

C-470-13

Sentencia C-470/13

REFORMA AL REGIMEN DE REGALIAS REGULADO EN LOS ARTICULOS 360 Y 361 DE LA CONSTITUCION POLITICA-Cosa juzgada constitucional/REFORMA AL REGIMEN DE REGALIAS REGULADO EN LOS ARTICULOS 360 Y 361 DE LA CONSTITUCION POLITICA-Inhibición para proferir fallo de fondo en relación con el Acto Legislativo 5 de 2011 por los demás cargos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Actos reformativos de la Constitución

JUICIO DE SUSTITUCION- Metodología

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

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

DESCONOCIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Carencia de certeza para ser resuelto

ESTABLECIMIENTO DE UN REGIMEN PRESUPUESTAL QUE REEMPLAZA EL CONCEBIDO POR EL CONSTITUYENTE DE 1991-Plantea en realidad un control material de la reforma constitucional para el cual la Corte carece de competencia

Referencia: expediente D-9206.

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 5 de 2011

Demandantes: Oscar Mauricio Holguín Cruz y otro.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RIOS

Bogotá D.C. veintitrés (23) de julio de (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites 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 Oscar Mauricio Cruz Holguín y Alexis Ferley Bohórquez interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 5 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”.

II. NORMA DEMANDADA

La norma demandada, publicada en el Diario Oficial 48.134 del 18 de julio de 2011, es del siguiente tenor literal:

ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011

(Julio 18)

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.

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 éste 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 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.

PARÁGRAFO 2o. TRANSITORIO. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

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

Los demandantes señalan que en la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011 el Congreso de la República incurrió en vicios por falta de competencia, porque excedió de manera ostensible los límites establecidos a los actos reformativos de la Constitución de carácter derivado. Los aspectos en los que el legislador habría excedido su competencia de reforma constitucional por sustitución de la Constitución, con base en lo manifestado por los accionantes son los siguientes:

3.1. Alteración del modelo de Estado previsto en la Constitución Política de 1991, en relación con la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales

Exponen que de conformidad con los artículos 3º y 210, así como el título XI, en particular los contenidos normativos incluidos en los artículos 287, 288, 297, 307, 311, 353 y 356 de la Constitución Política permiten concluir que la intención del constituyente primario fue, de una parte, fortalecer las entidades territoriales y de otra, posibilitar la creación de regiones y provincias, con el fin de generar mayor desarrollo. Propósito éste que, según la demanda, se ve reforzado por la disposición de su participación directa en el sistema general de participaciones y regalías.

A este respecto, cuestionan especialmente el contenido normativo del inciso segundo del párrafo 2º del artículo 2º del Acto Legislativo modificatorio del artículo 361 superior, que dispone cuáles serán los proyectos prioritarios a financiar con estos recursos ahora distribuidos por órganos colegiados de administración y decisión, pues "(s)i un eje central de la descentralización administrativa es precisamente la autonomía para la toma de decisiones frente al manejo de los recursos (no sin vigilancia y control) dentro de las competencias establecidas, es claro que tales órganos desnaturalizan a todo dar (sic) tal principio constitucional".

Consideran sustitutorio de la Constitución lo que perciben como un cambio en la destinación de los recursos cuya titularidad era de las entidades territoriales productoras, ahora destinados a la reconstrucción vial del país y a la recuperación ambiental en zonas afectadas por la emergencia invernal 2010-2011: "vía párrafo transitorio, se sigue vulnerando el total del articulado constitucional, máxime cuando existen derechos jurídicamente reconocidos en favor de las entidades territoriales...", por cuanto "(...) la misma Constitución prevé mecanismos para atender las circunstancias previstas en este transitorio como lo es el estado de emergencia económico (sic) y social (que valga aclarar, fue igualmente utilizado por el ejecutivo). De tal manera que es inaceptable, desde todo punto de vista de un análisis constitucional serio la mal llamada reforma que se demanda".

3.2. La habilitación al Gobierno para la iniciativa legislativa en la expedición de una ley que regule el sistema general de regalías, con desconocimiento del principio de separación de poderes

A juicio de los accionantes, el Gobierno puede tener iniciativa legislativa para ordenar los gastos en los diferentes niveles y autorizar las respectivas transferencias, en concordancia con los artículos 154 y 359 superiores, pero no para establecer fines, objetivos ni formas de administración como lo hace la reforma demandada.

Señalan que el Acto Legislativo 05 de 2011 sustituye la Constitución de 1991 porque rompe el equilibrio prescrito, al otorgar un excesivo poder al ejecutivo, que en sus palabras "genera un desbalance total en el ordenamiento constitucional, ya que aparte de transgredir el principio de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales desarrollado en el literal a) de la presente demanda, igualmente, le coloca en una situación omnímoda de poder en cuanto al manejo de los recursos que por concepto de

regalías perciba el Estado Colombiano, ya que se reserva el poder de direccionar, a discreción el gasto público en todos los aspectos, establece las condiciones de su ejecución, los órganos (que serán del mismo gobierno) de control y fiscalización de los recursos etc., generando un desbalance total en la materia, que se encontraba más equilibrado en la versión inicial de la constitución de 1991. Adicionalmente, es inaceptable en una sociedad abierta, plural y democrática una concentración tal de poder en cabeza de una sola rama del poder público, en detrimento de las demás y de los mismos órganos de control. Así pues, se cambia claramente la estructura el Estado Colombiano vía reforma.”(Sic).

3.3. Reemplazo del régimen económico y de hacienda pública previsto en los capítulos II y IV del título XII de la Constitución, por cuanto establece un sistema presupuestal abiertamente contrario al plasmado en el Texto Superior

Los ciudadanos demandantes indican que el parágrafo 1º del artículo 2º del Acto legislativo 05 de 2011, reformativo del artículo 361 de la Constitución establece que: (i) los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del sistema general de participaciones; (ii) el Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal; y (iii) el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

Opinan, en relación con dichos contenidos normativos que excluir el sistema de regalías del Presupuesto General de la Nación resulta incompatible con el modelo diseñado en la Carta Fundamental como quiera que las regalías son una contribución y “no hay motivo alguno por el cual pretender un tratamiento diferencial que no previó el constituyente primario para generar un sistema presupuestal paralelo.”

