

Sentencia C-538/12

ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011 QUE CONSTITUYE EL SISTEMA GENERAL DE REGALIAS-Existencia de cosa juzgada constitucional por el cargo relativo a la falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho

ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011-Sistema General de Regalías

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término

CONFIGURACION DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Reiteración de jurisprudencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Predicable de fallos de exequibilidad o inexecutable/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Efectos de la exequibilidad o inexecutable no son iguales/COSA JUZGADA RESPECTO DE LAS DECLARATORIAS DE INEXECUABILIDAD-Alcance y efectos/ COSA JUZGADA RESPECTO DE LAS DECLARATORIAS DE EXECUABILIDAD-Alcance y efectos

La cosa juzgada constitucional se predica (i) tanto de las sentencias que declaran la exequibilidad de la norma objeto de estudio, como (ii) de las que resuelven su inexecutable. En estos casos sus efectos no son iguales. Así las cosas, si la norma es declarada inexecutable, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo siempre será absoluta, por cuanto la declaratoria de inexecutable implica el retiro o expulsión del ordenamiento jurídico de esa ley o precepto normativo, lo cual se produce con independencia del cargo o los cargos que prosperaron. El propio artículo 243 de la Constitución es claro en indicar que una ley declarada inexecutable por vicios de fondo no puede ser reproducida posteriormente, salvo que se hubieren modificado las disposiciones superiores que sirvieron de fundamento al fallo. Esa conclusión es obvia, si se tiene en cuenta no sólo que el objetivo de la demanda de inconstitucionalidad es retirar del ordenamiento jurídico una norma contraria a la Carta, por lo que no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, sino también, si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe. Otro es el alcance de la cosa juzgada respecto de las declaratorias de exequibilidad, respecto de lo cual la Corte ha establecido que: i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte a los cargos y problemas constitucionales allí decididos (cosa juzgada relativa), ii) su declaratoria se limita a imprimir seguridad jurídica para que los operadores jurídicos continúen aplicando la disposición y, iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra esa misma ley podría verse sujeta, o bien al cambio de norma constitucional en la que se fundamentó el estudio de constitucionalidad, a la modificación de la norma legal formal o material, o bien a la modificación del contexto jurídico, social o económico en la que fue objeto del control de constitucionalidad.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipos

En lo que concierne al alcance y los efectos de la cosa juzgada, cuando la Corte declara la exequibilidad de una norma, la jurisprudencia de la Corte ha realizado diferenciaciones entre la configuración de cosa juzgada (i) formal, (ii) material, (iii) absoluta y (iv) relativa. A este

respecto, la Corte ha señalado que el alcance y los efectos de la cosa juzgada constitucional no son siempre iguales y que existen varios tipos, que pueden incluso modular el alcance y los efectos vinculantes del fallo. Así, la cosa juzgada constitucional puede ser: i) formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte; ii) material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual; iii) absoluta, en tanto que, en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que, con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta Política, y iv) relativa, cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Configuración/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL ABSOLUTA-Alcance

En cuanto a la cosa juzgada absoluta, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que en relación con las sentencias de constitucionalidad el principio general es la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores, o inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas, dado el carácter incontrovertible de tales providencia judiciales. En este sentido, la institución jurídica de la cosa juzgada constitucional, promueve la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Configuración/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA-Alcance

En lo que concierne a la cosa juzgada relativa, la jurisprudencia ha previsto determinados supuestos en los que los efectos de la cosa juzgada carecen de carácter absoluto. En estos eventos, la Corte puede volver a pronunciarse sobre una disposición legal acusada nuevamente respecto de la cual ya ha existido un pronunciamiento previo por parte de la Corporación, siempre y cuando dicho pronunciamiento se haya circunscrito a determinados problemas jurídicos constitucionales que no coinciden con los problemas planteados por el nuevo estudio de constitucionalidad. Lo anterior, con el fin de hacer efectiva la vigencia del principio de supremacía constitucional (Art. 4º C.P), que incorpora la necesidad de que la totalidad del ordenamiento jurídico se ajuste a las disposiciones de la Carta Política. El fenómeno de la cosa juzgada relativa se configura entonces, cuando la Corte restringe de manera expresa el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Esta restricción implica que puedan promoverse nuevas demandas de inconstitucionalidad, con la condición de que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL RELATIVA EXPLICITA O IMPLICITA-Concepto

La jurisprudencia de esta Corporación ha contemplado la posibilidad de que la cosa juzgada

constitucional relativa, se compruebe de modo explícito o implícito. El primero se presenta cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..”, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...”. La segunda modalidad se acredita en los eventos en que la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación.

Referencia: expediente D-8855

Demanda 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”.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá· D.C., once (11) de julio de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 1º de la Constitución Política, los ciudadanos demandantes solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad del 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”.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No. 48.134 de julio 18 de 2011:

“ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011

(Julio 18)

Diario Oficial No. 48.134 de 18 de julio de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 3o. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema

General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

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

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

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

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 párrafo; 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 ciudadanos consideran que el Acto Legislativo 5 de 2011 es violatorio del artículo 375 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1. Sostienen que hay vicios de procedimiento, por cuanto el proyecto de Acto Legislativo en mención fue presentado con las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Minas y Energía, pero sin la rúbrica del Señor Presidente de la República, lo cual soslaya uno de los requisitos formales más importantes dentro del trámite reformativo constitucional, el cual es la firma o voluntad plasmada del Jefe de Gobierno.

