 es que establece nuevos criterios de distribución para los recursos de margen de comercialización que ya habían sido causados al momento de la expedición del Decreto demandado, que corresponde al 26 de diciembre de 2011”. Señala que en virtud de esta norma fueron girados \$ 624.083.855.700 a las entidades territoriales, suma que corresponde al 35% del capital y los intereses del margen de comercialización disponibles a 31 de diciembre de 2011.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público pide a la Corte que se inhiba para pronunciarse en este caso, por dos razones: la primera, porque la norma demandada fue derogada por el artículo 156 de la Ley 1530 de 2012; la segunda, imputable a la demanda, es que en ella no se satisface el mínimo argumentativo de claridad, por cuanto el actor realiza unas afirmaciones sin acompañarlas de un razonamiento o justificación constitucional que permita abordar el análisis de fondo de la exequibilidad de la norma demandada.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto, por cuanto las expresiones demandadas hacen parte de un Decreto Ley (C. Po. artículo 241-5).

2. Requisitos de la demanda de inconstitucionalidad para proferir fallo de mérito

De manera reiterada la Corte[2] ha explicado que la acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo judicial de control objetivo o abstracto, en virtud del cual quienes están legitimados pueden acudir ante el Tribunal Constitucional para solicitar que, previo el cumplimiento de un proceso, la Corporación se pronuncie sobre la conformidad de un precepto legal demandado con lo establecido en el texto de la Carta Política. Por tratarse de una acción judicial, es natural que previamente las competencias hayan sido asignadas por el ordenamiento jurídico, como también es lógico que las reglas de procedimiento provean sobre autoridad competente, legitimación por activa, lapso para admisión de la demanda, traslado, notificaciones, términos de caducidad, intervinientes, incidentes, pruebas y práctica de las mismas, debate y decisión.

En los asuntos propios del control de constitucionalidad por vía principal, antes de iniciar el trámite y como condición necesaria para todo pronunciamiento de mérito caracterizado por sus efectos erga omnes, la Corte tiene a su cargo el deber de verificar que el escrito presentado para pedir la declaración de inexecutable, cumpla con ciertos requisitos previstos en el sistema normativo y precisados por la jurisprudencia.

Estos condicionamientos son desarrollo del concepto "Estado democrático de derecho", entendido como sinónimo de distribución del poder en ramas, creación de órganos con asignación de competencias y regulación de los derechos ciudadanos en el campo de sus atribuciones para participar en la vida cívica, política y comunitaria del país (C. Po. arts. 40-6 y 95-5).

2.1. El respeto por las normas que regulan la competencia de los órganos del Estado garantiza el debido proceso, comunica certeza a las relaciones jurídicas y significa garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales. En desarrollo del concepto "Estado democrático de derecho" e inescindiblemente unido a él, se cuenta con el principio de legalidad consagrado, entre otros, en los artículos 6º[3] y 121[4] de la Constitución Política.

En concordancia con el principio de legalidad, el artículo 241 de la Carta Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde ejercer sus competencias en los estrictos y precisos términos allí establecidos. Es decir, la Corte sólo puede conocer y tramitar los asuntos que el ordenamiento jurídico le asigna, siguiendo las prescripciones impuestas por el legislador; por tanto, en materia de control por vía principal u objetiva, la Corporación está sometida a lo dispuesto en la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991.

2.2. El Decreto 2067 de 1991 prevé en el artículo 2º los requisitos formales que deben cumplir las demandas de inexecutable para que proceda su admisión. Según esta disposición:

"Las demandas en las acciones públicas de inexecutable se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las

mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.”(Subraya la Sala).

2.3. La jurisprudencia ha señalado que las razones de inconstitucionalidad a las cuales alude el numeral tercero, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En la Sentencia C-1052 de 2001[5], además de sistematizar y precisar estos conceptos, la Corte agregó que se trata de exigencias que constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir el ciudadano cuando, en ejercicio de sus derechos políticos, acude ante el Tribunal Constitucional. En la mencionada providencia la Corporación explicó:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”[6], no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente[7] “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”[8] e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda[9]. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional

con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”[10].

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”[11]. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”[12] que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad[13].

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales[14] y doctrinarias[15], o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”[16]; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia[17], calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”[18] a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se

estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

2.4. Si bien es cierto que se trata de una acción pública ejercida por ciudadanos que no están en el deber de reunir calidades de expertos en derecho, también lo es que su ejercicio implica una carga mínima de cuidado en la redacción y argumentación para permitir a la Corte Constitucional discernir sobre las razones que el demandante pretende esgrimir y a partir de las cuales se producirá una decisión judicial que hará tránsito a cosa juzgada y tendrá efectos erga omnes.

Esa carga mínima de argumentación para quien ejerce esta acción es lógica, necesaria y pertinente, por cuanto el incumplimiento de tal presupuesto podría llevar a la Corte a iniciar un proceso, vincular a las autoridades públicas que en él participan, convocar intervinientes, escuchar expertos, citar audiencias públicas, deliberar en Sala Plena y al final, debido a la insuficiencia o a la ausencia de los argumentos, establecer que la demanda adolece de ineptitud sustantiva, resolver inhibiéndose para fallar sobre el fondo de la cuestión y frustrar de esta manera a los ciudadanos que durante meses esperaron una resolución de fondo.