Concluyen, en cuanto a este aspecto, que no es pertinente adoptar un sistema presupuestal diferenciado, porque vulnera lo dispuesto en los artículos 345 y siguientes de la Constitución Política, en aspectos como la anualidad y la unidad del presupuesto. Así mismo las reglas de la ley orgánica de presupuesto como lo indica el artículo 352 de la Constitución; también las disposiciones del título III Constitucional que contienen principios y reglas presupuestales.

3.4. Otras afirmaciones

A parte de lo anterior, la demanda presentada contiene un acápite que denominaron los demandantes otras consideraciones en el cual expresan:

“Como aspecto final, someto a consideración de tan Honorable Tribunal, se tenga en cuenta que igualmente, se presentan deficiencias en la producción del acto legislativo acusado, toda vez que dada su redacción precaria, no permite integrarlo de manera armónica, sistemática y coherente con el texto completo de la Constitución Política. Adicionalmente a ello, ha de tenerse en cuenta que como quiera que poseemos constitución escrita, las modificaciones que a ella se realicen debe (Sic) igualmente escritas y expresas como lo ha sostenido la jurisprudencia de dicha Corporación, así las cosas, al no derogar el acto legislativo el artículo 307, en el cual se señala que las regiones participarán en los ingresos del Fondo Nacional de Regalías, ha de entenderse que dicho fondo debe permanecer vigente y por tanto, el parágrafo transitorio que ordena suprimir este Fondo, está llamado a

ser inviable, desde el punto de vista Constitucional. Por todo ello, se considera por parte de los actores, debe declararse inexecutable en su totalidad el acto acusado, esperando encontrar eco en tan loable Corporación” (Sic).

IV. INTERVENCIONES

4.1. El apoderado del Ministerio de Hacienda en la contestación de la demanda propone ineptitud de la demanda, con base en que la competencia de la Corte Constitucional para el examen de los actos reformativos de la constitución es limitada. Por este motivo, la carga argumentativa que le corresponde al actor es más exigente para demostrar la trascendencia de la reforma y la sustitución de la Constitución. Afirma, que los argumentos expuestos por los accionantes no permiten acreditarla.

Solicitó, conforme a la falta de fundamentación de los cargos que la Corte se inhiba pero, adicionalmente, hace estas precisiones:

4.1.1. Descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

Aduce que la autonomía de las entidades territoriales está ligada al concepto de descentralización, el cual permite la transferencia de competencias desde el nivel central hacia otros organismos y, si bien, cuentan con autonomía para ejercer sus funciones no significa su total ajenidad al concepto de República unitaria.

4.1.2. Los actos reformativos de la Constitución y la titularidad de los recursos de regalías.

Manifiesta que el Congreso de la República en ejercicio de la facultad constituyente puede instaurar un nuevo sistema de regalías, habida cuenta que en la Constitución no existen cláusulas pétreas que impidan la modificación de sus artículos, de conformidad con el artículo 374, argumento expuesto por la sentencia C-1040 de 2005. Además, agregó:

“El acto legislativo 5 de 2011 definió la destinación y distribución de los recursos que integran el Sistema General de Regalías, esto es la totalidad de regalías que percibe el Estado por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables, medida que no reduce ni elimina el régimen de descentralización o la autonomía con la que cuentan las entidades territoriales, toda vez que por tener estas tan solo un derecho de participación sobre estos recursos, no pueden ejercer a plenitud los derechos que le otorga la Carta en su artículo 287.”

4.1.3. El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías.

Expresó que lo regulado por los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 05 de 2011 en materia presupuestal debe ser interpretado de forma sistemática con la Constitución y no de una manera aislada. Critica las afirmaciones de los actores en la demanda porque parten de un supuesto equivocado en el entendido de que las regalías no son ni una contribución ni un impuesto, su presupuesto se rige por el principio de la plurianualidad y las normas que lo regulan son orgánicas atendiendo a lo dispuesto por los artículos 151 y 352 C.P., tal como lo prevé el artículo 60 de la ley 1530 de 2012. Solicita declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011, en cuanto el

sistema presupuestal del Sistema General de Regalías no reemplaza el régimen económico y de hacienda pública previsto en los capítulos III y IV del Título XII de la Constitución Política.

4.2. La Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios precisó:

4.2.1. La Corte Constitucional es competente para revisar la demanda porque el actor solicitó examinar la incompetencia del Congreso de la República al expedir un Acto Legislativo cuyo fin no era una reforma, sino la sustitución de la Constitución en lo atinente al régimen de regalías previsto por el constituyente de 1991.

4.2.2. El régimen de regalías establecido por el Acto Legislativo 5 de 2011 es integralmente distinto al previsto por la Constitución de 1991 en su versión original, porque permitía la participación de las entidades territoriales en las regalías en un modelo de Estado descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales reconociéndoles la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer sus competencias y administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Con estos argumentos la Federación Colombiana de Municipios solicita declarar inexequibles los artículos demandados del Acto Legislativo 05 de 2011.

4.3. El apoderado del Departamento Nacional de Planeación

Expuso que el fundamento de la reforma impulsada por el acto legislativo objeto de demanda es la equidad y la prosperidad general, así como la lucha contra el desfaldo del erario.

En cuanto a lo expresado por los actores en su escrito de demanda expresó: “Revisados estos elementos, se observa que los reproches de los accionantes obedecen a una lectura parcial del Acto Legislativo, derivando del mismo un alcance que no tiene. Es decantado por el Alto Tribunal que la apreciación subjetiva de un demandante en cuanto al alcance de una norma, con el fin de acomodar un cargo, no constituye un criterio para declarar la inconstitucionalidad de la misma. La forma de caricaturizar una norma con el propósito de atacarla suele ser contraproducente.”

Frente al juicio de sustitución y el principio democrático, pone de presente el respeto a los elementos deliberativos, representativos y participativos de lo que denominó “impactos cualitativos” relacionados con la inversión de recursos del Sistema General de Regalías.

Concluyó manifestando que los actores formulan cargos en relación con la norma, los cuales hacen referencia a un juicio de legalidad. Por este motivo el Acto Legislativo 05 de 2011 es exequible y solicita que se esté a lo resuelto en la jurisprudencia C-010 de 2013 en el expediente D-9148.

4.4. Intervención del ciudadano Jairo Castillo Camargo

Hizo énfasis en los siguientes aspectos:

4.4.1. Control de constitucionalidad objeto de la demanda.

Sostiene que el control de inconstitucionalidad está previsto para los denominados vicios de procedimiento y la competencia del constituyente derivado está limitada para este aspecto.

