



LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA NORMA QUE EXIGE QUE LOS PERSONEROS MUNICIPALES SEAN ELEGIDOS MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO DE MÉRITOS. SIN EMBARGO, DETERMINÓ QUE LA COMPETENCIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN PARA DISEÑAR Y ADELANTAR DICHOS CONCURSOS ES INCONSTITUCIONAL POR DESCONOCER LAS COMPETENCIAS DE LOS CONCEJOS Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

I. EXPEDIENTES D-9237/D-9238 - SENTENCIA C-105/13
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios

ARTÍCULO 35. El artículo 170 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 170. *Elección.* Los concejos municipales según el caso, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que inicia su período constitucional, **previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación**, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Corresponde a **la Procuraduría General de la Nación** comunicar a los Concejos Municipales y Distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles que tendrá vigencia por el período institucional”.

2. Decisión

Primero.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD**, por los cargos analizados en esta sentencia, de la expresión "*previo concurso de méritos*", contenida en el inciso primero del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

Segundo.- Declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la expresión "*que realizará la Procuraduría General de la Nación*", contenida en el inciso primero y en los incisos segundo, cuarto y quinto del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte consideró que el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 contenía dos preceptos autónomos que requerían de un examen independiente. De un lado, (i) la orden de que la elección de los personeros municipales y distritales se sujete a un concurso de méritos; y de otro, (ii) la orden de que dichos concursos sean diseñados y ejecutados por la Procuraduría General de la Nación.

(i) Con respecto a la realización de un concurso de méritos, la Corte determinó que, contrario a lo sostenido por los demandantes, no se vulnera el principio democrático, las competencias constitucionales de los concejos, ni el procedimiento constitucional de elección. En primer lugar, porque a la luz del artículo 125 de la Carta Política, tal como ha sido interpretado por esta Corporación, la elección de servidores públicos que no son de carrera puede estar precedida del concurso, incluso cuando el órgano al que le corresponde tal designación es de elección popular. La razón de ello es que el

ordenamiento superior privilegia el sistema de méritos como mecanismo de acceso a la función pública, en la búsqueda por la transparencia y la protección de los derechos al debido proceso, al trabajo y al acceso a la función pública en condiciones de igualdad. En segundo lugar, la realización del concurso no vulnera el artículo 313-8 de la Constitución, por cuanto esa norma solamente señala la competencia de los concejos municipales, pero no fijó ningún procedimiento para escogencia y designación de aquellos servidores, lo que bien podía definir el Legislador. En tercer lugar, la realización del concurso es compatible con una noción amplia de democracia, que no solo privilegia el sufragio y las decisiones discrecionales de quienes son elegidos a través de este mecanismo, sino también la intervención directa de la ciudadanía en la conformación del poder, y en la gestión y el control de la actividad estatal, así como la garantía de los derechos fundamentales a la igualdad, acceso a la función pública y el debido proceso.

(ii) En relación con la orden de que los concursos sean realizados por la Procuraduría General de la Nación, la Corte encontró que esa exigencia desconoce la normativa superior, en particular las competencias constitucionales de los concejos y la autonomía de las entidades territoriales. En efecto, como el concurso es la fase medular del proceso de designación de funcionarios y tiene carácter vinculante, su realización por una autoridad diferente a los concejos municipales desconoce la facultad constitucional de escogencia de personero y conduce a un vaciamiento de su competencia. Para la Corte, este traslado funcional no solo afecta el rol institucional de los concejos, a quienes la Constitución les confiere atribución para elegir a los personeros (art. 313-8 C.P.) sino que además menoscaba la autonomía de las entidades territoriales en cuanto a la facultad de gobernarse por sus propias autoridades (art. 287-1 C.P.). A juicio de la Corte, tales concursos deben ser llevados a cabo por los concejos, para lo cual pueden contar con el apoyo técnico y organizacional de otras entidades e instituciones especializadas. De esta forma, se facilita el acceso de personas de la región a dichos cargos y se respeta el ámbito de competencia de los entes territoriales en la designación de sus funcionarios.

Habida cuenta de la conexidad temática entre los apartes demandados del artículo 35 de la Ley 1551 de 2012 y aquellos que no lo fueron, pero que se refieren al concurso público de méritos y su conducción por la Procuraduría General, la Corte procedió a integrar la unidad normativa entre los incisos primero y segundo –en lo acusado–, con los incisos cuarto y quinto del citado artículo 35, de manera que la declaración de inexecuibilidad se extiende a ellos.