2. Para fundamentar lo anterior, presentan un cuadro sinóptico en el cual hacen una comparación entre una iniciativa legislativa y cuál es el órgano que tiene la autoridad de promoverla, frente a un acto reformativo de la Constitución Política y su consecuente promoción de conformidad con la Carta.

A este respecto, aducen que la Constitución Política y la Ley 5a de 1992, han otorgado plenas facultades a los Ministros del Despacho Presidencial para presentar iniciativas legislativas al Congreso de la República a nombre del Gobierno y como voceros de éste, sin la firma del Presidente de la República. Por el contrario, afirman que en el caso de la iniciativa constituyente, el Constituyente y el Legislador han sido más precisos al otorgar al Gobierno Nacional la iniciativa de reforma a la Constitución, adicionándole un ingrediente de forma,

como es la firma del Presidente de la República en su condición de Jefe de Gobierno como requisito sine qua non para iniciar el trámite de reforma constitucional.

3. Concluyen por tanto, que el Acto Legislativo 05 de 2011, estuvo viciado desde el momento en que fue presentado para su trámite ante el Congreso de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política, el artículo 223 de la Ley 5 de 1992, y teniendo en cuenta que la potestad de presentar iniciativas constituyentes está atribuida única y exclusivamente al Gobierno Nacional, definido éste como el conjunto de órganos que ejercen el poder para el cumplimiento de las funciones del Estado y se encuentra conformado por el Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, conjuntamente con los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos, de acuerdo a lo establecido en el art. 115 de la C.P.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad, a través de apoderada judicial, con el fin de defender la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, con base en los siguientes argumentos:

(i) El Ministerio considera que cuando los Ministros actúan en relación con el Congreso, se entiende que son voceros del Gobierno Nacional. De esta manera, afirma que los Ministros tienen la capacidad jurídica de representación ante el Congreso, por lo que pueden presentar proyectos de Ley o Actos Legislativos, de conformidad con la Constitución Política de 1991 que establece la iniciativa legislativa del Gobierno Nacional en los artículos 154, 200 y 208 CP.

(ii) Sostiene por tanto, que la presentación de un proyecto de Acto Legislativo por un Ministro no vicia su trámite, por cuanto éste es vocero del Gobierno y lo representa ante el Congreso, salvo que el Presidente exprese claramente lo contrario. Por lo anterior, encuentra que es constitucional la iniciativa gubernamental a través de los respectivos Ministros, respecto de lo cual menciona el precedente de la jurisprudencia constitucional, ya que la Corte declaró la exequibilidad del trámite de los Actos Legislativos 01 de 2005 y 04 de 2007, cuyos proyectos fueron presentados ante el Congreso por los Ministros del ramo correspondiente, sin que hubieren sido suscritos por el Presidente de la República.

(iii) De otra parte, afirma que de acuerdo con la doctrina del principio de instrumentalidad de las formas, éstas no constituyen un fin en sí mismas. De esta manera, observa que al momento de realizarse el estudio de constitucionalidad de un Acto Legislativo es innecesaria la diferencia entre iniciativa legislativa y constituyente, ya que las mismas disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo son aplicables a las mismas al momento de juzgar su constitucionalidad. Igualmente, menciona que la jurisprudencia de la Corte resalta, que los defectos de forma o procedimentales no condicionan indefectiblemente la inconstitucionalidad del Acto Legislativo, en tanto no tengan la “entidad suficiente” para constituir un vicio de procedimiento.

(iv) Finalmente, aduce que la falta de firma del señor Presidente de la República en la

presentación del proyecto de Acto Legislativo, se convalida con la sanción del Acto Legislativo 5 de 2011, como consta en el Diario Oficial No 48.134 de julio de 2011, y que incluso se podría subsanar devolviendo el proyecto al Presidente para su suscripción.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el Acto Legislativo 05 de 2011, en razón a que no vulnera las disposiciones superiores señaladas por los demandantes.

2. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía intervino a través de apoderada judicial, para defender la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, por las siguientes razones:

(i) Considera que la concurrencia ante el Congreso de la República la puede hacer el Gobierno por intermedio de los Ministros que son sus voceros, según está consignado en los artículos 200 y 208 de la CP. A su juicio, el demandante invierte la jerarquía normativa, cuando con base en la Ley 5 de 1992 en su artículo 140, el cual regula lo atinente a la presentación de proyectos de Ley, intenta poner una norma de inferior jerarquía por encima de una norma superior y busca examinar la constitucionalidad de una disposición de rango constitucional a partir de una norma de rango legal. Señala que el artículo 208 de la CP le atribuye a los Ministros de Despacho respecto del Congreso, la vocería del Gobierno Nacional, siendo esta atribución amplia y no estando condicionada ni restringida a ciertos y determinados tipos de actuaciones.