4.4.2. Control de constitucionalidad solicitado.

Argumenta que la descentralización de las entidades territoriales y los artículos demandados del Acto Legislativo 05 de 2011 afectan la posibilidad de que los mandatarios cumplan con sus programas con perjuicio del denominado voto programático.

4.4.3. Sustitución de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales por la injerencia exagerada del Estado Central.

Advierte que el cambio en la administración y disposición de las regalías vulnera los principios de autonomía y descentralización debido a la intervención del Gobierno Central.

4.5. Intervención del ciudadano José Gregorio Hernández Galindo

Alude que el Congreso de la República al proferir el Acto Legislativo No 5 de 2011, en los artículos demandados y por las consideraciones expresadas por los demandantes es contrario a la Constitución Política y la sustituye, por cuanto sólo está facultado para introducir enmiendas manteniendo su estructura básica.

En su criterio, si bien la Constitución no contempla cláusulas pétreas es posible distinguir dos tipos de normas: a) Las que conforman la estructura básica o esencial de la Constitución, que le dan identidad y si se reemplaza la transforma. Sería el caso de suprimir, verbigracia, el principio democrático, el Estado Social de Derecho y, para el caso concreto, la autonomía territorial y el concepto descentralista de Estado b) Las demás que pueden ser ajustadas con libertad por el congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo en cumplimiento de lo previsto por los artículos 375,376, y 378 de la Constitución Política.

Para el interviniente la norma transforma el modelo de Estado previsto en la Constitución de 1991. En este sentido, impide la participación de los departamentos y municipios en las regalías y traslada al centro la toma de decisiones que la Constitución radicó en las entidades territoriales y sus órganos representativos, quebrantando la autonomía territorial. Concluyó reiterando lo solicitado por los demandantes: La declaratoria de inexecutable de la totalidad del acto legislativo objeto de demanda.

4.6. Intervención de la ciudadana Yudy Astrid Rojas Meza

Manifiesta que el Acto Legislativo objeto de la demanda alteró el modelo de Estado previsto en la Constitución, frente a la descentralización y autonomía de las entidades generando la sustitución del modelo constitucional instituido por el constituyente primario.

En su opinión, el Acto Legislativo demandado vulnera la autonomía de las entidades

territoriales y la asignación de los recursos que pasan a tener una dependencia central en detrimento de las necesidades particulares y regionales.

4.7. Intervención del Alcalde del Municipio de Yopal Casanare

Solicita la inexecutable del Acto Legislativo conforme a los siguientes aspectos:

Sostiene que desconoce la autonomía territorial, aspecto que involucra un grave desequilibrio a partir del bloque de constitucionalidad y los tratados internacionales.

Señala, en cuanto a la autonomía territorial, que el poder del Gobierno Nacional y de la política impide la disposición de las regalías por las regiones. También que los entes colegiados creados con el fin de disponer de aquellas no representan la democracia directa o indirecta.

Advierte que el dinero de las regalías se entregó a la Nación lo cual afecta a los alcaldes, quienes están sometidos a la revocatoria del mandato al no cumplir con su programa de gobierno-folios 258-265.

4.8. Intervención de la Rectora de la Fundación Universitaria Internacional del Trópico Americano

Expresa que el Acto Legislativo 5 de 2011 vulnera el principio constitucional de autonomía territorial, propiciando que un pequeño grupo de representantes del Gobierno nacional y de los entes territoriales disponga de las regalías con desconocimiento de las necesidades locales.

4.9. Intervención del apoderado del Departamento del Meta

Acoge los planteamientos expuestos en la demanda. Hizo algunas apreciaciones en cuanto la Corte exige, a las demandas de inconstitucionalidad, requisitos no previstos en el Decreto 2067 de 1991 desconociendo la informalidad de las acciones constitucionales- folios 271, 276.

4.10. Intervención de la ciudadana Aura Delia Negrette Sáenz

Critica el modelo implementado a partir del Acto Legislativo No 05 de 2011: " Según el modelo creado por el A.L. 05/ 2011, no importa qué tipo de proyecto o plan, o qué injerencia tenga a nivel territorial, en esta decisión, que en teoría constitucional original correspondería exclusivamente a esa entidad territorial (llamémosla en el ejemplo municipio) debe participar SIEMPRE LA NACIÓN, y ello es elemental comprobar, por cuanto sus representantes estarán siempre en todas las OCAD, es decir, a partir de esta sustitución todos los proyectos con dineros de regalías se volvieron de interés nacional...".

4.11. Intervención de la Directora del Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Universidad Javeriana

En su análisis pone de presente la probable cosa juzgada por lo menos de carácter relativo.

Recuerda cómo la Corte ya se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011 y ha concluido que la norma demandada no reemplaza ninguno de los elementos estructurales. Así mismo, frente al primero de los cargos formulados en la demanda, ya se pronunció la Corporación en el fallo C-010 de 2013, motivo por el cual solicita que la Corte Constitucional ordene estarse a lo resuelto en la mencionada providencia.

En cuanto al cargo segundo, relacionado con la supuesta vulneración al principio de separación de poderes en la cláusula general de competencia en materia legislativa, sostiene que la demanda no expone argumentos que permitan la prosperidad del cargo porque no se está trasladando ninguna competencia que implique la suplantación de una de las ramas del poder público.

Respecto del cargo relacionado con la sustitución de la Constitución del Régimen Económico y de Hacienda Pública, aduce que el demandante no cumple con la carga argumentativa de señalar cuál es el eje de la Constitución sustituido o reemplazado en la reforma. Sólo de manera abstracta indica que el constituyente primario nunca autorizó la creación de un sistema presupuestal paralelo. Finalmente, solicitó a la Corporación inhibirse para fallar en relación con los cargos formulados-folios 290-295.

4.12. Intervención del gobernador Encargado de Casanare Helver Rossell Martínez Bohórquez

Aduce que el acto legislativo objeto de la demanda desconoce la autonomía territorial y determina un sistema presupuestal arbitrario, previsto en contra de los procedimientos de rango constitucional.

