

Sentencia C-968/12

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011 SOBRE SISTEMA GENERAL DE REGALIAS, SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 360 Y 361 DE LA CONSTITUCION POLITICA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Competencia de la Corte Constitucional solo por vicios de procedimiento

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término de caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS POR VICIOS DE COMPETENCIA-Requisitos

En términos del artículo 40.6 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo para la efectividad de este derecho interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de naturaleza pública e informal que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficio de la ciudadanía y la protección del interés general. No obstante, la presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos según lo establecido por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que establece, entre otros requerimientos, el expresar las razones por las cuales se estima violado el ordenamiento constitucional, que conforme a reiterada jurisprudencia deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Sobre el alcance de tales exigencias la Corte ha señalado que: “la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte [suficiencia]”. Ahora bien, en la formulación de cargos contra actos legislativos en que se propone un vicio de competencia por exceso en el poder de reforma constitucional (vicio de sustitución), resulta comprensible

que se imponga una mayor carga argumentativa que aquella exigida para incoar acciones contra disposiciones infraconstitucionales. El examen constitucional por sustitución de la Constitución no es un juicio de contenido material ni tampoco de intangibilidad, al no tener por objeto constatar una contradicción entre normas, como acaece comúnmente en el control material ordinario, ni verificar si se presenta la violación de un principio o regla como sucede en el control de intangibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Incremento de la carga argumentativa

En la formulación de cargos contra actos legislativos en que se propone un vicio de competencia por exceso en el poder de reforma constitucional (vicio de sustitución), resulta comprensible que se imponga una mayor carga argumentativa que aquella exigida para incoar acciones contra disposiciones infraconstitucionales. El examen constitucional por sustitución de la Constitución no es un juicio de contenido material ni tampoco de intangibilidad, al no tener por objeto constatar una contradicción entre normas, como acaece comúnmente en el control material ordinario, ni verificar si se presenta la violación de un principio o regla como sucede en el control de intangibilidad. Para la Corte se debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución de la Constitución, dado que no basta con afirmar que con la reforma se cambió la Carta Política precedente, sino que debe justificarse, con argumentos suficientes, que dicho cambio implicó la abrogación de la Constitución vigente o uno de sus elementos esenciales. Ello resulta necesario si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza de las disposiciones que se cotejan. Particularmente, ha exigido este Tribunal una carga argumentativa rigurosa encaminada a demostrar: i) cuáles son los pilares esenciales de la Constitución que se sustituyen; ii) por qué son definitorios de la identidad de la Carta Política; iii) cuál es el nuevo elemento introducido con la reforma constitucional; y iv) por qué dicho elemento sustituye el anterior de tal forma que lo hace definitivamente incompatible, llegando incluso a desnaturalizar la estructura básica del ordenamiento superior. No puede pasarse por alto que las reformas a la Carta Política introducen elementos que antes no se encontraban, al igual que modifican los existentes, incluyen restricciones y pueden contemplar disposiciones que contradigan aspectos que habían sido objeto de regulación. De ahí que no todas las modificaciones que introducen una reforma constitucional tienen la entidad de sustituir per se la Constitución. Solo lo hacen

aquellas que quebrantan, destruyen o suprimen un aspecto que confiere identidad a la Constitución de 1991, de suerte que su inclusión supone que la Carta Política ya no es la que era, sino otra totalmente diferente. Por consiguiente, para que la Corte pueda entrar a examinar si asiste razón al accionante al señalar que el Congreso excedió su poder de reforma a la Constitución, es menester que indique de qué manera dichos cambios son sustanciales y trascendentales frente a postulados que diseñan la identidad de la Constitución

Referencia: expediente D-9110

Actores: Camilo Andrés Abril Jaimes y Carlos Alberto López Cadena.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, los ciudadanos Camilo Andrés Abril Jaimes y Carlos Alberto López Cadena solicitan a la Corte la declaración de inexecuibilidad del Acto Legislativo 05 de 2011.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 01 de junio de 2012, procedió a admitirla, disponiendo: i) comunicar inmediatamente la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior, al Ministro de Justicia y del Derecho, y al Ministro de Hacienda y Crédito Público; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; y finalmente iii) invitar al Departamento Nacional de Planeación; a la

Federación Colombiana de Municipios; a la Agencia Nacional de Hidrocarburos; al Centro de Estudios de derecho, justicia y sociedad Dejusticia; a la Comisión Colombiana de Juristas; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Santo Tomás, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, para que aportaran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DEL ACTO LEGISLATIVO ACUSADO

A continuación, se transcribe el acto legislativo cuestionado:

“ACTO LEGISLATIVO 05 DE 2011

(julio 18)1

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos

provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

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

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

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

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

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional

territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

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

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 la 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 DE INCONSTITUCIONALIDAD

Los accionantes señalan que el Acto Legislativo 05 de 2011 “infringe” el preámbulo y los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 13, 83, 287, 345 y 374 de la Constitución. Como metodología de exposición inician por desarrollar una extensa parte dogmática denominada “concepto de vicio de competencia en el trámite de una reforma constitucional por acto legislativo”, en el cual explican el alcance del juicio de sustitución, el objeto de la sustitución de la Constitución por reforma mediante acto legislativo, las formas de sustitución de la Carta Política, el concepto de principio definitorio de la Constitución y la técnica sobre el juicio de sustitución.

