

Sentencia C-562/00

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Ejercicio/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Finalidad

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Titularidad/DERECHOS POLITICOS-Titularidad no habilita ejercicio

CIUDADANIA-Forma de acreditarla

LEGITIMACION POR ACTIVA EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ciudadano en ejercicio/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación personal

La calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, de manera que la Corte no podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía, hecho que, además, sólo se logra cuando el escrito acusatorio es presentado personalmente ante el funcionario público competente que pueda dar fe del hecho.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación personal acredita calidad de ciudadano en ejercicio

Para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución no es suficiente indicar en la demanda que se es ciudadano colombiano en ejercicio. También es imprescindible que tal condición se demuestre mediante el cumplimiento de la diligencia de presentación personal con exhibición de la Cédula de Ciudadanía de quien interpone la acción, pues sólo así se logra revestir de autenticidad el documento contentivo de la demanda, dando plena certeza al organismo de control de que el mismo proviene de un determinado ciudadano, concretamente, de aquel que aparece suscribiéndolo como un acto de voluntad individual.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Lugar de presentación personal

CORTE CONSTITUCIONAL-Prohibición de asumir ex-officio revisión de normas

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO DERECHO POLITICO-Ciudadano en ejercicio

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Remisión por telefax

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ciudadano en ejercicio

MENSAJES DE DATOS-Fuerza obligatoria y probatoria

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Remisión por medios electrónicos autorizados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Remisión por telefax debe cumplir con presentación personal

ACCION DE TUTELA-Presentación personal

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de legitimación del actor

Referencia: expediente D-2635

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 29, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 (parciales) de la Ley 141 de 1994.

Actor: Luis Enrique Olivera Petro.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 242 de la Constitución Política, el señor Luis Enrique Olivera Petro demandó la inexecutable parcial de los artículos 29, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994.

El Despacho del suscrito magistrado Sustanciador, mediante Auto del 28 de octubre de 1999, decidió admitir la demanda presentada contra los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994 y rechazarla respecto del artículo 29 del mismo ordenamiento, por existir sobre éste -en la parte acusada- pronunciamiento de la Corte que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional.

Admitida entonces la demanda en relación con la acusación parcial formulada contra los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada y se subraya y resalta lo demandado.

ARTICULO 40. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de carbón. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de carbón, se distribuirán así:

Departamentos productores .....	12.0 %
Municipios o distritos productores .....	2.0 %
Municipios o distritos portuarios .....	10.0 %
ECOCARBON, o quien haga sus veces .....	50.0 %
CORPES regional o la entidad que los sustituya en cuyo territorio se efectúen las explotaciones .....	10.0 %
Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación .....	10.0 %
Fondo de Fomento del Carbón .....	6.0 %

Parágrafo: En caso de no existir Corporación Autónoma Regional, las compensaciones en favor de éstas incrementarán las asignadas al Fondo de Fomento del Carbón.

ARTICULO 41. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de níquel. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para explotación del níquel, se distribuirán así:

Departamentos productores .....	37.0 %
Municipios o distritos productores .....	2.0 %
Municipios o distritos portuarios .....	1.0 %
Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación .....	60.0 %

Parágrafo. Las compensaciones monetarias por la explotación de níquel asignadas al Departamento de Córdoba, como departamento productor, se le asignará a lo municipios no productores de la zona del San Jorge, así:

Municipio de Ayapel .....	9.0 %
Municipio Planeta Rica .....	9.0 %

Municipio de Puerto Libertador .....	7.0 %
Municipio de Pueblo Nuevo .....	7.0 %
Municipio de Buena Vista .....	5.0 %
-----	
TOTAL .....	37.0 %

ARTICULO 42. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hierro, cobre y demás minerales metálicos. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de hierro, cobre y demás minerales metálicos de propiedad del Estado, se distribuirán así:

A. Hierro y demás minerales metálicos:

Departamentos productores .....	10.0 %
Municipios o distritos productores .....	4.0 %
Municipios o distrito de acopio .....	50.0 %
Empresa Industrial y Comercial del Estado .....	36.0 %

A. Cobre:

Departamentos productores .....	28.0 %
Municipios o distritos productores .....	70.0 %
Municipios o distritos de acopio .....	2.0 %

Parágrafo. Las compensaciones por explotación del hierro en el departamento de Boyaca se distribuirá así:

Municipio de Nobsa .....	17.0 %
Municipio de Sogamoso .....	17.0 %
Municipio de Paz del Río .....	17.0 %
Municipio de Gámeza .....	1.0 %
Municipio Topaga .....	1.0 %
Municipio Iza .....	1.0 %