2.5. Puede ocurrir que desde cuando la demanda es presentada el Magistrado Sustanciador decida admitirla, sin que esta circunstancia obligue a la Corporación a proferir una sentencia de mérito, toda vez que a lo largo del respectivo proceso intervendrán las autoridades que jurídicamente están en el deber de hacerlo, entre ellas el Procurador General de la Nación, también los agentes públicos y los particulares que resulten invitados,

así como los ciudadanos que en ejercicio de sus derechos decidan participar; además, la Corte podrá convocar audiencias públicas para escuchar expertos, solicitar pruebas y debatir durante sus sesiones, para finalmente adoptar la respectiva decisión valorando todos los argumentos expuestos y las pruebas aportadas.

Admitir la demanda y darle trámite permite a la Corporación contar con elementos de juicio suficientes para, llegado el momento, resolver si existe o no mérito para adoptar una decisión de fondo. Las reglas del proceso judicial consagradas en el Decreto 2067 de 1991, permiten a la Corte admitir, inadmitir o rechazar la demanda; en caso de admitirla darle trámite y contar con un periodo razonable durante el cual el proyecto de sentencia es radicado en la Secretaría General, difundido entre los Magistrados y luego debatido, todo para que la Sala Plena cuente con los medios de convicción suficientes para resolver sobre la cuestión que se le plantea.

3. Ineptitud de la demanda instaurada en el presente caso

3.1. Al reseñar los antecedentes del presente caso se dijo que la demanda instaurada por el ciudadano Giovanni Gutiérrez Sánchez fue inadmitida mediante auto del doce de agosto de 2012, por considerar el Magistrado Sustanciador que:

“Entre los argumentos formulados aparece el relacionado con el desconocimiento de lo establecido en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, tal como quedaron redactados después del Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. Sin embargo, la explicación suministrada a partir del folio 10 de la demanda carece de claridad, certeza y especificidad, debido a la remisión constante a normas de estirpe legal aparentemente vulneradas por el precepto demandado que, a su vez, se caracteriza por hacer parte de una ley en sentido material. Es decir, el cotejo se llevaría a cabo entre normas de igual naturaleza”.

Después de pedirle al demandante que precisara cuáles normas superiores resultaban vulneradas y de señalarle en el auto de inadmisión que: “... la demanda adolece de falta de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, las cuales deberán ser aportadas en el escrito de corrección”, el actor presentó el documento requerido (folio 23 del expediente), explicando que únicamente consideraba violados los artículos 360 y 361 de la Carta Política, omitiendo ampliar los argumentos que permitirían al Tribunal adelantar el

cotejo entre la norma impugnada y los preceptos superiores mencionados.

3.2. Aplicando el principio *pro actione* la demanda fue admitida mediante auto del veinticuatro de agosto de 2012. Una vez evaluadas las intervenciones allegadas al expediente, como también el concepto enviado por el Procurador General de la Nación, la Sala concluye que el demandante no elaboró la argumentación para fundar su pretensión a partir de razones claras, ciertas, y específicas, tal como se le requirió oportunamente, ni lo hizo en los términos impuestos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

4. El argumento empleado por el actor para solicitar la declaratoria de inexecutable del artículo 156 del Decreto 4923 de 2011, es el siguiente:

“Considero que estos (sic.) deben ser excluidos del sistema jurídico colombiano, ya que la reserva que establecen, impide el ejercicio de múltiples derechos protegidos por la Constitución y la ley, entre los que se encuentran las relacionadas (sic.) con la organización territorial, el régimen departamental, del régimen económico y de hacienda pública, del presupuesto y de la distribución de recursos y las competencias.

Igualmente importante es resaltar, que en un estado constitucional todas las autoridades están sometidas al imperio de la Constitución. Ello implica que la interpretación constitucional no es tarea reservada a las autoridades judiciales, porque el legislador y las autoridades administrativas realizan sus funciones, adecuando su comportamiento a los postulados de la Carta. (Folio 7 del expediente).

Luego de transcribir los textos de la Carta Política que estima violados, a folio 13 del expediente el actor manifiesta:

“... el art. 156 del Decreto 4923 de 2011, excede el mandato constitucional del art. 360 y 361 de la Constitución Política, reformado por el Acto Legislativo 05 de 2011, toda vez (sic.) destina los recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011, que corresponden al margen de comercialización incluidos en el rubro de recaudos a favor de terceros de la Agencia Nacional de Hidrocarburos así: 50% a la Nación, 35% a las entidades beneficiarias de regalías directas en materia de hidrocarburos a la fecha de expedición del presente decreto; 10% red vial terciaria y 5% con destino al Programa de Normalización de redes Eléctricas y al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales

Interconectadas, sin que para ello, hubiese sido autorizado por el legislador constitucional”.