A continuación, estructuran la demanda bajo dos acápite: el alcance conceptual de los principios que estiman definitorios de la Constitución y el análisis para colegir que se ha presentado una sustitución del ordenamiento superior, como pasa a explicarse sucintamente:

1. La descentralización. Determinado su significado con base en la jurisprudencia constitucional y la doctrina², afirman que al centralizarse los recursos de regalías, dado que los entes territoriales de ser titulares del 100% (texto original, arts. 360 y 361 superiores) se quedaron solo con el 20% (art. 2º, A.L. 05/11), que a su vez quedó condicionado a los planes de desarrollo, se sustituye o reemplaza la Constitución. Sostienen que dicho acto “(i) arrebató los recursos de las regalías a las diferentes entidades territoriales [principal fuente exógena], (ii) cercena la principal herramienta de descentralización administrativa, fiscal y presupuestaria y, con ello (iii) hace nugatorios el principio de descentralización [...], (iv) imposibilita el desarrollo de las competencias asignadas por la Constitución a las entidades territoriales, con lo cual finalmente (v) entorpece la realización de los fines fijados por el Constituyente”³.

2. La autonomía territorial. Referido el alcance conceptual conforme con la jurisprudencia constitucional⁴, extraen que bajo el régimen inicial de distribución de regalías previsto por el Constituyente de 1991, se disponía que los ingresos que obtuviera el Estado fueran destinados a los entes territoriales para la gestión de sus propios intereses. Luego de reiterar que se priva a las entidades territoriales del 80% de los recursos que constituían su principal fuente exógena y que se limita el 20% restante a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo territorial, agregan que con el parágrafo 2, del artículo 2º, también se “hace nugatoria la restringida capacidad decisoria de las entidades territoriales en materia presupuestaria y de gasto público por cuanto dicha competencia fue adjudicada a órganos colegiados compuestos principalmente por representantes del sector central de la administración”⁵.

3. El principio democrático. Luego de aludir a su ámbito conceptual y carácter universal y expansivo, que les permite sostener que se está ante un eje definitorio de la Constitución⁶, anotan que se sustituye este principio porque: i) se altera y afecta intensamente la libertad

de configuración del legislador en tanto el acto legislativo reguló hasta el detalle los fondos y los porcentajes de los recursos (art. 2º y parág. 2º trans.), convirtiéndolo en una norma cerrada que petrifica las regalías y cuya regulación ha debido hacerse por ley ordinaria; ii) se altera y afecta intensamente la facultad del Congreso para discutir y autorizar los presupuestos públicos como sucede con el parágrafo 1º del artículo 2º (recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación), que sustituye principios como la legalidad del gasto y, por consecuencia, el pluralismo, la democracia participativa y la separación y control entre los poderes. Señalan que esa competencia solo la tiene el Constituyente primario⁷.

4. El principio de igualdad. Establecido su alcance y lo que compone la igualdad formal y sustancial, que les lleva a derivar en la existencia de un pilar constitucional⁸, aseveran que con el artículo 2º, según datos de la Federación de Municipios para el Departamento del Casanare, de los 13 municipios con derecho a asignaciones sus recursos para el 2012 se redujeron entre el 56 y 99% respecto a las regalías liquidadas en el 2011, con lo cual se “sustituyó el principio de igualdad material al que estaba obligado a no cambiar por otro totalmente opuesto, [...], ya que la misma solo pertenece al Constituyente primario; [...] el legislador desconoció la realidad, sobre las cargas sociales y ambientales de las regiones productoras de los recursos naturales no renovables”.

5. El principio de la confianza legítima. Una vez expuesto el fundamento y concepto que les permite inferir que se está ante un eje definitorio de la Constitución⁹, aseguran que se recortan entre el 94 y 99% los recursos de algunos municipios, por lo que es contundente el cambio legislativo después de 20 años de estabilidad, así como la ausencia de mecanismos que permitan adecuarse a la nueva situación y distribuir su presupuesto de tal manera que pudieran lograr cubrir al menos sus compromisos sociales, por lo que deducen la existencia de una sustitución de la confianza legítima y, de esta forma, de la buena fe y la seguridad jurídica.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Minas y Energía

Solicita la inhibición o en su defecto la exequibilidad del acto cuestionado. Señala que la demanda realiza juicios de contenido material y de intangibilidad al tener por objeto constatar una contradicción entre normas y la violación de principios, lo cual escapa al juicio

de sustitución. Asevera que se parte de un supuesto equivocado, toda vez que es el Estado el propietario de las regalías y no los entes territoriales a quienes les asiste es un derecho de participación¹⁰.