Municipio Firavitoba .....	1.0 %
Municipio de Tibasosa .....	1.0 %
Municipio de Pesca .....	1.0 %
Municipio de Cuitiva .....	1.0 %
Municipio de Monguí .....	1.0 %
Municipio de Mongua .....	1.0 %
Municipio de Tasco .....	1.0 %
Municipio de Sativa Norte .....	1.0 %
Municipio de Sativa Sur .....	1.0 %
Empresa Comercial e Industrial del Estado .....	36.0 %
TOTAL .....	100.0 %

ARTICULO 43. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de las esmeraldas. Las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de las esmeraldas se distribuirán así:

A. producto de la explotación en zona de Chivor:

Departamento productor .....	15.0 %
Municipios Productores : Chivor.....	15.0 %
Municipios productores: Ubalá .....	15.0 %
Municipios Productores : Gachalá .....	15.0 %
Municipios Somondoco .....	5.0 %
Municipios Almeida .....	5.0 %
Municipios Macanal .....	5.0 %
Municipios Guayatá .....	5.0 %
Empresa Comercial e Industrial del Estado MINERALCO S.A., o quien haga sus veces, para estudios e investigaciones que fomenten la explotación de las esmeraldas .....	20.0 %

TOTAL .....	100.0 %
B) Producto de las reservas de Muzo, Quípama y Coscuéz:	
Departamento productor .....	15.0 %
Municipios Productores : Muzo .....	10.0 %
Municipios productores: Otanche .....	10.0 %
Municipios Productores : Quípama.....	10.0 %
Municipios productores: Borbur .....	10.0 %
Municipios de Occidente: Saboyá .....	3.0 %
Municipios de Occidente: Chiquinquirá .....	3.0 %
Municipios de Occidente: San Miguel de Sema .....	3.0 %
Municipios de Occidente: Caldas .....	2.0 %
Municipios de Occidente: Pauna .....	3.0 %
Municipios de Occidente: Buenavista .....	2.0 %
Municipios de Occidente: Coper .....	2.0 %
Municipios de Occidente: Maripí .....	2.0 %
Municipios de Occidente: Briceño .....	3.0 %
Municipios de Occidente: Tunungua .....	2.0 %
Municipios de Occidente: La Victoria .....	2.0 %
Empresa Comercial e Industrial del Estado MINERALCO que fomenten la explotación de las esmeraldas .....	18.0 %
TOTAL .....	100.0 %

A. Producto de la explotación en el resto del país:

Departamento productor .....	20.0 %
Municipios o distritos productores .....	40.0 %
Municipios o distritos de la zona de influencia .....	20.0 %

Empresa Comercial Industrial del Estado

MINERALCO S.A. o quien haga sus veces .....	20.0 %
TOTAL .....	100.0 %

ARTICULO 44. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de otras piedras preciosas. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de otras piedras preciosas de propiedad del Estado, se distribuirá así:

Departamento productor .....	45.0 %
Municipios o distritos productores .....	40.0 %

Empresa Comercial Industrial del Estado

MINERALCO S.A. o quien haga sus veces .....	15.0 %
---	--------

ARTICULO 46. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de otros recursos naturales no renovables. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos mineros o petroleros que tengan por objeto la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, no reguladas expresamente en la presente ley, se distribuirán así:

Departamento productor .....	10.0 %
Municipios o distritos productores .....	65.0 %
Municipios o distritos portuarios .....	5.0 %
Fondo de Inversión Regional FIR .....	10.0 %

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio

se efectúan las explotaciones .....	10.0 %
-------------------------------------	--------

ARTICULO 47. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de minerales radioactivos. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de minerales radioactivos de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Departamento productor .....	15.0 %
Municipios o distritos productores .....	60.0 %
Municipios o distritos portuarios .....	5.0 %
Fondo de Inversión Regional FIR .....	10.0 %

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio

se efectúan las explotaciones ..... 10.0 %

Parágrafo. En el caso de no existir Corporación Autónoma Regional las compensaciones a favor de éstas incrementarán las asignadas al Fondo de Inversión Regional FIR.

ARTICULO 48. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de hidrocarburos de propiedad del Estado, se distribuirán así:

Regiones Administrativas y de planificación, o

regiones como entidad territorial, productoras ..... 6.0 %

Departamentos productores ..... 18.0 %

Municipios o distritos productores ..... 6.0 %

municipios o distritos portuarios ..... 8.0 %

Empresa Industrial y Comercial del Estado, ECOPETROL o

quien haga sus veces ..... 50.0 %

CORPES regional o la entidad que lo sustituya, en cuyo

territorio se efectúen las explotaciones ..... 5.0 %

### III. LA DEMANDA

Normas constitucionales que se consideran infringidas

De conformidad con lo expuesto en la demanda, las normas parcialmente acusadas, contenidas en los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, vulneran los artículos 1º, 287 y 360 de la Constitución Política.