(ii) Afirma que el artículo 115 de la CP, dispone que el Gobierno se conforma por el Presidente, y los Ministros (y los directores de departamento cuando es el caso). Así, observa que las actuaciones de los Ministros ante el Congreso, en el ejercicio de las funciones reconocidas al Gobierno ante la referida institución, jurídicamente constituyen una actuación de “El Gobierno”.

Manifiesta por tanto, que un proyecto de Acto Legislativo es presentado por “El Gobierno” cuando quiera que se presente por un Ministro de Despacho, sin necesidad de que concurra a su suscripción personal el señor Presidente de la República.

En conclusión, sostiene que no le asiste razón al demandante, por lo que solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011.

3. Secretaria Jurídica de la Presidencia

(i) Presenta en el memorial un resumen de los argumentos expuestos en el proceso acumulado D-8636 y D-8637, que respondieron un cargo similar de la presente demanda, por lo que solicita a la Corte estarse a lo resuelto en dicho pronunciamiento.

(ii) Así mismo, argumenta que la Corte ha examinado y declarado exequibles los siguientes Actos Legislativos, presentados por Ministros como voceros del Gobierno: a) Acto Legislativo No 4 de 2007, presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, declarado exequible mediante la Sentencia C-427 de 2008; b) Acto Legislativo No 01 de 2005, presentado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Protección Social, declarado exequible en Sentencia C-178 de 2007. Señala que en estas providencias, la Corte Constitucional encontró

que el procedimiento de aprobación del Acto Legislativo se ajustaba a la regulación constitucional, desde la presentación misma del proyecto por parte del Gobierno.

(iii) Por lo tanto, a juicio de la Secretaría Jurídica de Presidencia, la presentación de un proyecto de reforma por parte de los Ministros no afecta la legitimidad del mismo, por cuanto éstos son representantes y voceros del Gobierno ante el Congreso. A este respecto, indica que la Corte Constitucional admite que la presentación del proyecto por parte de los Ministros presume la aquiescencia del Presidente de la República, el cual podría desautorizar la iniciativa como manifestación de su condición de Jefe de Gobierno. Por consiguiente, sostiene que la iniciativa gubernamental se presume, por la ausencia de la desautorización presidencial.

(iv) De otra parte, sostiene que el principio de instrumentalidad de las formas, ordena tener las normas procedimentales como medios, y no como fines u objetivos autónomos. En este sentido, señala que la firma del Presidente debe tenerse como una formalidad cuya ausencia no tiene la entidad suficiente como para comprometer la validez del acto de presentación del proyecto de reforma, ya que la firma no es un acto solemne del que dependa dicha presentación, sino que esta firma debe interpretarse como un medio para aprobar la iniciativa, pero no puede equipararse a la iniciativa misma.

(v) Adicionalmente, afirma que dicho defecto se subsanó con la convalidación del mismo dada por el Presidente de la República mediante la sanción de la correspondiente reforma constitucional. En este sentido, indica que la jurisprudencia constitucional ha insistido en que los actos de convalidación subsanan los posibles vicios de procedimiento, siempre y cuando sea proferido por la autoridad que tenía competencia para subsanarlos. Así, señala que en el caso concreto, el Presidente de la República sancionó el Acto Legislativo 05 de 2011, tal como consta en el Diario Oficial No 40.134 del 18 de julio de 2011.

Con base en lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011.

4. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios intervino a través de apoderado judicial para solicitar a la Corte que declare la inexecutable del Acto Legislativo 05 de 2011, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(i) Plantea la cuestión inicial de que, si un acto del Presidente no tiene fuerza vinculante sin la firma del Ministro, con mucha mayor razón, no tendrá eficacia el acto que, en ejercicio de potestades del Gobierno Nacional, pretenda ejercer un Ministro sin la firma del Presidente.

(ii) De otra parte, sostiene que los Ministros están autorizados para presentar proyectos de Ley, pero la iniciativa en proyectos de Acto Legislativo se ha radicado en cabeza del Gobierno Nacional, lo cual no es gratuito, sino que está basado en la consideración de que las Leyes le dan vida a la Constitución Política, en tanto que los actos legislativos la modifican.

Por lo expresado anteriormente, la Federación de Municipios prohíja la impugnación del accionante y solicita declarar la inexecutable del Acto Legislativo acusado.

5. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad, a través de la Facultad de Jurisprudencia de la misma, para conceptuar que el Acto Legislativo 05 de 2001 debe ser declarado constitucional, con fundamento en las siguientes consideraciones:

(i) Afirma que la definición y el alcance de los conceptos de “Gobierno”, “jefe de Gobierno” o “jefe de estado”, está claramente contenido en el artículo 115 de la Constitución Política.

(ii) Observa que los Ministros son voceros del Gobierno Nacional, lo cual no es un acto arbitrario ni caprichoso, ni puede entenderse como emanado de un ejercicio interpretativo que busca subsanar una omisión u olvido del constituyente, sino que es una división funcional, competencial y temática, de carácter natural y necesaria al interior del Gobierno.

(iii) Considera que no es procedente la división meramente interpretativa que hacen los demandantes en relación con la potestad del Gobierno de presentar iniciativas legislativas y la de presentar propuestas reformativas a la Carta Política.

Por lo anterior, la Universidad concluye que el Acto Legislativo 05 de 2011 debe ser declarado constitucional por esta Corporación.