En cuanto a los principios de descentralización y autonomía encuentra que lo que se presenta es un reproche contra el acto legislativo por supuestamente haber “privado” a las entidades territoriales del 80% de los recursos, lo cual además de ser un reclamo particular no es cierto atendiendo la simple lectura del artículo 2º de dicho acto, que por el contrario dispone que los recursos sean destinados a todos los entes territoriales, particularmente a los más pobres del país, desarrollando el concepto de equidad regional, lo que le lleva a sostener la constitucionalidad del acto. Sobre el principio democrático aduce que si bien es un eje definitorio de la Constitución, en la demanda no se sustenta ni demuestra cómo a través del acto legislativo vino a ser sustituido o remplazado por otro integralmente distinto. Agrega que las entidades territoriales se encuentran representadas en el Constituyente derivado que expidió el acto en cuestión, el cual surtió el procedimiento establecido constitucional y legalmente.

Respecto al principio de igualdad explica que basta con observar el artículo 2º del acto para considerar que los accionantes no exponen el verdadero sentido de la reforma, que tiene por finalidad buscar la equidad regional en materia de regalías. Por último, en relación con el principio de confianza legítima estima que no se trató de una decisión súbita del Constituyente derivado, máxime cuando en el acto legislativo se establecieron unos parágrafos transitorios en orden a implementar la reforma constitucional.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Inicia su exposición afirmando que los accionantes parten del supuesto equivocado al considerar como titulares exclusivos de las regalías a las entidades territoriales. Anota que la demanda se fundamenta en meras evaluaciones subjetivas, sin indicarse el principio por el cual se remplaza la igualdad y no ser cierta la sustitución de la Carta Política.

Luego de señalar que la Corte carece de competencia para hacer un examen material del acto legislativo, debiendo limitar su decisión a los vicios de procedimiento, encuentra que no se sustituye la Constitución por cuanto: i) las regalías son rentas nacionales de propiedad del Estado sobre las cuales el Constituyente instituyó un derecho de participación de las

entidades territoriales (principio de descentralización); ii) el propósito del acto es la consolidación del Estado social de derecho dentro de una política económica equitativa que se expresa en la distribución de recursos y un mayor acceso de todas las regiones (principio de autonomía); iii) la reforma al sistema de regalías constituye el ejercicio de una facultad legislativa que se ha encontrado conveniente al propender por la distribución equitativa de los recursos (principio democrático); iv) la reforma constitucional se soporta en el principio de equidad que busca equilibrar la asignación de cargas y beneficios para todos los colombianos; y v) el acto expone medidas transitorias que están dirigidas a beneficiar a todas las regiones del país (principio de confianza legítima).

3. Departamento Nacional de Planeación

Pide la inhibición o en su defecto la exequibilidad del acto impugnado. Sostiene que los reproches de los accionantes obedecen a una lectura parcial del acto legislativo derivando del mismo un alcance que no tiene. Hace notar una interpretación subjetiva que desborda el juicio abstracto de constitucionalidad.

En materia de descentralización y autonomía territorial informa que los actores “parten de un supuesto errado y es considerar que las regalías pertenecen a las entidades territoriales. En consecuencia y por su carácter exógena, que los accionantes reconocen, mal puede afirmarse que priva de unos recursos a unas entidades o cercena sus capacidades”. Indica que la demanda no logra materializar una acusación que demuestre que la arquitectura del ordenamiento ha sido transformada en otra. Explica que no se presenta una sustitución de la Constitución atendiendo que i) las autoridades territoriales funcionan y continúan ejerciendo competencias dentro del fuero que les corresponde; ii) lo que hace el acto es establecer un esquema más detallado y riguroso de inversión de los recursos; iii) las regalías siguen apoyando el bienestar social de la población; y iv) se mantienen las asignaciones directas.

Sobre el principio democrático considera que el acto legislativo no excluye al Congreso de las decisiones centrales en la regulación, además que el grado de detalle se encuentra en proporción con la problemática suscitada y las entidades territoriales están presentes en las decisiones que se adopten. En lo que atañe al principio de igualdad estima que por el contrario se potencializa al garantizarse que la riqueza se distribuya homogéneamente entre todas las entidades territoriales. Finalmente, respecto del principio de confianza legítima

aduce que el acto legislativo establece una transitoriedad de tres años que tendrá en cuenta las participaciones recibidas (parág. 2º transitorio, art. 2º), para lo cual estaba habilitado en orden a lograr una mejora sustancial en el manejo, protección e inversión de los recursos.