#### 2. Fundamentos de la demanda

Interpretando el contenido material del artículo 360 Superior, el actor considera que el derecho a participar en las regalías y compensaciones es exclusivo de los departamentos y municipios en donde se adelantan las explotaciones o por cuyos puertos se transportan los citados recursos naturales no renovables, lo cual descarta que tal prerrogativa pueda hacerse extensiva a órganos estatales de diferente naturaleza. A este respecto, señala que:

“La participación en las compensaciones que da el artículo 360 de la Carta, a los municipios y departamentos, es exclusiva y por ende no incluye a ninguna de las empresas, corporaciones autónomas regionales, fondo de fomento del carbón, Ecopetrol, Corpes, etc, que aparecen en los artículos demandados parcialmente.

“Al ser las compensaciones una participación exclusiva de las entidades territoriales, es lógico, que es a éstas y sólo a éstas entidades territoriales a las que deben llegar esas

compensaciones.”

En armonía con lo anterior, sostiene que la distribución de las compensaciones a entidades públicas diferentes de los municipios y departamentos productores y portuarios, viola también el principio de autonomía que la Constitución les reconoce a las entidades territoriales para gestionar sus negocios y administrar sus propios recursos (C.P., arts. 1° y 287). Deja constancia el demandante de que “ si bien la Corte Constitucional, en diferentes sentencias referidas al régimen de regalías, sostiene que ‘las regalías son de propiedad del Estado’, no está por demás señalar que la Nación, con la inclusión de los artículos 360 y 361 de la Carta de 1991, está renunciando a participar en las regalías y compensaciones, y por lo tanto su propiedad es relativa y por ahora está condicionada constitucionalmente por los arts. 360 y 361 de la Carta.”

En tratándose de los artículos 41 y 48 de la Ley 141 de 1994, el actor aduce la existencia de una causa adicional de inconstitucionalidad. Respecto del primero (art. 41), considera que por su intermedio se vulnera el principio de igualdad por cuanto la distribución de las compensaciones monetarias que son reconocidas al Departamento de Córdoba, sólo favorecen a 5 de sus 27 municipios –Ayapel, Planeta Rica, Puerto Libertador, Pueblo Nuevo y Buenavista-, quedando excluidos los 22 municipios restantes. En relación con el segundo (art. 48), anota que a través de las compensaciones que la norma ordena distribuir a favor de Ecopetrol, se está desconociendo el mandato constitucional que prohíbe conceder exenciones cuando se trata de tributos de propiedad de las entidades territoriales. A su juicio, “en la mayoría de los contratos de asociación vigentes, Ecopetrol es socio con el 50%, y por ello, para el caso, le corresponde pagar el 50% de las compensaciones; como el art. 48 de la Ley 141/94 le está devolviendo ese 50% de compensaciones, entonces Ecopetrol no está pagando un solo peso por compensaciones”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación que se inhiba para emitir pronunciamiento de fondo o, en su defecto, que declare exequible los apartes acusados por encontrarlos ajustados a la Constitución Política.

Previo al análisis de las causas que respaldan la solicitud de exequibilidad, el apoderado del Ministerio advierte que la demanda formulada en la presente causa adolece del requisito de la presentación personal, hecho que, a su juicio, le impone a la Corte adoptar una decisión inhibitoria por cuanto no se cumple una de las exigencias mínimas de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

Sobre el particular, sostiene que fue voluntad del constituyente de 1991 exigir que las acciones que propenden la defensa de la Constitución se interpongan por quienes acrediten la calidad de ciudadanos, como una manifestación del derecho que tienen éstos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P: art. 40). Por ello, “es consustancial a esta clase de procesos que exista una legitimación por activa y que la misma

sea demostrada bien ante la Corporación en donde se tramita, sea ante funcionario que tiene el carácter de fedatario público y, acto seguido, se disponga la remisión al Tribunal Constitucional.” A su entender, resulta indispensable que exista precisión acerca de si el impugnante “es ciudadano y si es quien afirma ser sin que por ello se esté atentando contra el principio de buena fe.”

Así, para el interviniente, la exigencia constitucional de acreditar la calidad de ciudadano - mediante la diligencia de la presentación personal de la demanda- no se agota por el simple hecho de que el actor sea conocido de autos, ante la circunstancia de haber actuado como parte en diversos procesos, pues tal requisito de procedibilidad se encuentra individualizado para cada una de las acciones que se presenten y tramiten. En realidad, encuentra necesario que deba determinarse “si efectivamente quien remitió la demanda era el impugnante y, en consecuencia, si, además, tenía la voluntad de iniciar un proceso de constitucionalidad”.