4.1. Como lo expresaron quienes intervinieron en representación del Departamento Nacional de Planeación, de la Contraloría General de la República, de la Presidencia de la República, del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Minas y Energía, como también el Procurador General de la Nación al rendir el respectivo concepto, la Corte no cuenta con elementos aptos para proferir una decisión de mérito, siendo lo procedente inhibirse para proferir una decisión en el presente caso.

4.2. El apoderado del Departamento Nacional de Planeación así lo solicita, por considerar que “... el accionante parte de un supuesto que no es cierto sobre el margen de comercialización, otorgándole tratamiento de regalía y por lo mismo considera que la distribución contenida en el artículo demandado afecta la proporción de distribución que para las regalías estableció la norma constitucional” (folio 75 del expediente); de su parte, el vocero de la Contraloría General de la República señala que “... el actor hace un análisis de la normatividad aplicable respecto al ‘margen de comercialización de regalías’ y las competencias de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, realizando un análisis basado en normas constitucionales modificadas (artículos 360 y 361 modificadas por el Acto Legislativo 05 de 2011) y contraponiendo las normas del decreto 4923 de 2011 (decreto con fuerza material de Ley) con otras disposiciones legales.

De esta manera la demanda presentada no cumple con los criterios de especialización ni de pertinencia, pues respecto al primero de estos la demanda no sustenta de manera clara, cual es la norma constitucional trasgredida y en relación al segundo, el análisis de la demanda parte de normas con fuerza y rango de ley”. (folio 82 del expediente).

De su parte, quien interviene a nombre de la Presidencia de la República considera que la argumentación formulada por el actor es errada, “... pues es claro que la norma acusada no se refiere a regalías. El hecho de que el decreto haya dispuesto el reparto de los recursos de margen de comercialización y de que la norma se inscriba en un decreto que regula el tema de las regalías no necesariamente significa que la norma esté regulando recursos de esta naturaleza”. (Folio 106 del cuaderno).

Según el apoderado del Ministerio de Transporte la demanda es inepta por cuanto en ella no

hay razonamiento legal ni fáctico que sea admisible "... dentro de la comprensión del efecto general inmediato de la norma acusada, atributo de legalidad y practicidad dentro de los propósitos funcionales del decreto 4923 de 2011; el cual es normativa del 'Sistema único actual de regalías' sin que sea previsible establecer sistemas mixtos de aplicación con el sistema anterior. (Folio 127 del expediente). El vocero del Ministerio de Minas y Energía pide la inhibición de la corte por considerar que la norma demandada fue derogada con la expedición de la Ley 1530 de 2012 (folio 182 del cuaderno).

En concepto del Procurador General de la Nación la Corte debe inhibirse por dos razones: (i) carencia actual de objeto (la norma demandada fue derogada por el artículo 156 de la Ley 1530 de 2012), y (ii) la demanda no satisface el mínimo argumentativo de claridad, ya que el actor se limita a realizar unas afirmaciones, sin acompañarlas de un razonamiento o justificación constitucional que permita adelantar el análisis de fondo sobre la exequibilidad de la norma acusada.

5. El estudio de la demanda presentada por el ciudadano Giovanni Gutiérrez Sánchez lleva a la Sala a determinar que la misma adolece de ineptitud sustantiva, toda vez que, como lo explicaron varios de los intervinientes, el actor acusó la norma con base en cargos genéricos e imprecisos, según los cuales la disposición impugnada "impide el ejercicio de múltiples derechos protegidos por la Constitución y la ley, entre los que se encuentran las (sic.) relacionadas con la organización territorial, el régimen departamental, el régimen económico y de hacienda pública, del presupuesto y de la distribución de recursos y las competencias".

Sin embargo, el actor no indicó cuáles son los derechos cuyo ejercicio se impide por la citada norma y de qué forma el precepto impugnado viola la Constitución. Es decir, no expuso con claridad, certeza y especificidad el cargo planteado, como tampoco precisó cuáles son las normas constitucionales que se desconocen y el concepto de violación del ordenamiento superior, elementos indispensables para que la Corte pueda ejercer el control de constitucionalidad y proferir una decisión de fondo respecto de los mismos.

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo acerca de la exequibilidad del artículo 156 del Decreto 4923 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (e)

GABRIEL EDUARDO MEDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Diario oficial 48.924 del 26 de diciembre de 2011.

[2] Cfr., entre otras, las sentencias C-743 de 2010, C-369 de 2011 y C-587 de 2011.

[3] Constitución Política art. 6º. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

[4] Constitución Política art. 121. “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

[5] Cfr. C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-293 de 2008.

[6] Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3a de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-428 de 1996.

[7] Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; la Corte también se inhibió de conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

[8] Sentencia C-504 de 1995. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos

Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

[9] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000, C-1516 de 2000 y C-1552 de 2000.

[10] En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996, C-1048 de 2000 y C-011 de 2001, entre otras.

[11] Cfr. Corte Constitucional sentencia C-568 de 1995. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

[12] Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000 y C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

[13] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

[14] Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

[15] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales.

No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal – ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

[16] Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

[17] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

[18] Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996, C-357 de 1997, C-374 de 1997 se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000, C-040 de 2000, C-645 de 2000, C-876 de 2000, C-955 de 2000, C-1044 de 2000, C-052 de 2001, C-201 de 2001.