4. Federación Colombiana de Municipios

Interviene para solicitar la inexecutable del acto legislativo, bajo el argumento que no puede existir autonomía política cuando admitido por el Constituyente derivado que los recursos tengan por destinatarios a las entidades territoriales, acto seguido se los priva casi por completo de toda capacidad de injerencia en su administración y disposición, lo cual tipifica el regreso a un Estado simplemente unitario.

5. Universidad Santo Tomás

Encuentra inexecutable el acto legislativo por sustitución de los principios de descentralización y democrático. Luego de afirmar que la descentralización es un eje definitorio de la Constitución que implica traslado de funciones administrativas y fiscales, estima que resulta truncada al cercenarse la potestad de repartición de las regalías. Así mismo, considera sustituido el principio democrático al excluirse del debate parlamentario los recursos de las regalías, sin que pueda el pueblo hacer valer su interés a través de sus representantes, lo cual imposibilita la intervención en la distribución de las regalías y la ejecución de proyectos.

6. Universidad Externado de Colombia

Expresa que no son acertados ni suficientes los argumentos de la demanda para declarar la inexecutable del acto legislativo. Asevera que no es cierto que los ingresos provenientes de las regalías correspondan exclusivamente a los entes territoriales, toda vez que desde la vigencia de la Constitución de 1991 y con la reforma introducida por el acto legislativo cuestionado, se mantiene que las regalías se causan a favor del Estado y que los entes territoriales tienen un derecho de participación. Además, precisa que ambas regulaciones dieron plena potestad al legislador para determinar los montos en que participan las entidades territoriales.

7. Ciudadano Juan Carlos Garay Forero

Insta a la Corte a la inhibición o en su defecto a la exequibilidad del acto legislativo. Señala que la demanda no reúne los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, ya que puede observarse que al proceder a recapitular la jurisprudencia constitucional sobre los principios constitucionales que estima sustituidos, no se establece el vínculo entre los conceptos extraídos y el acto legislativo acusado. Agrega que la demanda no contiene una adecuada explicación de por qué las modificaciones introducidas constituyen una sustitución de la Constitución, pudiendo observar más bien que son producto de la subjetividad o desacuerdo con el acto.

Ingresando al examen del acto considera que no se afecta el núcleo básico de la descentralización ni de la autonomía de las entidades territoriales al seguir contando con las herramientas para obtener recursos propios y utilizarlos en las prioridades definidas por las autoridades locales elegidas por los votantes. Tampoco encuentra sustitución del principio democrático dado que las modificaciones introducidas también se someten al debate legislativo que es riguroso en su trámite. Afirma que no solamente las zonas de explotación de recursos naturales sufren consecuencias indeseables por el ejercicio de tal actividad, sino que también es cierto que otras regiones y en general toda la Nación cuenta con problemas sociales, por lo que el cambio de mecanismos de distribución de las regalías no es un acto ilegítimo, ni menos afecta la igualdad. Indica que estar en desacuerdo con las decisiones de priorización presupuestal de las entidades territoriales no significa que exista sustitución de la Constitución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte inhibirse de pronunciarse de fondo por ineptitud sustancial de la demanda. Luego de verificar que no se configura el fenómeno de la caducidad de la acción, expone que la demanda no satisface los mínimos argumentativos porque carece de certeza al realizarse lecturas parciales del acto legislativo que no corresponden con su texto integral y completo. Precisa que a partir de este sesgo, que es resultado de la interpretación inadecuada del acto acusado, se edifican los cargos de sustitución de la Carta.

En relación con los principios de descentralización y autonomía territorial, explica que se pasa por alto la circunstancia de que todos los recursos de regalías tienen una destinación

final territorial, para lo cual basta con revisar la finalidad de los fondos de ciencia, tecnología e innovación, compensación y desarrollo regionales (incs. 8 y 9, art. 2º A.L.), como también puede decirse de los recursos para ahorro pensional territorial destinados a cubrir los pasivos de los entes territoriales (inc. 1, art. 2º A.L.) y de los recursos del fondo de ahorro y estabilización; e incluso los recursos encaminados a fiscalizar la explotación de los recursos minerales y la cartografía geológica de subsuelos, que tienen destinación territorial por vía indirecta.

Sobre el principio de autonomía territorial manifiesta que los actores omiten señalar, según lo previsto en el inciso final del párrafo 2º del artículo 2º del acto legislativo, que la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados indicados debe ser mayoritaria en relación con la del Gobierno. En cuanto al principio democrático encuentra que los actores pasan por alto el artículo 1º del acto legislativo¹¹ y el párrafo 1º del artículo 2º, según los cuales el sistema general de regalías tiene su propio presupuesto que debe expedirse bianualmente por el Congreso.

En cuanto al principio de igualdad expresa que se omite señalar por los actores que el Sistema General de Regalías está soportado en una política de expansión de la explotación minera, que debe acarrear un aumento en los ingresos por este concepto para generar una mayor distribución de regalías en todas las regiones del país. Agrega que se omite señalar que la disminución de las regalías en determinadas regiones no es atribuible solo al acto legislativo, sino en mayor medida a la disminución y agotamiento de su explotación, al tratarse de recursos naturales no renovables.