Respecto de los cargos que se esgrimen contra las normas parcialmente demandadas, considera el interviniente que los mismos no están llamados a prosperar en cuanto desatienden el verdadero sentido que la Constitución Política le ha fijado al régimen de regalías y compensaciones. Destaca que las compensaciones monetarias que se pagan por la explotación de recursos naturales no renovables, al igual que las regalías, son fondos de propiedad de la Nación y no de las entidades territoriales quienes, sin embargo, tienen sobre éstos derechos de participación en los términos que fije el legislador.

Explica, invocando la abundante jurisprudencia de esta Corporación, que ni las regalías ni las compensaciones tiene un carácter tributario y, en esa medida, “se trata de contraprestaciones derivadas de la permisión que otorga el Estado para la explotación de un recurso natural no renovable.” Ello, por supuesto, descarta que exista una primacía o prerrogativa en la participación directa de la inversión y destino de los recursos que unas y otras puedan generar.

Sostiene, que si bien las regalías que no son asignadas a los departamentos y municipios deben ir al Fondo Nacional de Regalías, tal como lo indica el artículo 361 de la Carta, no ocurre lo mismo con las compensaciones pues sobre éstas, al margen de la participación que debe reconocérsele a las entidades territoriales productoras, no pesa exigencia constitucional que obligue la distribución de sus excedentes a un determinado fondo o a las propias entidades territoriales. El apoderado del ministerio entiende, dentro de una interpretación armónica de los artículos 360 y 361 de la Carta, que existe un régimen constitucional especial para las compensaciones monetarias que le permite al legislador, bajo ciertos criterios de razonabilidad, involucrar en su participación a personas jurídicas de derecho público distintas de las entidades territoriales, siempre y cuando las mismas se encuentren involucradas en el proceso productivo que genera los recursos por compensación. En relación con esta afirmación, el interviniente concluye que:

“el legislador logra, mediante las compensaciones, globalizar todo el proceso de explotación y transporte, e irradiar recursos a todas las entidades que de una u otra forma participan en él. Es apenas razonable que las entidades que no son destinatarias de las regalías (A salvo las Corporaciones Autónomas), encuentren fuentes de financiación en los otros derechos que se pueden pactar por la explotación, voluntad ex profesa del constituyente”

## Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La ciudadana María Teresa Cabarico Almario, actuando en representación del Ministerio de Minas y Energía, presentó oportunamente escrito de intervención solicitando la declaratoria de exequibilidad de las normas parcialmente acusadas por considerar que, contrario a lo afirmado por el demandante, el artículo 360 de la Carta no reconoce un principio de exclusividad a favor de los departamentos y municipios, en lo que tiene que ver con la distribución de las regalías y compensaciones.

Citando el Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas-, a su juicio fuente formal de la construcción de los artículos 360 y 361 de la Carta Política, la interviniente afirma que las compensaciones constituyen contraprestaciones adicionales -a las regalías- que percibe el Estado a cargo de las personas a quienes se les otorga el derecho a explorar y explotar recursos minerales.

Sobre la base de esta definición, la apoderada del Ministerio de Minas y Energía señala que la Constitución Política (arts. 360 y 361), tomando como base la legislación preexistente contenida en el Código de Minas, estableció reglas diferentes de reparto para las regalías y las compensaciones, permitiendo que “las entidades territoriales, beneficiarias de recursos provenientes de regalías, continúen recibéndolas y que, además, por la vía de las compensaciones y de las transferencias, otras entidades perciban ingresos para continuar con el desarrollo de sus actividades y, que al igual que los entes territoriales se beneficien de dichas compensaciones.” A su juicio, los artículos 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, son una clara consecuencia de las disposiciones constitucionales arriba citadas, mediante los cuales se busca garantizar “el derecho de las entidades descentralizadas titulares de aportes, en desarrollo de los cuales suscriban contratos de gran minería, a recibir como contraprestación económica, parte de esas contraprestaciones...”

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el jefe del Ministerio Público emitió su concepto sobre la demanda formulada y solicitó a la Corte Constitucional que declare exequibles las normas parcialmente acusadas.

Recuerda esa agencia fiscal que por mandato expreso del artículo 332 de la Carta Política, el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, por lo que debe entenderse que tanto la Nación como las entidades territoriales tiene derecho a participar de los beneficios que arroje la explotación de esos recursos en los términos que fije la ley.

Interpretando el contenido del artículo 360 Superior, sostiene que si el Estado es el titular de los recursos naturales no renovables, a él le corresponde conceder el derecho de explotación y exigir a los contratistas el reconocimiento de contraprestaciones económicas -regalías y compensaciones-, teniendo en cuenta los parámetros que haya dispuesto el legislador respecto de las condiciones de concesión y distribución de esos beneficios (C.P. art. 360).