Hace una comparación entre el Decreto 352 y 111 de 1996, en punto a los principios de anualidad, universalidad de ingresos, unidad de caja, especialización, reemplazados por el Sistema General de Regalías. De esta manera pretende demostrar cómo la reforma establecida por el Acto Legislativo sustituye el modelo adoptado por el constituyente de 1991. Además, advierte que adolece de vicios de procedimiento y desde el punto de vista sustancial de falta de competencia. Acompañó sus argumentos con estadísticas que demostrarían lo inconveniente de la reforma -folios 301-308.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Manifiesta que la Corte está impedida para conocer de fondo la demanda, habida consideración, que los demandantes no cumplen con las cargas procesales del derecho de acción contra actos reformativos de la constitución, específicamente, con el concepto de violación y el cargo por sustitución de la Constitución.

En su criterio los actores pretenden un control material del acto reformativo de la Constitución, contra las normas que regulan lo relacionado con la autonomía territorial, la iniciativa legislativa ordinaria exclusiva del presidente de la República y el sistema presupuestal general con desconocimiento del contexto propio de las regalías, tanto en su forma original, como en la prevista por el Acto Legislativo 5 de 2011.

Aduce que el control de constitucionalidad de los actos legislativos expedidos por el Congreso de la República sólo procede por vicios de procedimiento, lo cual excluye de control jurisdiccional constitucional lo relacionado con la competencia que tiene el legislativo para modificar la norma de normas, en cuanto la Carta Política no fija límites sustanciales al Parlamento Colombiano cuando de revisar el texto constitucional se trata.

Concluye expresando que el Ministerio Público “solicita a la Corte Constitucional DECLARARSE INHIBIDA para conocer de fondo del cargo de sustitución de la Constitución contra el Acto Legislativo 5 de 2011 por inepta demanda ante la falta de presupuestos procesales en su formulación, y por falta de competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre asuntos sustanciales de los actos modificatorios de la Constitución Política proferidos por el Congreso de la República”.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Oportunidad en el ejercicio de la acción y competencia de la Corte Constitucional

La Corte debe inicialmente establecer si en el asunto bajo revisión la acción de inconstitucionalidad de la referencia fue ejercida oportunamente, pues según lo dispuesto en el artículo 379 fundamental, la que se dirige contra actos reformativos de la Constitución procede dentro del año siguiente a su promulgación. Al efecto, se observa que el Acto Legislativo 5 de 2011, fue publicado en el Diario Oficial No. 48.134 del 18 de julio de 2011.

Por demás, derivado de lo anterior, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas contra actos legislativos, solo por vicios de procedimiento en su formación, en los términos del numeral 1º del artículo 241 de la Constitución.

2. Problema jurídico

Los actores demandaron el Acto Legislativo 5 de 2011, al considerar que el Congreso de la República excedió su competencia, porque (i) transformó el modelo de Estado previsto en la Constitución de 1991 debido a la vulneración de los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales; (ii) alteró la división de poderes; y (iii) cambió el régimen económico y de hacienda pública dispuesto en la Constitución Política, en la medida en que presuntamente, concentró el manejo de los recursos de las regalías en el centro de la organización del Estado.

Algunos de los intervinientes expresaron la inconstitucionalidad de la norma demandada, con base en los argumentos expuestos en la demanda. Otros, la exequibilidad. Así mismo, la ineptitud de la demanda. Finalmente, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional, la declaratoria de inhibición para fallar de fondo debido a la ineptitud de la demanda y la falta de los presupuestos procesales para alegar el juicio de sustitución. De igual forma, la incompetencia de esta Corporación para conocer los aspectos sustanciales de las reformas constitucionales proferidas por el Congreso de la República.

Antes de resolver los problemas planteados, la Sala encuentra pertinente aclarar que sobre las afirmaciones consignadas en la demanda, denominadas por el actor “otras

determinaciones”, no se hará pronunciamiento alguno. Esto en tanto el mismo demandante las presenta al margen de la argumentación de las acusaciones, además de que su estructura no sugiere la configuración de cargo alguno.

Con base en los argumentos expuestos, con el propósito de realizar el estudio respectivo, la Corte se referirá, (i) a la competencia de la Corte Constitucional para revisar la constitucionalidad de actos reformativos de la Constitución; (ii) al juicio de sustitución; (iii) como cuestión previa a la cosa juzgada en cuanto al primer cargo (iv) a la aptitud de los cargos dos y tres. Posteriormente, si a ello hay lugar, fallará de fondo.

3. Competencia de la Corte Constitucional para revisar Actos Reformativos de la Constitución

3.1. Precisión inicial.

La doctrina que ha decantado la Corte Constitucional, en cuanto a la revisión de los Actos Reformativos de la Constitución, determina que el control constitucional a su cargo se circunscribe a los vicios de procedimiento acaecidos durante el proceso formativo de los actos reformativos de la Constitución, dentro de los cuales se cuenta la competencia del órgano que lleva a cabo la reforma de la Constitución, en tanto, el congreso no podría exceder el poder de reforma a él otorgado.

En consecuencia, la Corte Constitucional, máximo Tribunal defensor de la Constitución, tratándose de enmiendas a la misma, puede asumir el conocimiento de acciones de inconstitucionalidad contra actos reformativos censurados por el presunto exceso del Congreso en ejercicio del poder de reforma. En este contexto la Corte ha precisado:

“Aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad”[1].

En este sentido, se ha entendido que la no inclusión de cláusulas pétreas o disposiciones inmodificables en la Constitución Colombiana permite que, con el transcurso del tiempo, la norma suprema se adecue a las exigencias de la sociedad, sin que pierda su base democrática, signo del poder constituyente originario.

Con base en la existencia de límites competenciales al poder de reforma ejercido por el Congreso de la República, a continuación se recordará la metodología que debe seguir la Corte al momento de examinar un posible vicio de competencia.

3.2. El juicio de sustitución de la Constitución Política

La Corte Constitucional en su misión de salvaguardar el orden constitucional, entiende que la constitucionalidad de una norma puede ser enervada por el ciudadano, sin mayores

exigencias, porque es una característica del control constitucional. Sin embargo, cuando se trata de la revisión de reformas constitucionales por una presunta sustitución de la Constitución es indispensable una metodología que conduzca a precisar si, a partir de la reforma, se está ante una nueva Carta Política imposible de asimilar a la existente antes de la reforma. Este es el objetivo que se debe procurar en este tipo de exámenes constitucionales.