Respecto al principio de confianza legítima indica el Procurador General que los actores ignoran los párrafos transitorios 2º y 3º del artículo 2º del acto legislativo, que regulan de manera clara un régimen de transición que se extiende hasta el año 2020, como la previsión del inciso 6 de dicho artículo, según la cual la ley que regule el Sistema General de Regalías debe definir un mecanismo para mitigar la disminución de los recursos de las asignaciones directas para las entidades territoriales productoras y portuarias para el transporte de recursos naturales no renovables y de los fondos de desarrollo y compensación regionales, cuando se presente como consecuencia de una reducción drástica de los ingresos de ese sistema.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de una demanda de inconstitucionalidad que se presente contra un acto legislativo por vicios de competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241.112 y 37913 de la Constitución. Desde la sentencia C-551 de 2003¹⁴ este Tribunal ha señalado que la función constitucional asignada de controlar los actos reformativos de la Constitución por vicios de procedimiento en la formación, “no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el Constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia”¹⁵.

De esta manera, debe entenderse que el poder de reforma tiene límites competenciales, toda vez que no puede sustituir la Constitución Política de 1991¹⁶. Entonces, habiendo sido impugnado el Acto Legislativo 05 de 2011 por sustitución de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda¹⁷.

2. Término de caducidad de la acción

De conformidad con los artículos 242.318 y 37919 de la Constitución, la acción de inconstitucionalidad contra los actos legislativos solo procede dentro del año siguiente a su promulgación. En el presente asunto, el Acto Legislativo 05 fue publicado en el Diario Oficial número 48.134 del 18 de julio de 2011, en tanto que la demanda de inconstitucionalidad fue instaurada el 7 de mayo de 2012 ante la Secretaría de la Corte Constitucional²⁰, por lo cual se presentó oportunamente.

3. Cuestión previa. Inhibición constitucional por ineptitud sustantiva de la demanda

La Corte previamente debe determinar, en respuesta a las solicitudes de inhibición constitucional, si la demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 05 de 2011, cumple los requisitos mínimos establecidos por el Decreto ley 2067 de 1991²¹ y la jurisprudencia constitucional, para proferir una decisión de fondo.

3.1. La demanda de inconstitucionalidad

Así, encuentran sustituido el principio de descentralización por cuanto con el nuevo acto los recursos de las regalías se centralizaron al pasar a ser exclusivamente de la Nación, arrebatando a las entidades territoriales de su principal fuente exógena. Explican que del 100% de los recursos de los cuales eran titulares los entes territoriales, se quedaron solo con el 20% (art. 2º, del acto), además de estar subordinados a los planes de desarrollo nacional y territorial (parág. 2º, inc. 1, del art. 2º).

El mismo argumento se expone en relación con el principio de autonomía territorial, agregando que se hace nugatoria la restringida capacidad decisoria de las entidades territoriales en materia presupuestaria y de gasto público, al adjudicarse dicha competencia en órganos colegiados integrados esencialmente por representantes del sector central de la administración (parág. 2º, inc. 2 y ss., art. 2º).

Sobre el principio democrático expresan que con la regulación detallada de los fondos y porcentajes de los recursos de regalías (art. 2º y parág. 2º transitorio) se altera y afecta intensamente la libertad de configuración legislativa, convirtiendo el acto en una normatividad cerrada que ha debido reglarse por ley ordinaria. Además, añaden, la no inclusión de las regalías dentro del Presupuesto General de la Nación (parág. 1º, art. 2º) impide el proceso de discusión y autorización por el Congreso, sustituyendo los principios de legalidad del gasto, pluralismo, democracia participativa y separación y control entre los poderes. Precisan que la competencia solo la tiene el Constituyente primario.

Afirman que el acto legislativo al disminuir el porcentaje de participación de las regiones productoras de los bienes que generan regalías, sustituye el principio de igualdad material al desconocer la realidad sobre las cargas sociales y ambientales que deben asumir dichas regiones (art. 2º). Por último, señalan que el acto expedido al no prever mecanismos para que las regiones productoras se adecuaran a la nueva situación de disminución de sus ingresos, sustituyó el principio de confianza legítima y con ello la buena fe y la seguridad jurídica.

3.2. Las solicitudes de inhibición

La mayoría de los intervinientes, esto es, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, la Universidad Externado de Colombia y el ciudadano Juan Carlos Garay Forero, junto con el Procurador

General de la Nación, concuerdan en solicitar a la Corte que se inhiba de proferir un fallo de fondo por ineptitud sustancial de la demanda. Como argumentos principales de la petición de inhibición pueden identificarse los siguientes:

En materia de descentralización y autonomía se tiene que: i) los reproches son producto de una lectura parcial del acto; ii) se parte de un supuesto equivocado, ya que es el Estado el propietario de las regalías correspondiendo a los entes territoriales un derecho de participación; iii) la demanda realiza juicios de contenido material y de intangibilidad al tener por objeto constatar una contradicción entre normas y la violación de principios constitucionales; y iv) de la lectura del acto puede colegirse que las regalías continúan siendo destinadas a las entidades territoriales.