En esa medida, considera el Ministerio Público que la participación de entidades del orden nacional en la distribución de las contraprestaciones derivadas de la explotación de los

recursos naturales no renovables se hace necesaria, “con el fin de facilitar la coordinación para la explotación y distribución de esos recursos, extendiendo sus beneficios a todos los colombianos.” Así, bajo el entendido que las compensaciones son beneficios económicos estipulados en los contratos, “el derecho a participar de ellas no se deriva de la propiedad sobre los recursos naturales no renovables sino de la distribución que de ellas haga el legislador entre: el ente público que haya recibido los aportes mineros por parte del Estado, los entes territoriales que contribuyan de cualquier manera al proceso de exploración, explotación, transporte, distribución y transformación, de estos recursos y las entidades públicas, que desarrollen actividades a favor de la región, del medio ambiente o del fomento de la actividad a la que pertenece la correspondiente explotación”, que es lo que precisamente ocurre en el caso de las normas acusadas.

Para esa agencia fiscal, la distribución de las compensaciones a favor de personas jurídicas distintas a las entidades territoriales no vulnera el principio de autonomía que la Constitución le reconoce estas últimas para gestionar sus intereses y administrar sus propios recursos, por cuanto, en materia de uso y explotación del subsuelo, la precitada autonomía se limita “a los recursos que les asigne la ley y dentro de los términos que ésta les señale”.

A juicio del organismo de control, no se desconoce la autonomía fiscal del Departamento de Córdoba ni tampoco el derecho a la igualdad, por el hecho de que se distribuyan las compensaciones derivadas de la explotación de níquel sólo entre algunos de sus municipios (art. 41), pues como se ha dicho, “la asignación de éstas es facultad del Legislador de conformidad con criterios técnicos y con fundamento en la evaluación de la participación, el impacto y las funciones de cada uno de los entes que reciben compensaciones...”. Tampoco encuentra viable la acusación sobre una doble asignación de Ecopetrol, cuando éste actúa como parte en los contratos de concesión y como beneficiaria de las compensaciones por la explotación de hidrocarburos (art. 48), ya que la “naturaleza de los derechos es diferente al constituirse en un caso como socio y por tanto tener derecho a las utilidades que produzca la sociedad y, por otro, como titular de los aportes mineros que le fueron otorgados y por los cuales tiene derecho a participar de las compensaciones.”

## VI. Consideraciones de la Corte.

### La competencia

De conformidad con lo preceptuado en el numeral 4° del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra una norma que forma parte de una ley de la República.

### 1. Cuestión previa

En su escrito de intervención, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le solicitó a la Corte abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo en la presente causa, por cuanto el impugnante no cumplió con el requisito de la presentación personal de la demanda. A su juicio, tal omisión impide determinar “si el accionante es ciudadano y si es quien afirma ser”, desconociéndose la exigencia constitucional que legitima el ejercicio de la acción pública de inexecutable cual es la de detentar la calidad de ciudadano (C.P. art. 40).

En esta medida, resulta imprescindible que la Corte, antes de adelantar el respectivo análisis de fondo de las normas parcialmente acusadas, entre a determinar si la diligencia de presentación personal de la demanda comporta un requisito de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad y, en consecuencia, si tal irregularidad le impide a la Corte proferir la respectiva decisión de fondo.

2. Acreditar la calidad de ciudadano en ejercicio constituye requisito esencial para presentar demandas de inconstitucionalidad.

Tal como lo ha señalado esta Corporación, el control de constitucionalidad de las leyes es consustancial a nuestro Estado Social de Derecho en cuanto éste último comporta, desde el punto del vista del ejercicio del poder soberano, la existencia de un orden jurídico jerarquizado en cuya cabeza se encuentra la Constitución Política como fuente o principio de dicho orden.

La supremacía de la Constitución, esto es, la posición de privilegio que ese texto ocupa en el ordenamiento jurídico del Estado, obedece no sólo al hecho de contener los principios fundamentales que lo constituyen y de los cuales derivan su validez las demás normas positivas, sino también, a la circunstancia de proyectar la ideología y filosofía política, social y económica que finalmente dirige y orienta las relaciones internas de los gobernantes y gobernados como integrantes activos de la comunidad estatal.

En orden a instituir la Constitución como primer fundamento del sistema jurídico colombiano, el artículo 4° de la Carta dispone que “la constitución es norma de normas” y que en caso de que exista “incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicaran las disposiciones constitucionales. La consecuencia obvia al principio de que la ley debe estar subordinada a la Constitución y, por tanto, a que su contenido material se encuentre acorde con el texto superior, es, precisamente, el establecimiento de mecanismos de control que permitan garantizar la operancia de ese fundamento de Estado -la suprallegalidad de la Constitución frente al derecho interno-.