La Corte con el objeto de identificar la estructura de un juicio de sustitución aclaró la metodología consecuente con este cometido, con el fin de evitar la reducción del tratamiento de una reforma constitucional, a una exclusiva comparación normativa, o a la simple "communis opinio", carente de fundamentación. En armonía con lo antes dicho la Corte, en su sentencia C-288 de 2012[2], concluyó:

"14.5. Para determinar si la Constitución fue sustituida por otra, parcial, total, transitoria o permanentemente, se debe realizar el juicio de sustitución, fundado en dos premisas y una conclusión. En primer lugar, la premisa mayor (i) en donde se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución; en segundo término la premisa menor (ii) en donde se analiza si este nuevo elemento esencial reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, finalmente, la síntesis (iii) en donde se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles".

4. Cosa juzgada frente al Primer Cargo de Vulneración de los principios de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales

La Corte entiende que el cargo formulado por los demandantes, con base en el exceso de poder de reforma del Congreso, al proferir el Acto Legislativo 5 de 2011, se dirige a concluir la vulneración de los principios de autonomía y descentralización cuya causa es la pérdida, por parte de las entidades territoriales, de la administración de sus recursos, especialmente, las regalías.

Pese a lo que plantean algunos intervinientes aprecia la Sala que la acusación 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 5 de 2011 y luego de éste. Así mismo, exponen adecuadamente por qué esta situación repercutiría en la concepción de los principios constitucionales de autonomía territorial y descentralización administrativa.

El cargo resulta cierto, en cuanto tiene 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 es específico, ya que señala principios constitucionales existentes que pueden verse afectados por la expedición del acto legislativo 5 de 2011. En este sentido, la demanda señaló la falta de competencia del legislador cuando se atribuye funciones propias del constituyente primario y procede a sustituir la Constitución. Esta situación involucraría entender, de conformidad con el constituyente de 1991, que la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales son principios fundamentales, inherentes a toda la Carta Política, tesis sustentada en lo dispuesto por los artículos 3º, 210, 287, 288, 307, 311, 353,356 de la Constitución cuyo objetivo, en criterio de los accionantes, es fortalecer las entidades territoriales de manera que no resulta una acusación abstracta o general contra la competencia del constituyente constituido, sino que precisa cuáles serían los preceptos constitucionales eventualmente vulnerados.

Ahora bien, en tanto se propone un cargo de sustitución, la acusación también identifica una premisa mayor consistente en que el constituyente de 1991 consideró, la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, principios fundamentales contenidos en la Constitución; una premisa menor en la cual analizan el cambio de estos principios a los originalmente adoptados por el constituyente y una síntesis que identifica la pérdida, por parte de las entidades territoriales, de los recursos, especialmente las regalías. Lo anterior confirma que la acusación es pertinente, pues de manera clara, cierta y específica somete, al examen de la Corte, la posible afectación a principios contenidos en la norma superior, propiciando, 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 el constituyente primario de 1991 estructuró la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales como principios fundamentales del Estado extensivos, integralmente, a los preceptos de la Constitución Política. En este sentido, el constituyente pretendería el fortalecimiento de las entidades territoriales:

“Como primer elemento de análisis del juicio de sustitución, como premisa mayor se tiene que el constituyente de 1991, consideró que desde el punto de vista del carácter del Estado, la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales era mucho más que un elemento identificador de la misma, sino un principio fundamental del mismo, llamado a irradiar de tal contenido a toda la Carta Política...” -folio 14

(...)

“El modelo propuesto en el Acto Legislativo 5 de 2011, en nada se compadece con el principio constitucional anteriormente señalado y por el contrario, apartes normativos como los que a continuación se presentan demuestran que con ello se sustituye el modelo constitucional adoptado por el querer del constituyente primario, el cual no puede en el caso concreto desconocer el legislador.” -folio 16

Los demandantes hacen referencia, inicialmente, al artículo 360 del Acto Legislativo 5 de 2011, que regula la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Posteriormente, al artículo 361, parágrafo 2º que estipula los proyectos prioritarios a financiar con estos recursos definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías:

“Surge entonces la pregunta, ¿Qué tan válidos son unos cuerpos colegiados de decisión no previstos en la Constitución, para que coadministren los recursos que le corresponden a los Municipios, Departamentos y Regiones? Si un eje central de la descentralización administrativa es precisamente la autonomía para la toma de decisiones frente al manejo de los recursos (no sin vigilancia y control) dentro de las competencias establecidas, es claro que tales órganos colegiados desnaturalizan a todo dar (sic) tal principio constitucional. Mal puede entonces la Honorable Corte Constitucional permitir, vía reforma se sustituya la Constitución, de la cual es garante. Es más, aún si por medio de acto legislativo se reformara el título XI de la Constitución, no podría válidamente aceptarse tal reforma, por qué como se ha dicho, es un elemento esencial que definió el constituyente primario como definitorio del modelo que se estableció y que solo el mismo constituyente primario podría cambiarlo o sustituirlo de manera válida.” (Sic)-folio 17. Continúan expresando:

“Aún más, con la idea de descentralización administrativa, se trasladaron competencias a las entidades territoriales (Departamentos, Municipios, Regiones y Provincias), funciones estas que se asumen con una mayor participación de recursos de la Nación y por ende de las regalías que por concepto de explotación de recursos naturales no renovables percibe el Estado Colombiano. Por ello establece en el numeral 287, de manera expresa el poder participar en las rentas nacionales (bajo el entendido de que las regalías son igualmente rentas nacionales). Sin embargo, el modelo propuesto, restringe de manera tal dicho acceso, que desde el punto de vista material, hace imposible el cumplimiento de dicho predicado” (sic).

Sostienen, como parte del juicio de sustitución, el cambio de destinación de los recursos que en palabras de los demandantes pertenecían a las Entidades Territoriales: “Tampoco se percibe que de un plumazo, se cambie la destinación de los recursos que de manera válida se encontraba en la titularidad de las entidades territoriales productoras conforme al mandato constitucional y se cambie su destinación a reconstrucción vial del país y recuperación ambiental en zonas afectadas por la emergencia inercial de 2010-2011. Es decir, vía parágrafo transitorio, se sigue vulnerando el total del articulado constitucional, máxime cuando existen derechos jurídicamente reconocidos en favor de las entidades territoriales. Es de anotar que la misma constitución prevé mecanismos para atender las circunstancias previstas en este transitorio como lo es el estado de emergencia económico y social (que valga aclarar, fue igualmente utilizado por el ejecutivo). De tal manera que es inaceptable, desde todo punto de vista de un análisis constitucional serio la mal llamada reforma que se demanda (sic)”.