4. Salvamentos y aclaración de voto

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** manifestó su salvamento de voto respecto de la decisión de inexecuibilidad. En su concepto, resulta exótica la consideración según la cual la provisión del cargo de personero, previa la celebración de un concurso público que según la ley debe adelantar la cabeza máxima del Ministerio Público, supone un "vaciamiento" de la competencia nominadora de los Concejos Municipales. Según su criterio: (i) las limitaciones para elegir personeros municipales, derivadas de la realización de un concurso de méritos, exigen evaluar objetivamente las actitudes y aptitudes de los aspirantes, en aras de escoger a los más idóneos y preparados, todo lo cual encuentra plena justificación en el artículo 125 superior, según lo ha reconocido reiteradamente esta Corte; (ii) dicha limitación, lejos de desconocer la competencia del nominador, que no desaparece, no hace cosa distinta que precisar el alcance del mando constitucional que reconoce el mérito como principio orientador del ingreso a la función pública; (iii) la competencia para elegir el personero se mantenía en todo caso en cabeza de la Corporación edilicia y en modo alguno se trasladaba a la Procuraduría General de la Nación; (iv) si bien es importante reconocer que los personeros municipales son funcionarios elegidos por una corporación territorial municipal, y ello tiene significación en el ámbito de la descentralización, resultaba más importante poner de presente que dichos funcionarios hacen parte del Ministerio Público, encargado en virtud de un expreso mandato de la Carta, entre otras competencias, de defender el orden jurídico, el patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales; y como esa función también fue asignada constitucionalmente a la Procuraduría General de la Nación, era esta una razón más que suficiente para justificar que dicho ente fuese el encargado de adelantar el concurso de méritos, en la búsqueda del recurso humano óptimo para desarrollar tan enaltecida y trascendente labor; (v) la decisión de mayoría desconoce la libertad configurativa de asignación de competencia que esta Corte ha reconocido al Legislador en

estos asuntos; (vi) la proliferación de tantos concursos como concejos municipales existen, derivada de la decisión de la mayoría, creará actuaciones disímiles y contradictorias que en nada favorecen la necesaria uniformidad que debe caracterizar la designación de quienes, en el nivel municipal, tienen la misión de velar por la defensa de los derechos constitucionales; (vii) como consecuencia de la decisión de mayoría, el concejo que se instala el 1º de enero del año respectivo no podrá realizar la escogencia de personero en 10 días, como lo manda la ley, de manera que dicha elección tendrá que hacerla no se sabe cuándo, dependiendo de la liberalidad de los más de mil cien concejos que existen en el país. (vii) si un concurso de méritos, como es de rigor que ocurra, debe arrojar el resultado que con él se persigue, previa la aplicación de actuaciones orientadas por la publicidad, la imparcialidad, la transparencia y la objetividad, entre otras, nada permite suponer fundadamente que la Procuraduría, como máxima instancia del Ministerio Público, llamada a realizar el concurso de mérito, como lo dispuso el órgano democrático, haría uso inadecuado de dicha competencia, predeterminando a su capricho el orden de la lista de elegibles, como al parecer se infiere de la decisión de mayoría.

El magistrado **Nilson Pinilla Pinilla** también salvó el voto. Aunque participa de la decisión de exequibilidad relativa a la escogencia de personeros previo concurso de méritos, acorde con el postulado constitucional de acceso a la función pública en igualdad de oportunidades, considera que en la Constitución Política no existe precepto alguno que impida al Legislador confiar la realización de los concursos a la Procuraduría General de la Nación. Por el contrario, sostiene, al ser los personeros parte del Ministerio Público en virtud del artículo 118 del ordenamiento superior, nadie mejor que la Procuraduría para organizar y llevar a cabo las actuaciones para escoger a quien obtenga el más alto puntaje en razón de sus calidades, formación y experiencia, además de sus condiciones personales, para representar a la comunidad y defender el interés general ante la administración municipal.

Advirtió que la tarea de la Procuraduría General se habría restringido en este campo a evaluar los aspirantes con mejores calidades para el desempeño del cargo de personero, sin que con ello se afectaran las competencias de los concejos para su elección. A su juicio, la intervención de la Procuraduría garantizaba la independencia en esa designación, permitía el acceso a la función pública en condiciones de igualdad de oportunidades, preservaba la imparcialidad y la transparencia en el proceso, y excluía la utilización de criterios subjetivos vinculados a favores políticos y el clientelismo. Destacó el caos que puede significar la realización simultánea de más de mil concursos, sin reglas uniformes y ante la falta de capacidad en que pueden estar los municipios pequeños para adelantar esos procesos. Por ello, observa que la decisión del Legislador contribuía a la depuración y transparencia del proceso de elección de un funcionario tan importante en el nivel municipal, encargado de la defensa y garantía de los derechos constitucionales, así como del control y vigilancia de la moralidad administrativa.