6. Universidad de Ibagué

La Universidad de Ibagué intervino a través del decano de la Facultad de Derecho, para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011, por las siguientes razones:

(ii) Aduce que el Presidente es el Jefe de Gobierno, lo cual no exige ni supone que todos los actos de Gobierno tengan la participación directa o reflejen la presencia del Presidente, sino que, se presume que existe un trabajo en conjunto del cual tiene conocimiento el Presidente, en su calidad de Jefe de Gobierno, y que cuenta con la aquiescencia del mismo, a menos que desautorice de manera expresa dichos actos.

(iii) Considera que la presentación de los proyectos de Actos Legislativos deben contar con la autorización expresa del Presidente, mediante su firma o de forma tácita, a través de otros actos que hagan presumir que conoce del proyecto y que está de acuerdo con su texto y, que por tanto, es también parte de la iniciativa. En este caso, se confirmó dicha aquiescencia al momento de la promulgación del Acto Legislativo 05 de 2011 por parte del Presidente de la República el 18 de julio de 2011.

(iv) Finalmente, afirma que el hecho de que el proyecto legislativo haya sido presentado sin la firma del Presidente de la República, no resulta suficiente para declarar la inexecutable del mismo, puesto que en virtud del acto de presentación, se evidencia que éste contó con la autorización del Jefe de Gobierno al momento de su presentación ante el Congreso.

En conclusión, solicita que el Acto Legislativo 05 de 2011 sea declarado executable por esta

Corporación.

7. Intervención ciudadana

Los ciudadanos intervinientes solicitan a la Corte Constitucional, que declare la inexecutable del Acto Legislativo 05 de 2011, a partir de los siguientes argumentos:

(i) Consideran que la conformación del Gobierno, tal como lo expone el artículo 115 Superior, ha de ser interpretada como una unidad política y soberana, investida de facultades de orden constitucional, y que por tanto, en los trámites de formación de la Ley se requiere no solo la intervención del órgano legislativo, sino también la del Gobierno.

(ii) Señalan que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 numeral 2, faculta a los Ministros para presentar proyectos de Ley como voceros del Gobierno, acto que no puede confundirse con respecto a la iniciativa constituyente, que conforme al artículo 218 CP, se considera como la facultad de presentar iniciativas constituyentes en cabeza del Gobierno, entendiendo a éste como una unidad política inquebrantable.

(iii) Sostienen por tanto, que las competencias de orden constitucional, en cabeza del Señor Presidente son indelegables, y que en consecuencia, los Ministros no pueden presentar iniciativas constituyentes cuando no gocen del expreso aval y aprobación por parte del Presidente de la República, con quien en conjunto conforma el Gobierno Nacional.

(iv) En síntesis, solicitan que se declare la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, en razón a que se presentó un vicio de forma en la presentación de la iniciativa constituyente que dio origen al Acto Legislativo en mención, ya que se fraccionó la unidad política que conforma el Gobierno, entendido necesariamente como el Presidente de la República y los Ministros o directores de departamentos administrativos, cuando como Gobierno se ejerza una función constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2º y 278, numeral 5º, de la Constitución Política, el Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5319 del 05 de marzo de 2012, solicitó a la Corte que declare estarse a lo resuelto en los procesos D-8636 y D-8637, por el cargo formulado.

Considera que el problema jurídico que hay que resolver es si, al no haber sido presentado el proyecto de Acto Legislativo 05 de 2011, por el Presidente de la República, sino por dos Ministros del Despacho, se incurrió en un vicio en el proceso de formación de este Acto Legislativo.

Al analizar este problema, la Vista Fiscal advierte que el cargo que se plantea en esta oportunidad es similar al formulado en los expedientes acumulados D-8636 y D-8637, sobre el cual ya se pronunció mediante el concepto No. 5255, el cual transcribe para los mismos efectos:

“Respecto de la censura que el proyecto no fue presentado por el Gobierno Nacional, es menester advertir que este fue radicado en el senado de la República por el Ministro de

hacienda y crédito público y por el Ministro de Minas y Energía, como consta en la gaceta del Congreso 577 de 2010, ante esta circunstancia, el actor considera que el proyecto no fue presentado por el Gobierno, en los términos previstos en el artículo 115 superior. No obstante, el artículo 227 de la Ley 5 de 1992 establece que en las reformas Constitucionales se aplican las normas del proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con regulaciones superiores, y los artículos 200 y 208 superiores reconocen a los Ministros como voceros del Gobierno en sus relaciones con el Congreso de la República. Esta vocería conlleva la facultad de presentar proyectos, concurrir a su proceso de formación y atender las solicitudes de control político que el Congreso quiera hacer. Sobre este asunto, en la sentencia C-121 de 2003, la Corte precisa:

“Para esta Corporación ni la Constitución ni la Ley exigen que el Presidente, como Suprema Autoridad Administrativa y Jefe del Gobierno, presente directamente al Congreso ni suscriba los proyectos de Ley de iniciativa gubernamental, pues como lo disponen en forma expresa los artículos 200 y 208 de la carta política, el Gobierno, encabezado por el Presidente de la República, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las Leyes presentando proyecto “por intermedio de los Ministros”, quienes además son sus voceros”.