Sobre el principio democrático se afirma que: i) no se sustenta ni demuestra cómo con la expedición del acto se sustituye un eje definitorio de la Constitución por otro integralmente distinto; ii) las entidades territoriales estuvieron representadas por quienes expidieron el acto que además surtió el procedimiento legal y constitucionalmente establecido; y iii) se pasa por alto que el sistema general de regalías tiene su propio sistema presupuestal que debe expedirse bianualmente por el Congreso.

En lo que concierne con la igualdad se indica que i) no se expone el verdadero sentido de la reforma que se expresa en una distribución equitativa de recursos y un mayor acceso de todas las regiones; y ii) se omite señalar que el Sistema General de Regalías está soportado en una política de expansión de la explotación minera y que su disminución en determinadas regiones es atribuible en gran medida al agotamiento de su explotación por tratarse de recursos naturales no renovables. Finalmente, respecto a la confianza legítima se explica que el acto legislativo sí contempló unos párrafos transitorios para implementar la reforma constitucional además de que no fue objeto de una decisión súbita del Constituyente derivado.

3.3. Los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad contra actos legislativos por vicios de competencia

En términos del artículo 40.6 de la Constitución, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo para la efectividad de este derecho interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Ello permite caracterizar

la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de naturaleza pública e informal que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficio de la ciudadanía y la protección del interés general.

No obstante, la presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos según lo establecido por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que establece, entre otros requerimientos, el expresar las razones por las cuales se estima violado el ordenamiento constitucional, que conforme a reiterada jurisprudencia deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes²².

Sobre el alcance de tales exigencias la Corte²³ ha señalado que: “la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara)²⁴ y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta)²⁵. Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad)²⁶, con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia)²⁷. Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte [suficiencia]²⁸”.

Ahora bien, en la formulación de cargos contra actos legislativos en que se propone un vicio de competencia por exceso en el poder de reforma constitucional (vicio de sustitución), resulta comprensible que se imponga una mayor carga argumentativa que aquella exigida para incoar acciones contra disposiciones infraconstitucionales²⁹. El examen constitucional por sustitución de la Constitución no es un juicio de contenido material ni tampoco de intangibilidad, al no tener por objeto constatar una contradicción entre normas, como acaece comúnmente en el control material ordinario, ni verificar si se presenta la violación de un principio o regla como sucede en el control de intangibilidad³⁰.

Para la Corte se debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución de la Constitución, dado que no basta con afirmar que con la reforma se cambió la Carta Política precedente, sino que debe justificarse, con argumentos suficientes, que dicho cambio implicó la abrogación de la Constitución vigente o uno de sus elementos esenciales. Ello resulta necesario si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión

de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza de las disposiciones que se cotejan³¹.

Particularmente, ha exigido este Tribunal una carga argumentativa rigurosa encaminada a demostrar: i) cuáles son los pilares esenciales de la Constitución que se sustituyen; ii) por qué son definitorios de la identidad de la Carta Política; iii) cuál es el nuevo elemento introducido con la reforma constitucional; y iv) por qué dicho elemento sustituye el anterior de tal forma que lo hace definitivamente incompatible, llegando incluso a desnaturalizar la estructura básica del ordenamiento superior³².

No puede pasarse por alto que las reformas a la Carta Política introducen elementos que antes no se encontraban, al igual que modifican los existentes, incluyen restricciones y pueden contemplar disposiciones que contradigan aspectos que habían sido objeto de regulación. De ahí que no todas las modificaciones que introducen una reforma constitucional tienen la entidad de sustituir per se la Constitución. Solo lo hacen aquellas que quebrantan, destruyen o suprimen un aspecto que confiere identidad a la Constitución de 1991, de suerte que su inclusión supone que la Carta Política ya no es la que era, sino otra totalmente diferente. Por consiguiente, para que la Corte pueda entrar a examinar si asiste razón al accionante al señalar que el Congreso excedió su poder de reforma a la Constitución, es menester que indique de qué manera dichos cambios son sustanciales y trascendentales frente a postulados que diseñan la identidad de la Constitución³³.

3.4. Inhibición constitucional en el presente asunto por ineptitud sustantiva de la demanda

La Corte comparte las solicitudes de inhibición presentadas por la mayoría de los intervinientes y el Procurador General de la Nación, al encontrar que efectivamente los accionantes no expusieron en debida forma el concepto de la violación.