En Colombia, el control de constitucionalidad se ejerce por los ciudadanos a través de una acción pública de carácter jurisdiccional cuya “finalidad es retirar o mantener en el ordenamiento una norma, según ésta sea o no exequible, por medio de una decisión que tiene efectos erga omnes”<sup>1</sup>. Esta acción, que representa una conquista propia de las democracias participativas, se consagró por primera vez en la Ley 2ª de 1904 -para los decretos leyes- y, posteriormente, en el Acto legislativo N° 3 de 1910 -para las leyes en sentido formal y material-<sup>2</sup>. Actualmente, el artículo 40 de la Constitución de 1991, al reconocerle a todo ciudadano el derecho “a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, lo faculta para “Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

Así, la acción pública de inconstitucionalidad, con la que se pretende mantener la integridad de la Carta Política al margen de pretensiones o intereses de orden individual y subjetivo, constituye, entonces, uno de los derechos políticos que, con excepción de la participación de los extranjeros en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital (C.P.

art. 100), se entienden reservados -en forma exclusiva y excluyente- a los nacionales colombianos, siempre y cuando éstos hayan obtenido la ciudadanía y se encuentren en ejercicio de la misma (C.P. art. 40). Tal como se infiere de las normas constitucionales que regulan la materia, es claro que el sólo hecho de ser titular de los derechos políticos no habilita al nacional para ejercerlos. Para estos efectos, resulta imperiosa la ciudadanía que se ejerce, mientras la ley no disponga otra edad, a partir de los 18 años (C.P. art. 98) y se acredita, según lo indica el Código Nacional Electoral, con la cédula que expide la Registraduría Nacional del Estado Civil como organismo encargado de resolver los asuntos relativos a la identidad de las personas (C.P. art. 120).

Ahora bien, la exigencia según la cual sólo los ciudadanos en ejercicio se encuentran habilitados para velar por la vigencia efectiva de la Carta Política, no sólo aparece contenida en el artículo 40 Superior. También lo expresa el artículo 241 del mismo ordenamiento que, al confiarle a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos que éste prescribe, le asigna a dicho organismo, entre otras funciones, la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza ley. La norma citada es del siguiente tenor literal:

“Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:

“...”

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. 5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

En este orden de ideas, la calidad de ciudadano en ejercicio constituye un requisito sustancial para convertirse en sujeto activo de la acción pública de inconstitucionalidad, de manera que la Corte no podría emitir pronunciamiento de fondo respecto de aquellos preceptos legales que han sido demandados, si quienes formulan la acusación no demuestran tener esa condición. En realidad, tal como se advierte de los mandatos contenidos en los artículos 40 y 241 de la Carta, la capacidad jurídica para iniciar y concluir válidamente al juicio de inconstitucionalidad la tiene únicamente quien acredite estar en ejercicio de la ciudadanía, hecho que, además, sólo se logra cuando el escrito acusatorio es presentado personalmente ante el funcionario público competente que pueda dar fe del hecho. Sobre el punto, esta Corporación ha tenido oportunidad de afirmar que:

La Corte Constitucional, que tiene definidas sus competencias en el propio texto de la Carta, en sus estrictos y precisos términos, como lo subraya el artículo 241, carece de competencia para decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma si el conflicto no le es planteado por quien puede plantearse, de conformidad con los expresos mandatos constitucionales, salvo que la propia Constitución haya dado lugar a su actividad oficiosa,

como acontece con el control sobre los decretos presidenciales que declaran y desarrollan los estados de excepción (arts. 212, 213 y 215 C.P.). (Sentencia C- 536/98, M.P. José Gregorio Hernández Galindo) (Negrillas dentro de texto).

Ciertamente, en cuanto el artículo 241 Superior le impone a esta Corporación desarrollar sus funciones “en los estrictos y precisos términos de este artículo”, resulta relevante para la definición del juicio de inconstitucionalidad; es decir, para que la Corte pueda “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” y “contra los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución”, que exista legitimación por activa y que la misma se acredite directamente ante la Secretaría de la Corte Constitucional o, en su defecto, si el ciudadano reside en lugar distinto al de la sede del Tribunal, ante cualquier juez o notario del país. En relación con el punto, el artículo 84 del Código de Procedimiento Civil, tal como fue modificado por el numeral 36 del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989, consagra expresamente que “Las firmas de la demanda deberán autenticarse por quienes las suscriban, mediante comparecencia personal ante el secretario de cualquier despacho judicial, o ante notario de cualquier círculo...”.