Para los accionantes es evidente que el Acto Legislativo 5 de 2011 sustituye la

constitución, función que correspondería al constituyente primario y no al derivado:

“Se tiene entonces que la reforma propuesta reemplaza de manera clara y precisa este elemento central y definitorio por antonomasia del modelo de Estado querido y propuesto en la Constitución, hecho este que no puede aceptarse, toda vez que, como se demostró, no es una mera reforma de un artículo o un aspecto de la Constitución, sino una sustitución misma del espíritu en ella reflejado, sustitución que se encuentra dada de manera exclusiva al constituyente primario y no al derivado, ya que la facultad reformadora del último es limitada, normada y judicialmente controlada.”

Siendo este el cargo, la Sala Plena encuentra que la misma acusación fue resuelta por esta Corporación en sentencia C-010 de 2013, que declaró exequible el Acto Legislativo 5 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. Por ello, respecto de este cargo la Corte declarará estarse a la resuelto en la referida sentencia C-010 de 2013.

Sobre la Cosa Juzgada ha dicho la Corte en sentencia C-987 de 2010[3]:

“[s]egún la jurisprudencia de la Corte, el fenómeno de Cosa juzgada se configura bajo dos requisitos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de la misma proposición normativa, ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se proponga dicho estudio por las mismas razones (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), ya estudiadas en una sentencia anterior. Esto es, sólo en presencia de estas dos condiciones se genera a su vez una obligación, cual es la de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior”.

Con el fin de demostrar la configuración de la cosa juzgada en el presente caso, la Sala considera útil transcribir los apartes pertinentes, tanto de los cargos formulados como de las consideraciones de la sentencia C-010 de 2013, con el propósito de ilustrar lo decidido en aquella oportunidad:

“En primer lugar, asegura [el demandante] 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."

"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".

"3.3. 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 1454/11, en particular por sus artículos 3°, 27 y 28”.

“Después de reiterar estos aspectos que estima definatorios 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 definatorios 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 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 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, en aquella oportunidad, la Sala Plena de la Corte resolvió declarar exequible el Acto Legislativo 5 de 2011, en cuanto concluyó que no demostró los elementos de una sustitución de la Constitución.

La Sala consideró que las reformas introducidas por el Acto Legislativo 5 de 2011 a los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, no sustituían o remplazaban ninguno de los elementos configurativo de un eje definitorio del modelo constitucional colombiano, en particular el relacionado con el grado de autonomía de las entidades territoriales.

Luego la decisión concluye[4]:

“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 en algunos casos 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 C.P. no desvirtúa el núcleo esencial de la descentralización y autonomía 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”.

“37. Estas reformas, a su vez, disponen 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. Esto debido a 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, la Sala considera que es claro, a partir del Texto Superior y de la jurisprudencia constitucional, 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. Asimismo, 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”.

“38. Adicionalmente, el Pleno considera pertinente en el presente asunto reafirmar 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 Política. En consecuencia, 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 remplaza 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”.

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, como ya se explicó. 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.

5. Segundo cargo: Vulneración del principio de separación de poderes

La sustentación de este cargo presenta los siguientes fundamentos:

5.1. Los accionantes afirman como elemento esencial del cargo, la separación de poderes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política.

5.2. Aducen: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113, hay una clara separación en la estructura del Estado Colombiano, en ese orden de ideas, se identifican claramente tres ramas del poder público, a las cuales les es asignada una función principal (Cláusula General de Competencia), y otras adicionales, que sin desfigurar dicha tridivisión pueden en un momento dado ser ejercidas por las otras ramas (si se quiere, una cuestión residual y excepcional). Así pues se define en los artículos subsiguientes las funciones de cada rama. Así pues, le corresponde por cláusula general de competencia al Congreso hacer leyes; al ejecutivo ejercer como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, y Suprema Autoridad Administrativa; finalmente le corresponde a la rama judicial administrar justicia”.(Sic)-folio19-

5.4. De otro lado, expresan que la facultad excepcional del ejecutivo en la iniciativa legislativa le permite disposición en relación con las rentas nacionales, incluidas las regalías, luego afirman que “Sin embargo, una cosa es tener iniciativa legislativa en cuanto a leyes que ordenen la participación o transferencia de las rentas nacionales y otro (sic) bien diferente, es transferir una competencia para crear un nuevo modelo de administración, uso, vigilancia, control de los recursos naturales no renovables, que había delimitado de manera clara el constituyente de 1991. En otros términos no puede vía modificación del artículo 360 y 361 de la Constitución una habilitación en materia de iniciativa legislativa no prevista en el acto reformativo.”(sic) -folio 19.

5.5. Sustentan, en cuanto al gasto público, la importancia del principio de representatividad, porque: “... en el modelo previsto de manera inicial por parte del constituyente, las regalías aparecieron como una compensación a favor de la Nación y las entidades territoriales, no como un sistema presupuestal diferente al señalado y establecido en el título XII, de tal manera que, el único modelo en el cual el gobierno tiene iniciativa legislativa es el previsto en el artículo 356 de la Carta Política, concordante con todo el esquema para ella previsto.”- folio 20.

5.6. Manifiestan que el acto legislativo sustituye la Constitución y para sustentar esta afirmación concluyen que ocurre por el exceso de poder otorgado al ejecutivo en el acto legislativo, lo cual atentaría contra la el ordenamiento constitucional “... ya que a parte de transgredir el principio de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales desarrollado en el literal a) de la presente demanda.” -folio 20.

5.7. El ejecutivo, entonces, “se reserva el poder de direccionar, a discreción (sic) el gasto público en todos los aspectos, establecer las condiciones de su ejecución, los órganos (que serán del mismo Gobierno) de control y fiscalización de los recursos etc., generando un desbalance total en la materia, que se encontraba más equilibrado en la versión inicial de

la Constitución de 1991”.

5.8. Finalmente argumentan que “es inaceptable en una sociedad abierta, plural y democrática una concentración tal de poder en cabeza de una sola rama del poder público, en detrimento de las demás y de los mismos órganos de control. Así pues, se cambia claramente la estructura del Estado colombiano vía reforma.”-folio 20.