La demanda de inconstitucionalidad formulada contra el Acto Legislativo 05 de 2011, por exceso en el poder de reforma constitucional, no cumple los mínimos argumentativos porque esencialmente carece de los presupuestos de suficiencia y pertinencia.

Ello por cuanto se realizan unas afirmaciones sin atender el contenido integral del acto y su comparación con lo dispuesto por el Constituyente de 1991, lo cual impide cristalizar una

acusación que tienda a definir cómo la arquitectura del ordenamiento constitucional ha sido mutada y convertida en otra integralmente distinta. Así mismo, al esforzarse los demandantes por construir cargos aptos de inconstitucionalidad acaban planteando a la Corte que realice un juicio material y de intangibilidad, al exponer la contradicción entre normas constitucionales y la vulneración de principios superiores.

Para esta Corporación la aseveración consistente en que los ingresos provenientes de las regalías pertenecen a las entidades territoriales, ha debido partir de la lectura integral del acto legislativo y su cotejo con el contenido normativo previsto por el Constituyente de 1991, a efectos de demostrar cómo se presenta la endilgada sustitución de la Constitución. Al proceder a recapitular la jurisprudencia sobre los principios constitucionales que encuentran sustituidos (descentralización, autonomía territorial, democracia, igualdad y confianza legítima), con independencia de que les asista el carácter eje definitorio de la Constitución, no se desarrolla ni establece el vínculo entre los distintos conceptos extraídos y lo previsto por el acto legislativo, en orden a brindar argumentos de por qué las modificaciones introducidas sustituyen la Constitución de 1991, al punto de transformarla o reemplazarla por otra integralmente diferente y opuesta.

Por tanto, al no explicarse cómo el cambio introducido implica la abrogación de la Constitución Política vigente, la Sala advierte la insuficiencia argumentativa de la demanda.

De otro lado, los accionantes al esforzarse por construir cargos aptos de inconstitucionalidad acaban proponiendo a la Corte que realice un juicio material y de intangibilidad, al exponer una oposición entre normas constitucionales como la vulneración de principios superiores³⁴. Lo anterior deviene en la falta de pertinencia de los argumentos presentados, toda vez que el examen por sustitución de la Constitución escapa al control material ordinario.

En orden a los principios de descentralización, autonomía, democrático, igualdad y confianza legítima que los demandantes estiman sustituidos, puede colegirse que no se cumplió con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia constitucional. No basta con afirmar que con el acto legislativo se sustituyó la Constitución, sino que ha debido justificarse por los demandantes con argumentos suficientes y pertinentes que dicha reforma implicó la abrogación de la Constitución en sus elementos definitorios por otra integralmente diferente u opuesta. Al no proceder de esta manera, la demanda termina planteando más bien un

desacuerdo con el contenido de la reforma constitucional, producto del particular entendimiento que otorga a la misma.

También debe insistirse en que no puede solicitarse a la Corte que realice un examen material sobre un acto legislativo por violar otras disposiciones de la Constitución. El control de constitucionalidad por sustitución, según se ha explicado, no es un juicio material, ni de intangibilidad. La falta de pertinencia en la formulación de los cargos imposibilita a este Tribunal proceder a habilitar el juicio por sustitución de la Constitución.

Ni aun aplicando el principio pro actione es posible proferir una decisión de fondo, ya que la ausencia de al menos un cargo apto de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución, impide a la Corte superar las deficiencias anotadas. Por tanto, al no ser cumplidas por los demandantes las exigencias mencionadas, se impone una sentencia inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

INHIBIRSE de pronunciarse de fondo sobre el Acto Legislativo 05 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

2 Concluyen que el principio de descentralización administrativa es un elemento definitorio de la Constitución porque se instituye como pilar fundamental del Estado social de derecho, se estructura como un valor central de la organización del Estado y se traduce en la autonomía que se reconoce a las entidades territoriales.

3 Páginas 16 y 17 del expediente.

4 Infieren que el principio de autonomía territorial es un pilar fundamental de la Constitución al permitir que las entidades asuman la gestión de sus propios intereses, sobre el cual se estructura la organización territorial del Estado y propicia la realización de los fines constitucionales.

5 Páginas 21 a 24 del expediente.

6 Se soporta principalmente en decisiones de la Corte Constitucional (C-089 de 1994, C-179 de 2002, C-1040 de 2005 y C-141 de 2010) y en algunos doctrinantes.

7 Páginas 30 a 35 del expediente.

8 Se fundamentan en sentencias de la Corte Constitucional (C-022 de 1996, C-371 de 2000 y C-1040 de 2005) y en algunos doctrinantes.

9 Citan para el efecto decisiones de la Corte Constitucional (C-007 de 2002, C-131 de 2004, C-472 de 2009, T-210 de 2010, C-432 de 2010, T-850 de 2010, C-634 de 2011, entre otras).

10 Relaciona como soporte de su afirmación sentencias de la Corte Constitucional y del

Consejo de Estado.