Pensar que la Corte Constitucional puede resolver la demandas que se formulen contra las leyes y decretos legislativos sin que previamente se haya establecido la calidad de ciudadano en ejercicio del demandante, es darle a la acción pública un carácter de aparente oficiosidad que, ciertamente, repugna con la filosofía participativa de esta figura de control la cual, como se anotó anteriormente, ha sido reconocida exclusivamente a los ciudadanos colombianos como una conquista propia de los sistemas democráticos frente a aquellos absolutistas que concentran en sus líderes y algunos de sus órganos de gobierno, todo el poder político y, por contera, el ejercicio de los derechos relacionados con la progresión o gestación del verdadero Estado de derecho. En relación con lo anterior, esta Corporación precisó que:

El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos que éste prescribe. Para dar cumplimiento a tales propósitos, la norma le asigna a la Corte, entre otras funciones, la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza ley, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (numerales 4° y 5°).

La observancia de este mandato le impide al organismo de control constitucional asumir ex officio la revisión de estas normas, debiendo limitarse a examinar sólo aquellas que han sido formalmente acusadas por los ciudadanos mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. (Sentencia C-520/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Cabe destacar, entonces, que el requisito de la presentación personal de la demanda no atenta contra el principio que propugna por la supremacía del derecho sustancial sobre el formal (C.P. art. 228), ya que, según se ha expresado, es la connotación de derecho político que identifica a la acción pública de inconstitucionalidad, la que hace imprescindible la acreditación previa de la calidad de ciudadano en ejercicio, de manera que el

desconocimiento de este presupuesto afecta un aspecto principal o sustancial del ejercicio de la acción pública: la titularidad del interés o aptitud del sujeto para acceder legítimamente al proceso de control constitucional.

La necesidad de demostrar que se está en ejercicio de la ciudadanía tampoco desconoce la presunción de buena fe (C.P. art. 83) pues, además de obedecer a un presupuesto de orden constitucional sustentado en los principios de la autonomía de la voluntad y de la seguridad jurídica, la misma exigencia es también desarrollo del postulado constitucional según el cual “El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implican responsabilidades” (C.P. art. 95). Responsabilidades que a su vez se materializan en los deberes que le asiste a toda persona de “cumplir la Constitución y las leyes” e igualmente, de “Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia” (C.P. arts. 6° y 95).

## 2.1 Decisión inhibitoria por falta de legitimidad del actor.

De cara al asunto que ocupa la atención de la Corte, se constata que si bien la demanda formulada contra los artículos 29, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994 cumple con los requisitos de procedibilidad que consagra el Decreto 2067 de 1991, hecho que en principio motivó su admisión, no aparece que el impugnante haya acreditado su condición de ciudadano en ejercicio.

En efecto, una vez revisado con detenimiento el escrito acusatorio que fue enviado vía fax desde la ciudad de Sincelejo (Sucre), se concluye que el demandante, a pesar de que aduce actuar “EN CALIDAD DE CIUDADANO”, omitió cumplir con la diligencia de presentación personal ante el funcionario competente -juez o notario del lugar-, lo cual hace imposible determinar si el iniciador de la acción pública es quien dice ser y, además, si detenta la calidad de ciudadano colombiano en ejercicio. En esta medida, la Corte no puede entrar a decidir sobre la demanda formulada, pues no existe legitimación por activa en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

No cuestiona la Corte el hecho de que el documento contentivo de la presente acusación haya sido enviado por telefax a la sede de la Corporación, pues entiende que, gracias a los avances tecnológicos que se han presentado en el campo de las comunicaciones, al orden jurídico interno se han venido incorporando algunas preceptivas que, amparadas también en los principios de eficacia, economía, celeridad y primacía de lo sustancial, le otorgan plena validez a ciertos actos procesales que se realizan bajo esa modalidad de mensaje de datos<sup>4</sup>. Recientemente, se expidió la Ley 527 de 1999, por medio de la cual se define y reglamenta -entre otros- el acceso y uso de los mensajes de datos, en cuyo artículo 10° se le reconoce “fuerza obligatoria y probatoria” a toda información que se allegue a las actuaciones administrativas y judiciales “en forma de un mensaje de datos”.

No obstante lo anterior, en atención a la rigurosidad o severidad que es necesario imprimirle a ciertos actos -como ocurre con el ejercicio del derecho de acción-, es evidente que la efectividad y eficacia de las actuaciones jurisdiccionales surtidas a través de los medios electrónicos autorizados, está condicionada a que la información transmitida sea recibida en forma clara, completa y oportuna, e igualmente, a que el sistema de datos utilizado sea apropiado y se adecue a las características del acto a ejecutar, permitiendo que se cumplan

y verifiquen los requisitos que la Constitución y la ley exigen para su realización material. A este respecto, el artículo 11 de la citada ley 527 de 1999 es bastante claro cuando sostiene que “Para la valoración de la fuerza probatoria de los mensajes de datos a que se refiere esta ley, se tendrán en cuenta las reglas de la sana crítica y demás criterios reconocidos legalmente para la apreciación de las pruebas”.