La interpretación que hace el actor, no se armoniza con lo previsto en las normas superiores que se acaba de señalar, ni con la clara posición asumida por la Corte en la materia. Por tanto, no se configura el vicio aludido”.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte estarse a lo resuelto dentro de los expedientes acumulados D-8636 y D- 8637, por el mismo cargo formulado en este nuevo proceso de inconstitucionalidad.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1°, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre la constitucionalidad de la normatividad demandada, por tratarse de un acto reformativo de la Constitución Política, en este caso, del Acto Legislativo 05 de 2011.

2. Oportunidad en la presentación de las demandas

El artículo 379 de la Constitución establece que la acción pública de inconstitucionalidad contra los Actos Legislativos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 05 de 2011 fue publicado en el Diario Oficial No. 48.134 del 18 de julio de 2011, y la demanda que se revisa fue recibida por la Secretaría de la Corte Constitucional el día 9 de noviembre de 2011, por lo cual la Sala constata que fue presentada oportunamente.

3. Asunto bajo revisión, problema jurídico y esquema de resolución

3.1 La demanda considera que el Acto Legislativo 5 de 2011 es violatorio del artículo 375 de la Constitución Política, y del artículo 223 de la Ley 5 de 1992, al existir vicios de procedimiento, en razón a que el proyecto de Acto Legislativo en mención fue presentado

con las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro de Minas y Energía, pero sin la firma del Señor Presidente de la República, en su condición de Jefe de Gobierno, lo cual constituye un requisito sine qua non para iniciar el trámite de reforma constitucional.

3.2 En las intervenciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, la Secretaría Jurídica de Presidencia, y las universidades Externado de Colombia y de Ibagué, coincidieron en conceptuar sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, y en solicitar por tanto la declaratoria de exequibilidad del mismo, con base en los siguientes argumentos: (i) consideran que los Ministros hacen parte del Gobierno, de conformidad con el artículo 115 CP, y que actúan en calidad de voceros y representantes del mismo ante el Congreso, razón por la cual están facultados para presentar proyectos de Ley o Actos Legislativos, de acuerdo con los artículos 155, 200, 208 y 375 de la CP y del artículo 223 de la Ley 5ª de 1992; (ii) afirman que existe un precedente constitucional pacífico y consolidado en la materia, ya que la Corte declaró la constitucionalidad del trámite de los Actos Legislativos 01 de 2005 y 04 de 2007, cuyos proyectos fueron presentados ante el Congreso por los Ministros del ramo correspondiente, sin que hubieren sido suscritos por el Presidente de la República; (iii) sostienen que de acuerdo con la doctrina del principio de instrumentalidad de las formas, éstas no constituyen un fin en sí mismas y, que por tanto, la ausencia de firma del Presidente en el proyecto originario presentado al Congreso no condiciona indefectiblemente la inconstitucionalidad del Acto Legislativo, en tanto no tiene la entidad suficiente para constituir un vicio de procedimiento; (iv) Aducen que de cualquier forma, la falta de firma del señor Presidente de la República en la presentación del proyecto de Acto Legislativo, se convalida con la sanción del mismo Acto Legislativo; y (v) adicionalmente, la Secretaría Jurídica de la Presidencia solicita a la Corte estarse a lo resuelto dentro del proceso D-8636 y D-8637.

Por su parte, la Federación Colombiana de Municipios y las intervenciones ciudadanas solicitaron a la Corte que declare la inexequibilidad del Acto Legislativo No.05 de 2011, por cuanto consideran que debe diferenciarse entre la iniciativa para presentar proyectos de ley y la iniciativa constituyente, de manera que si bien los Ministros están facultados para presentar proyectos de ley, no sucede lo mismo con la iniciativa en proyectos de Acto Legislativo, la cual radica en cabeza del Gobierno Nacional, de manera que requiere de la firma del Presidente de la República.

3.3 El Procurador General de la Nación en su concepto de rigor, solicitó a la Corte que declare estarse a lo resuelto en los procesos D-8636 y D-8637, en razón a que evidencia que existe analogía del cargo formulado dentro de ese proceso de constitucionalidad y el que se formula en esta oportunidad.

3.4 La Corte debe resolver en esta oportunidad, si el Acto Legislativo No. 5 de 2011 es violatorio del artículo 375 de la Constitución Política, por vicios de procedimiento en el trámite legislativo, al existir falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho que presentaron el proyecto ante el Congreso.

Antes de entrar a analizar este problema jurídico planteado, y a desarrollar el estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, la Sala debe primero analizar si se ha configurado el fenómeno de cosa juzgada constitucional, por cuanto esta Corte ya conoció y

falló recientemente respecto de una demanda contra la totalidad del Acto Legislativo 05 de 2011, radicado bajo los expedientes D-8636 y D-8637, y fallado mediante la sentencia C- 317 de 2012 del tres (03) de mayo del 2012.

3.5 Para esclarecer esta situación, la Corte (i) reiterará las condiciones de configuración de la cosa juzgada constitucional, (ii) examinará si en el presente asunto bajo revisión se configura el fenómeno de cosa juzgada respecto del Acto Legislativo 05 de 2011; (iii) para finalmente decidir si hay lugar a una decisión de estarse a lo resuelto, o en su defecto, entrar a pronunciarse de fondo.