5.9. En conclusión la acusación consiste en que la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011, genera un “desbalance” en la separación de poderes porque concentra facultades en el ejecutivo que le permiten, de manera discrecional, la distribución de los recursos y regalías alterando el modelo de administración previsto en la Constitución antes de la reforma.

5.10. Solución

Para la Corte no hay duda de que el cargo propuesto carece de la sustentación requerida y recoge una serie de argumentos que, aunque respetables, carecen de la certeza y suficiencia requerida en una acción de inconstitucionalidad como la que ahora se estudia. Los elementos a destacar de la acusación son:

- i. Permitir al Gobierno iniciativa legislativa para expedir una ley que regule el sistema general de regalías, vulneró el principio de separación de poderes y la cláusula general de competencia en materia legislativa.
- ii. El Acto Legislativo demandado creó un nuevo modelo de administración, uso, vigilancia y control de los recursos naturales.
- iii. Las facultades del ejecutivo para hacer leyes sobre la disposición en relación con las rentas nacionales, incluyendo las regalías propician un poder omnímodo que resulta ajeno al sistema constitucional vigente.

Evidencia la Corte que las razones de este cargo, no cumplen con el requisito de certeza requerido para que el mismo sea resuelto de fondo, por cuanto del acto legislativo 5 de 2011 no se deducen los contenidos normativos que, supuestamente, sustituirían un aspecto esencial de nuestra Constitución.

En efecto, en ningún aparte del acto legislativo se otorga “competencia para crear un nuevo modelo de administración, uso, vigilancia, control de los recursos naturales no renovables (...)” -folio 19- como sostienen los demandantes. A lo sumo, el último inciso del artículo 1º del acto legislativo -que modificó el artículo 360 de la Constitución- prevé que, a iniciativa del Gobierno, la ley regule los aspectos señalados por los demandantes. En este sentido, no encuentra la Corte que se haya otorgado competencia al Gobierno para regular dichos asuntos -sino al Congreso de la República-, razón que elimina el fundamento argumentativo del cargo por una presunta sustitución de la Constitución.

Adicionalmente, en la acusación presentada se observa falta de suficiencia, por cuanto el juicio de sustitución, para permitir la dinámica comunicativa entre el particular y la autoridad, requiere que el accionante aporte las diferentes razones que le permitan ilustrar cómo un elemento estructural o esencial de la Constitución ha sido sustituido por

otro; la demostración de la sustitución debe finalizar el silogismo con la conclusión de que ese nuevo elemento, introducido por la reforma hace perder el contenido de la Constitución, esto es, su base axiológica, transformándola en otra distinta. En este sentido no basta con sostener apreciaciones subjetivas frente a la norma o contextos inexistentes.

En consecuencia, no es razón suficiente manifestar que el Acto Legislativo 5 de 2011 haya creado un nuevo modelo de administración de los recursos naturales, sin identificar de manera precisa cuál es la afectación causada a las regiones con motivo de la modificación introducida en la norma demandada, ni cómo esta nueva situación elimina, para este aspecto en concreto, el modelo de separación de poderes hasta ahora existente y lo reemplaza por uno de concentración y facultades ilimitadas de una de las ramas de poder.

El parámetro ahora utilizado ha sido avalado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, una de cuyas más recientes manifestaciones se encuentra en la sentencia C-288 de 2012, que al estudiar la presunta sustitución de la Constitución por Acto Legislativo 03 de 2011 -que consagró en el rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal-, manifestó, en cuanto a las demandas contra actos reformativos de la Constitución:

“Una carga argumentativa particular para las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Carta, fundadas en la presunta sustitución de la misma. Contrario a como sucede con la acción de inconstitucionalidad contra normas con fuerza de ley, no basta con que el demandante demuestre la oposición entre el precepto acusado y la Constitución, sino que es imprescindible que se determine adecuada y suficientemente la índole del eje estructural que se estima subvertido y el modo como el acto reformativo genera esa sustitución.”

Por lo anterior, la Sala asevera que el cargo propuesto no cumple con la carga argumentativa exigida, razón por la que la Corte se declarará inhibida para conocer de fondo la acusación presentada.

6. Tercer cargo: Remplazo del régimen económico y de hacienda pública previsto en los capítulos III y IV del título XII de la Constitución Política de Colombia

El cargo propuesto expone las siguientes razones:

6.1. Como primera premisa del juicio de sustitución los accionantes afirman que, de conformidad con la Constitución, existe un modelo económico cuya base es la distribución de las competencias entre el Estado y las Entidades Territoriales- folio 21-.

6.2. Adicionalmente, para los accionantes, ese modelo económico contiene principios previstos en el título XII de la Constitución, esto es, toda contribución o impuesto debe estar contenida en el presupuesto y no puede haber erogación alguna, sin que esté prevista; también, la existencia de una ley anual de presupuesto que incorpora los ingresos válidamente reconocidos y una ley orgánica de presupuesto, con el fin de regular “la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, coordinación con el plan nacional de Desarrollo”.- folio 22

6.3. En su criterio todo aquello relacionado con el presupuesto tiene un vínculo con los planes de desarrollo y la ley orgánica del plan, esto traería como consecuencia que “En otras palabras, no puede pensarse en modificarse la parte presupuestal de la Constitución (Capítulo III del título señalado), sin modificar el igualmente el capítulo II.” (Sic) -folio 22.

6.4. Otros aspectos que ponen de presente los demandantes tienen que ver con las clases de ingresos al presupuesto, como son ingresos corrientes y contribuciones entre otros.

6.5. Por todo lo anterior, consideran que el modelo económico previsto por la Constitución tiene sus propias características y si ocurren cambios deben estar de acuerdo con los principios de la Carta Fundamental o las normas que desarrollan su aplicación-folios 21 y 22-.

6.6. Sostienen que el párrafo 1º del Acto Legislativo 5 de 2011 permite identificar una excepción al sistema de presupuesto establecido en la Constitución, además que “aunque es apenas lógico que el Sistema de Regalías no haga parte del Sistema General de Participaciones (por las enormes diferencias que los soportan), aclarando que en el modelo previsto inicialmente tampoco, sí se presenta una clara incompatibilidad en cuanto no hace parte del presupuesto general de la Nación” -folio 22-

6.7. En consecuencia, esta situación se reflejaría en la prohibición prevista en el artículo 345 de la Constitución Política, por cuanto la norma mencionada “establece un aspecto central, el cual no es otro, que la unidad de presupuesto, sea este de rentas o gastos; y adicionalmente prevé que se puedan percibir contribuciones o impuestos. Si se observa con detenimiento el artículo 360, en el mismo se dice que por la explotación de recursos naturales no renovables, se causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o contraprestación que se pacte. (Énfasis en el texto)-folio 22.