A propósito del asunto que ahora se debate, se ha explicado con precisión que, por mandato expreso de los artículos 40 y 241 de la Constitución Política, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad comporta la acreditación de la condición de ciudadano. Así, aun cuando se utilice el telefax como medio para formular la respectiva demanda, al impugnante le corresponde cumplir con la diligencia de presentación personal del escrito ante juez o notario, pues es la única manera de darle autenticidad al mismo y, en esa medida, de conocer con certeza que el documento proviene de quien aparece enviándolo. Sobre este particular, frente a un caso análogo al que ahora se debate, la Corte precisó:

“La razón expuesta obliga a la Corte a extender su conocimiento a la integridad del artículo 38 de la ley demandada, lo que se hace por los motivos expresados y no en virtud de la petición extemporánea formulada por el actor, luego de admitida la demanda. De hecho, la adición de la demanda - producida su admisión -, no está contemplada en el régimen legal que gobierna los procesos constitucionales. Menos todavía, si para hacerla, se recurre al simple envío de un mensaje electrónico, carente de presentación personal.” (Sentencia C-264/96, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). (Negritas fuera de texto).

Pero también en el ámbito de la acción de tutela, cuya regulación proyecta un amplio grado de informalidad, este alto tribunal ha considerado que la presentación personal de la demanda supone un requisito para su validez:

Observa la Corte que en el auto admisorio de la presente demanda de tutela, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Bucaramanga estableció que sólo se tendrían como accionantes a los señores Alix Leonor Chacón Gálvez y Humberto Castellanos Bueno, quienes cumplieron con el requisito de presentación personal del libelo demandatorio. No así a los demás signatarios del mismo quienes no cumplieron con esta formalidad.

Al proceder de esta manera le asistía razón a la juez segunda, toda vez que no mediando poder expreso, ni configurándose los supuestos sobre los que podría presentarse una agencia oficiosa, no era posible admitir como demandantes a personas plenamente capaces que no hubieran presentado personalmente su solicitud de tutela. (Sentencia T- 419/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes y, acatando lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada contra los artículos 29, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, por cuanto el demandante no acreditó su calidad de ciudadano en ejercicio tal como lo exigen los artículos 40 y 241 de la Constitución

Política.

## VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE :

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la demanda formulada contra los artículos 29, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 47 y 48 de la Ley 141 de 1994, por cuanto el demandante no acreditó su calidad de ciudadano en ejercicio tal como lo exigen los artículos 40 y 241 de la Constitución Política.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-562/00

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación persona que acredita calidad de ciudadano en ejercicio (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Falta de presentación personal se corrige en la admisión/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Admitida hay lugar a decisión de fondo (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Expedición de auto que subsane vicio inicial (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Informalidad (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2635

Hemos salvado nuestro voto en el asunto de la referencia por cuanto, según pensamos, no había lugar a la decisión inhibitoria si la Corporación se hubiese resuelto a aplicar el principio superior de prevalencia del Derecho sustancial.

Que en esta ocasión el actor haya omitido la presentación personal de la demanda es algo que habría podido corregirse en el momento procesal de su admisión. Ya admitida, es decir, cumplidos -según el Magistrado Sustanciador- los requisitos señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, se dio comienzo al proceso y la Corte, al admitir la demanda, partió del supuesto de la ciudadanía. Tenía que proferir sentencia de fondo.

La posición de la mayoría resulta demasiado formalista.

Propusimos que se dictara, en gracia de discusión, un auto de Sala Plena para mejor proveer, encaminado a obtener que el accionante dijera si en efecto era él quien había presentado la demanda, subsanando así el supuesto vicio inicial, para que tuviera lugar con toda efectividad el control constitucional de las normas demandadas, pero no se aceptó.

A nuestro modo de ver, el enfoque ahora adoptado contradice el carácter informal de la acción de inconstitucionalidad, desconoce la jurisprudencia de la Corte, obstaculiza la tarea de control y primordialmente lesiona el derecho político del ciudadano.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Sentencia C-447/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Cfr. la Sentencia C-003/93, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Cfr., entre otras, las Sentencias T-451/93 (M.P. Jorge Arango Mejía) y T-419/96 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

4 Cfr., entre otros, el artículo 251 del Código de Procedimiento Civil, la Ley 489 de 1998 y la Ley 527 de 1999.