11 “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”.

12 “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: 1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”

13 “Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título [XIII].”

14 Revisión de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

15 Además se indicó: “Tanto la doctrina como la jurisprudencia han señalado, de manera reiterada, que la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, a tal punto que el procedimiento está siempre viciado si el órgano que dicta un acto jurídico carece de competencia, por más de que su actuación, en lo que al trámite se refiere, haya sido impecable. [...] La Corte concluye que aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites [...], pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, [...] incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional – lo cual equivaldría a ejercer un control material”.

16 En la sentencia C-288 de 2012 se señaló: “El fundamento esencial para considerar que la

Corte tiene competencia para adelantar el juicio de sustitución reposa en reconocer que la potestad del órgano es un presupuesto necesario para adelantar el procedimiento de reforma. Esta limitación tiene origen, a su vez, en la previsión que realiza el artículo 374 C.P., según el cual la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Nacional Constituyente o por el Pueblo mediante referendo. Esto implica que como la Constitución ha delimitado las hipótesis de modificación a la reforma, correlativamente ha excluido otras modalidades de cambio del Texto Constitucional, como la sustitución por un documento distinto, la destrucción, la suspensión o el quebrantamiento. En términos simples, como sucede con toda actuación del Estado, el poder de reforma de la Constitución está sometido a límites, tanto de carácter procedimental, que refieren a las reglas de deliberación democrática que anteceden a la reforma, como de índole competencial, dirigidos a evitar el exceso en el poder de reforma, de modo que el texto resultante de la modificación no guarde entidad con el concepto de Constitución que la antecedió”.

17 Al respecto pueden consultarse las sentencias C-1200 de 2003, C-572 de 2004, C-816 de 2004, C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005, C-181 de 2006, C-472 de 2006, C-740 de 2006, C-986 de 2006, C-153 de 2007, C-293 de 2007, C-757 de 2008, C-588 de 2009, C-574 de 2011, C-132 de 2012, C-170 de 2012, C-243 de 2012, C-249 de 2012, C-288 de 2012, C-294 de 2012, C-305 de 2012, C-317 de 2012, C-332 de 2012 y C-709 de 2012.

18 “Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones: 3. Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.”

19 “Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2º.”

20 El 01 de junio de 2012 fue admitida la demanda de inconstitucionalidad.

21 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.”

22 En términos generales la carga mínima de argumentación en las demandas de inconstitucionalidad resulta indispensable por cuanto de no atenderse dichos presupuestos procesales podría frustrarse la expectativa de obtener una decisión de fondo. Su exigencia permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana. No debe olvidarse que conforme al artículo 241 superior, no corresponde a la Corte revisar oficiosamente las leyes, sino examinar las que efectivamente hubieran sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto, una vez se presente la acusación en debida forma. Cft. Sentencias C-302 de 2012, C-006 de 2012, C-544 de 2011, C-595 de 2010, C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-924 de 2007, C-648 de 2006, C-451 de 2005, C-1050 de 2004, C-480 de 2003, C-1073 de 2002, C-1052 de 2001, C-113 de 2000 y C-447 de 1997.

23 Así lo ha recogido desde la sentencia C-1052 de 2001, al indicar que las exigencias del artículo 2º del Decreto ley 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano. Cfr. sentencias C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

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

25 “Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones

inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

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

28 “La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (art. 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

29 Siguiendo lo dispuesto en los artículos 241.1 y 379 de la Constitución, la acción de inconstitucionalidad también puede ser ejercida contra actos legislativos invocando como causal la violación de los requisitos establecidos en el Título XIII.

30 Sentencia C-288 de 2012. En la sentencia C-153 de 2007 se manifestó: “El ciudadano que

instaure una acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de un acto legislativo, o una parte del mismo, no puede plantearle a la Corte que realice un examen material sobre las disposiciones constitucionales por violar otras normas de la Constitución.”

31 Sentencias C-709 de 2012, C-599 de 2010, C-216 de 2007 y C-1124 de 2004.

32 Sentencia C-170 de 2012.

33 Sentencias C-243 de 2012, C-588 de 2009 y C-1200 de 2003. En la sentencia C-153 de 2007 se dijo: “incluso, puede llegar a tratarse de una contradicción radical que directamente derogue mandatos o principios constitucionales fundamentales y que suponga la transformación dramática de algunas instituciones constitucionales o que contradiga la tradición constitucional. Todo esto es normal en procesos de reforma constitucional. En efecto, toda reforma supone un cambio y si este se predica de la Constitución, supone entonces un cambio sustancial o radical de instituciones jurídico-políticas fundamentales pues son estas las que se encuentran en la Carta”.

34 La demanda de inconstitucionalidad refiere en algunos acápites que los principios constitucionales se infringen, cercenan, privan, hacen nugatorios, dejan sin efectos y son objeto de detrimento por el acto legislativo.