6.8. De otra parte, para demostrar el cambio en el régimen económico mencionan que las regalías son una contribución cuya destinación es a favor del Estado y los entes territoriales, y “no hay motivo alguno por el cual pretender un tratamiento diferencial que no previó el constituyente” (Énfasis en el texto).

6.9. Como segundo elemento de la acusación expresan que “[es] más aberrante la osadía del legislador, por cuanto si de lo que se trataba era de modificar el sistema de reparto de las regalías (aspecto totalmente válido, en tanto se mantuviera el binomio de actores beneficiarios Estado-entidades territoriales), no es de recibo alguno el adoptar un sistema presupuestal diferenciado con reglas que contradicen en un todo lo dispuesto en los artículos 345 y siguientes de la constitución, como lo son la anualidad de presupuesto, la unidad de presupuesto, el seguir las reglas de la ley orgánica de presupuesto, tal como lo establece el artículo 352 de la Constitución, aspectos estos que son de obligatorio cumplimiento conforme lo prevé el artículo 353 del mismo ordenamiento superior, en el cual señala que las disposiciones del título III son principios y reglas presupuestales, infiriendo entonces que en casos como el artículo 345 y 360 nos encontramos frente a verdaderos principios constitucionales, con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.” -folio 23.

6.10. Este desarrollo, para los accionantes, permite aclarar que el efecto ocasionado por el Acto Legislativo 5 de 2011 es totalmente distinto al previsto por el constituyente primario y “que en vez de una reforma en sí considerada, hay una evidente sustitución de la Carta Política de 1991, que es imposible de sostener” (sic).

6.11. En conclusión, el cargo formulado por los demandantes, parte de considerar que el Acto Legislativo 5 de 2011 desconoce los conceptos de anualidad, unidad y ley orgánica de presupuesto como lo dispone el artículo 352 de la Constitución Política, propiciando una excepción en cuanto a la disposición de las regalías y un cambio que involucra la sustitución de la Constitución Política.

6.12. Solución

El cargo propuesto parte de considerar que el Acto Legislativo de 2011 crea un nuevo régimen presupuestal en relación con la disposición de las regalías por la vulneración de elementos presupuestales exigidos en la Constitución, especialmente, lo previsto por el artículo 352 de la Carta, esto es, los conceptos de anualidad, unidad y ley orgánica del presupuesto, con base en el artículo 352 de la Constitución Política.

La acusación formulada por los demandantes compara el contenido del Acto Legislativo 5 de 2011, con el fin de precisar el desconocimiento de normas constitucionales que se desprenden de su contenido, esto es, están provistas de certeza, entendida como la correspondencia cierta de lo afirmado con el contenido normativo expuesto. Esta conclusión surge porque, en efecto, el inciso segundo del artículo 345 y lo dispuesto en el artículo 352 de la Carta establecen preceptos de carácter presupuestal y de obligatorio cumplimiento como observar la ley orgánica de presupuesto entre otros.

Sin embargo, considera la Corporación que la argumentación expuesta hace referencia no a la verificación de las exigencias del juicio de sustitución, sino a un control de la norma, ajeno a la competencia de la Corte Constitucional.

En efecto, proponer la comparación entre el aspecto material de la regulación anterior de la constitución con la introducida por el Acto Legislativo 5 de 2011, desbordaría la Competencia de la Corte Constitucional cuyo control obedece al cumplimiento estricto de lo dispuesto por el artículo 241 de la Carta Política, es decir, dicho control, se circunscribe a los vicios de procedimiento en la formación del respectivo acto legislativo.

Por estas razones observa la Sala que el cargo, a pesar de proponer razones claras y ciertas, adolece de suficiencia en la argumentación porque no refiere los vicios de procedimiento en su formación, sustentación determinante para motivar un pronunciamiento de la Corporación.

La Corte recuerda que la metodología para acreditar la sustitución de la Constitución por el exceso de poder de reforma atribuido al constituyente derivado tiene como núcleo demostrar que el nuevo elemento introducido es esencial y la hace irreconocible. No basta con indicar la modificación para luego concluir que cambió aquella en grado de sustitución. No toda modificación transforma la constitución.

Con base en las anteriores consideraciones la Corte se abstendrá de hacer pronunciamiento de fondo.

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.- ESTARSE a lo resuelto en la Sentencia C-010 de 2013, en relación con el cargo de sustitución de la Constitución, por supuesta vulneración de los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para proferir un fallo de fondo en relación con el Acto Legislativo 5 de 2011 por los demás cargos, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con excusa

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-470/13

Referencia: expediente D- 9206

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 5 de 2011.

Actor: Oscar Mauricio Holguín Cruz y otro.

Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

Pese a que estoy de acuerdo con la decisión de inhibición adoptada por la Sala Plena, no comparto su motivación en lo referente al control de los vicios competenciales en la adopción de actos reformativos de la Constitución. Si se admite que existe un límite al ejercicio del poder constituyente, debe fundarse en un parámetro de control objetivo extraído del derecho internacional, y no en la teoría de los ejes axiales de la Constitución.

Las normas imperativas del derecho internacional y de los convenios de derechos humanos, incorporadas al bloque de constitucionalidad, constituyen un verdadero límite a la soberanía y por lo tanto aplica al poder constituyente. Sobre la base de unos límites claros y definidos se puede adelantar el juicio de control a la reforma constitucional, en la medida, que la modificación a la Carta transgreda dicho orden imperativo.

Mientras que, si se analiza la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad bajo el criterio de la racionalidad de que es un eje axial -el cual ha sostenido la Corte se define en cada caso-, se corre el riesgo de caer en un decisionismo y eventualmente en un control material de la reforma constitucional no atribuido por la Carta Política, así como en la intangibilidad y petrificación del texto constitucional.

En este sentido, reitero mi posición sobre la doctrina de la sustitución expuesta en el salvamento de voto a la sentencia C-249 de 2012 y la aclaración a la sentencia C-010 de 2013.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

[1] Sentencia C-574-11, Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.

[2] Magistrado Ponente, Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

[3] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[4] Ver folio 59 de la Sentencia.