4. Aclaración previa: existencia de cosa juzgada constitucional respecto del Acto Legislativo 05 de 2011

4.1 La configuración de cosa juzgada constitucional. Reiteración de jurisprudencia

4.1.1 El artículo 243 de la Constitución, los artículos 46 y 48 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, determinan que los fallos que dicta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad, que asegura la guarda de la Carta Política, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Este fenómeno corresponde a una institución jurídico-procesal que ha sido objeto de reiterados pronunciamientos de esta Corte, mediante los cuales se ha determinado las condiciones para su configuración, su finalidad, su alcance y sus consecuencias.

En cuanto a sus objetivos, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que además de salvaguardar la supremacía normativa de la Carta Política, esta figura busca garantizar la aplicación efectiva de los principios de igualdad, confianza legítima y seguridad jurídica para todos los operadores jurídicos, a través de la certeza e inmutabilidad de las decisiones proferidas por la Corte, la igualdad de trato, la integridad normativa de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales.

Respecto de las consecuencias de la configuración de cosa juzgada constitucional, de acuerdo con el mismo artículo 243 de la Carta, es clara la prohibición de que las autoridades puedan reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución Política.

De otra parte, esta misma previsión constitucional apareja una restricción a la actividad de la Corte, en tanto que una vez este Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma jurídica, pierde prima facie la competencia para pronunciarse nuevamente sobre el mismo asunto, siempre y cuando, como ya se mencionó, subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución. Esta consecuencia de la cosa juzgada, encuentra expresión en el inciso final del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, según el cual, se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparados por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada.

4.1.2 Ahora bien, la cosa juzgada constitucional se predica (i) tanto de las sentencias que declaran la exequibilidad de la norma objeto de estudio, como (ii) de las que resuelven su

inexequibilidad. En estos casos sus efectos no son iguales¹.

Así las cosas, si la norma es declarada inexequible, la cosa juzgada que recae sobre ese mismo texto normativo siempre será absoluta, por cuanto la declaratoria de inexequibilidad implica el retiro o expulsión del ordenamiento jurídico de esa ley o precepto normativo, lo cual se produce con independencia del cargo o los cargos que prosperaron. El propio artículo 243 de la Constitución es claro en indicar que una ley declarada inexequible por vicios de fondo no puede ser reproducida posteriormente, salvo que se hubieren modificado las disposiciones superiores que sirvieron de fundamento al fallo. Esa conclusión es obvia, si se tiene en cuenta no sólo que el objetivo de la demanda de inconstitucionalidad es retirar del ordenamiento jurídico una norma contraria a la Carta, por lo que no tendría ningún sentido declarar nuevamente su disconformidad, sino también, si se tiene presente que no es posible volver sobre una norma que ya no existe.

Otro es el alcance de la cosa juzgada respecto de las declaratorias de exequibilidad, respecto de lo cual la Corte ha establecido que: i) la intangibilidad del fallo puede limitarse de manera expresa o implícita por la Corte a los cargos y problemas constitucionales allí decididos (cosa juzgada relativa), ii) su declaratoria se limita a imprimir seguridad jurídica para que los operadores jurídicos continúen aplicando la disposición y, iii) la competencia de la Corte para estudiar una nueva demanda contra esa misma ley podría verse sujeta, o bien al cambio de norma constitucional en la que se fundamentó el estudio de constitucionalidad, a la modificación de la norma legal formal o material, o bien a la modificación del contexto jurídico, social o económico en la que fue objeto del control de constitucionalidad.

4.1.3 En lo que concierne al alcance y los efectos de la cosa juzgada, cuando la Corte declara la exequibilidad de una norma, la jurisprudencia de la Corte ha realizado diferenciaciones entre la configuración de cosa juzgada (i) formal, (ii) material, (iii) absoluta y (iv) relativa.

A este respecto, la Corte ha señalado que el alcance y los efectos de la cosa juzgada constitucional no son siempre iguales y que existen varios tipos, que pueden incluso modular el alcance y los efectos vinculantes del fallo. Así, la cosa juzgada constitucional puede ser: i) formal, cuando se predica del mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior de la Corte; ii) material, cuando a pesar de que no se está ante un texto normativo formalmente idéntico, su contenido sustancial es igual; iii) absoluta, en tanto que, en aplicación del principio de unidad constitucional y de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, se presume que el Tribunal Constitucional confronta la norma acusada con toda la Constitución, por lo que, con independencia de los cargos estudiados explícitamente, en aquellos casos en los que la Corte no limita expresamente la cosa juzgada, se entiende que hizo una comparación de la norma acusada con toda la Carta Política, y iv) relativa, cuando este Tribunal limita los efectos de la cosa juzgada para autorizar que en el futuro vuelvan a plantearse argumentos de inconstitucionalidad sobre la misma disposición que tuvo pronunciamiento anterior².

(i) En cuanto a la cosa juzgada absoluta, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que en relación con las sentencias de constitucionalidad el principio general es la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores, o inicie un

nuevo debate constitucional respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas, dado el carácter incontrovertible³ de tales providencia judiciales. En este sentido, la institución jurídica de la cosa juzgada constitucional, promueve la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza⁴ respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica⁵.

(ii) En lo que concierne a la cosa juzgada relativa, la jurisprudencia ha previsto determinados supuestos en los que los efectos de la cosa juzgada carecen de carácter absoluto. En estos eventos, la Corte puede volver a pronunciarse sobre una disposición legal acusada nuevamente respecto de la cual ya ha existido un pronunciamiento previo por parte de la Corporación, siempre y cuando dicho pronunciamiento se haya circunscrito a determinados problemas jurídicos constitucionales que no coinciden con los problemas planteados por el nuevo estudio de constitucionalidad. Lo anterior, con el fin de hacer efectiva la vigencia del principio de supremacía constitucional (Art. 4º C.P), que incorpora la necesidad de que la totalidad del ordenamiento jurídico se ajuste a las disposiciones de la Carta Política.

El fenómeno de la cosa juzgada relativa se configura entonces, cuando la Corte restringe de manera expresa el análisis de constitucionalidad de la norma a la materia que fundamentó el concepto de la violación. Esta restricción implica que puedan promoverse nuevas demandas de inconstitucionalidad, con la condición de que versen sobre problemas jurídicos distintos a los que en su momento tuvo en cuenta este Tribunal.

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha contemplado la posibilidad de que la cosa juzgada constitucional relativa, se compruebe de modo explícito o implícito. El primero se presenta cuando “...la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..”⁶, es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutive de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada “...mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta...”⁷.⁸

La segunda modalidad se acredita en los eventos en que la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutive no se indique dicha limitación.⁹

4.1.4 Para el análisis del presente caso, es importante para la Sala resaltar (i) en primer lugar, que el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) en segundo lugar, que las declaraciones de exequibilidad que hace la Corte pueden configurar cosa juzgada relativa, siempre y cuando la Corte (a) limite de manera expresa o implícita el fallo a los cargos y problemas constitucionales allí decididos, y que por tanto (b) queda excluida la competencia de la Corte para estudiar nuevamente una demanda dirigida contra idénticos preceptos normativos y cargos ya fallados.

Con base en los fundamentos constitucionales anteriormente expuestos, la Sala pasará a estudiar si en el presente asunto se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto del Acto Legislativo 05 de 2011 por el cargo enervado en la presente demanda.

4.2 Configuración de cosa juzgada constitucional en el asunto bajo revisión

4.2.1 En los expedientes D-8636 y D-8637 (acumulados) que dieron origen a la Sentencia C-317 de 2012, se demandó el Acto Legislativo 05 de 2011 “por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, por violación del artículo 375 Superior por falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho que presentaron el proyecto ante el Congreso.

En la Sentencia C-317 de 2012 se reseñó el cargo presentado en esa oportunidad de la siguiente forma:

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

Citando lo dispuesto en el artículo 379 Superior –según el cual “Los actos legislativos (...) sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en este título”-, el actor se refiere al artículo 375 de la Carta, según el cual “[p]odrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente”, y explica que la expresión “Gobierno” debe ser interpretada en consonancia con el artículo 115 Superior, según el cual “El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno”. También cita en esta línea lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley 5ª de 1992: “Iniciativa Constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo: 1. El Gobierno Nacional. (...)”, expresión que también considera debe ser interpretada en consonancia con el artículo 115 de la Constitución.

El actor también se refiere a los artículos 200-111 y 20812 de la Constitución, y concluye que “Constitución y ley son claras al diferenciar entre iniciativa constituyente e iniciativa legislativa, reservando la primera únicamente al Gobierno”. Continúa precisando que “de no ser así, perdería todo sentido la distinción que realiza la normatividad sobre la materia, pues hubiese bastado con instituir la iniciativa constitucional y la legislativa en un solo artículo, como si de un mismo asunto se tratara”.

...

Aplicando la anterior postura al Acto Legislativo 05 de 2011, el demandante indica que éste no fue presentado por el Gobierno sino por dos Ministros del Despacho que “como tales, carecían y carecen de la iniciativa constituyente, toda vez que en virtud de lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política, en concordancia con el 223 de la Ley 5 de 1992, tal potestad o competencia está únicamente atribuida al Gobierno, definido conforme al artículo 115 de la Constitución Política. (...) conforme a la definición establecida en el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno está constituido por el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, y no es suficiente con la

presencia o participación de uno solo de ellos para cumplir con este precepto de la Constitución Nacional. (...) En consecuencia no es el Presidente de la República por sí solo quien constituye el Gobierno para un negocio particular como es el caso que nos ocupa, como tampoco un Ministro o Director de Departamento puede abrogarse esa competencia de manera exclusiva, máxime cuando en el negocio particular se excluye nada menos que al Presidente de la República quien es el Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa. // Distinto es el caso de la presentación de iniciativas legislativas, para las cuales tanto en la Constitución Política como en la ley se les otorgan facultades específicas a los ministros y directores de departamentos administrativos para presentar proyectos de ley en representación del Gobierno". (Resalta la Sala)

De conformidad con esta reseña de uno de los cargos presentados dentro de los expedientes D-8636 y D-8637, para la Corte es claro que este cargo y los argumentos presentados para fundamentarlo, coinciden con el cargo enervado en esta nueva oportunidad en contra del Acto Legislativo 05 de 2011 por violación del artículo 375 Superior, en razón a la presunta falta de iniciativa constituyente de los Ministros del Despacho para presentar el proyecto original ante el Congreso.

4.2.2 Ahora bien, en la Sentencia C-317 de 2012, la Corte declaró exequible el Acto Legislativo 05 de 2011 por el cargo de falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho, y como fundamento para dicha declaratoria de exequibilidad expuso lo siguiente (se cita in extenso):

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

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

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

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

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

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

Para la Corte la Constitución Política misma contiene una diferenciación precisa entre las reglas de conformación del Gobierno Nacional, regulada por el artículo 115 Superior¹³, y la regla sobre su representación ante el Congreso de la República, basada en el mandato general de vocería del artículo 208 de la Carta. La argumentación del demandante mezcla ambos conceptos, al pretender la invalidez constitucional de la representación gubernamental con base en las reglas constitucionales sobre la conformación del Gobierno, planteamiento que para la Corte no es de recibo, por las razones recién señaladas.

Incluso resulta plenamente aplicable al tema, el principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete. La argumentación del demandante consiste en establecer una diferenciación constitucional entre la iniciativa legislativa y la iniciativa constituyente, basado en el hecho de que la Constitución contiene una atribución expresa de representación gubernamental para la iniciativa legislativa en cabeza de los Ministros -art. 200-1, C.P.-, y no contiene una atribución similar para la iniciativa constituyente. También se complementa esta argumentación con referencias a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, nota la Corte que, en aplicación del principio hermenéutico básico que se enunció, no es jurídicamente viable deducir, por esta vía, reglas constitucionales implícitas que contrarían el texto mismo del artículo 208 Superior, cuyo mandato general de vocería gubernamental no establece tal diferenciación.

Por las anteriores razones, el cargo será desestimado, y se declarará exequible por este concepto el Acto Legislativo 05 de 2011.” (Resalta la Sala)

En síntesis la Corte concluyó que de una lectura sistemática y coherente de los artículos 375 y 208 de la Constitución Política, se colegía que los Ministros del Despacho tienen un mandato general de representación del Gobierno Nacional y que por tanto obran como representantes del Gobierno ante el Congreso para efectos de ejercer la iniciativa constituyente gubernamental, y tienen la vocería general del Gobierno para estos efectos.

Con base en lo anterior, esta Corporación decidió que el Acto Legislativo 05 de 2011 es constitucional por el cargo relativo a la falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho y procedió a declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011 por dicho cargo.

Así, en este caso existe plena coincidencia tanto del texto normativo demandado, como del cargo que se presenta en esta nueva acción de inconstitucionalidad, el cual se basa en idénticos argumentos expuestos en la demanda que dio origen a la Sentencia C-317 de 2012, relativos a la violación del artículo 375 de la Constitución Política por presunta falta de iniciativa constituyente de los Ministros del Despacho.

De conformidad con lo expuesto, para la Sala es evidente que frente al proceso de constitucionalidad que ahora nos ocupa, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional respecto de lo decidido por la Corte en la sentencia C-317 de 2012, en razón a que (i) existe identidad de la normatividad demandada en ambas oportunidades, esto es, el

Acto Legislativo 05 de 2011; (ii) identidad de cargo por vulneración del 375 de la Constitución Política; e (iii) identidad de argumentos que fundamentan el cargo de los libelos presentados en ambas ocasiones, por falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho.

4.2.4 Por consiguiente, dado que en la sentencia C-317 del tres (03) de mayo de 2012 la Corte Constitucional decidió “Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 05 de 2011, por el cargo relativo a la falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho”, la Corte concluye que frente a esta nueva demanda ha operado el fenómeno de cosa juzgada constitucional, y por lo tanto, en la parte resolutive de esta sentencia resolverá estarse a lo resuelto en ese fallo.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-317 de 2012, mediante la cual esta Corporación decidió “Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 05 de 2011, por el cargo relativo a la falta de iniciativa constituyente en cabeza de los Ministros del Despacho”.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En Sentencias C-259 de 2008 y C-211 de 2003, la Corte al recordar la sentencia C-310 de 2002, precisó que el efecto de la cosa juzgada material depende de si la norma es declarada inexecutable o executable.

2 Sobre el alcance y significado de la cosa juzgada material y formal, de un lado, y absoluta y relativa, de otro, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias C-774 de 2001, C-004 de 2003, C-039 de 2003, C-469 de 2008, C-1122 de 2004 y C-310 de 2002.

3 Sentencia C-397 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, en la sentencia C-489 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), se dijo que “el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico”.

4 Sentencia C-153 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas. S.V. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis.

5 Ver Sentencia C-337-07, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Sentencia C- 492 de 2000.

7 Sentencia C- 478 de 1998.

8 Sentencia C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

9 Ibidem.

10 Consultar la Sentencia C-820 de 2006.

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

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

13 Dispone el artículo 115 Superior en cuanto a la conformación del Gobierno: “El Presidente

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