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** anunció la presentación de una aclaración de voto relativa a las consideraciones que se exponen en la sentencia como fundamento de la inexecutable de atribuir la realización de los concursos para la elección de personeros a la Procuraduría General de la Nación.

LA CORTE CONSTITUCIONAL ENCONTRÓ QUE NO SE CONFIGURARON VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN EL TRÁMITE DEL ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011, EN LO RELATIVO A LA INICIATIVA GUBERNAMENTAL, LA AUSENCIA DE LAS FIRMAS DE ALGUNOS CONGRESISTAS EN LOS INFORMES DE PONENCIA, LA NO DISCUSIÓN DE VARIAS CONSTANCIAS Y PROPOSICIONES, Y LA PUBLICACIÓN DEL INFORME DE CONCILIACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA POR PARTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

II. EXPEDIENTES D-9084 - SENTENCIA C-106/13
M.P. Alexei Julio Estrada

1. Norma acusada

ACTO LEGISLATIVO 5 DE 2011

(julio 18)

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.

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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 3o. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

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

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

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

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

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

PARÁGRAFO 3o. TRANSITORIO. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo.

PARÁGRAFO 4o. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

PARÁGRAFO 5o. TRANSITORIO. El Sistema General de regalías regirá a partir de 1o de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2o del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

PARÁGRAFO 6o. TRANSITORIO. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

ARTÍCULO 3o. *VIGENCIA Y DEROGATORIAS*. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación”.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo 5 de 2011, respecto de los cargos por incumplimiento de las exigencias relativas a la iniciativa normativa y publicación del acto legislativo consagrados en los artículos 115 y 375 de la Constitución; ausencia de las firmas de algunos ponentes en los informes de ponencia; no discusión de algunas constancias y proposiciones presentadas durante el primero y quinto debates; y la no publicación del informe de conciliación de la segunda vuelta por parte de la Cámara de Representantes exigida por el artículo 161 de la Constitución.

Segundo.- INHIBIRSE respecto del cargo por sustitución del Acto Legislativo, en virtud de una supuesta anulación de los principios de autonomía territorial y descentralización.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer término, la Corte consideró que no asiste razón a los demandantes cuando afirman que los Ministros del Despacho carecen de iniciativa constituyente, que es propia del Gobierno, por lo cual el Acto Legislativo 5 de 2011 estaría viciado por inconstitucionalidad al no haber sido presentado con la firma o la presencia del Presidente de la República. A juicio de la Corporación, tal razonamiento está basado en una distinción que la Constitución no establece y en una confusión entre las nociones de *conformación* del Gobierno y de *representación* del Gobierno ante el Congreso. Para el Tribunal, una lectura conjunta y armónica de los artículos 375 y 208 de la Carta Política arroja la conclusión de que los Ministros del Despacho obran como representantes del Gobierno ante el Congreso, para efecto de ejercer la iniciativa constituyente gubernamental, ya que existe un mandato general de representación que permite presumir dicha vocería en casos concretos, salvo una clara expresión de la voluntad gubernamental en contrario. En el caso del Acto Legislativo 5 de 2011, la Corte observó que los temas principales que regula son la explotación de recursos naturales no renovables y la distribución de recursos que a partir de dicha explotación generen para el Estado, materias que conciernen al Ministerio de Minas y Energía, la primera, y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la segunda. Estimó que no era necesario que el Ministro del Interior presentara el respectivo proyecto de acto legislativo, porque aunque indirectamente los temas tratados por el Acto Legislativo puedan tener influencia en las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales, es el Presidente el que ha asignado desde hace casi 20 años a los mencionados ministros, de conformidad con ley, lo concerniente a la regulación sobre el tema de regalías. Como ello no resulta irracional, no es propio del juez de constitucionalidad entrar a cuestionar la opción escogida por el Jefe de Gobierno al efectuar ese reparto funcional.

En cuanto a la titularidad para realizar la publicación del proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta por el Congreso de la República, la Corporación reiteró los anteriores argumentos para señalar que la ausencia del Ministro del Interior en la

presentación o publicación del mismo, no implicó la inadecuada o insuficiente representación del Gobierno. Además, en el presente caso no existió discrepancia entre la obligación establecida por el artículo 375 de la Constitución y la publicación luego de la aprobación en primera vuelta del Acto Legislativo 5 de 2011, seguida en desarrollo del *iter* procedimental de reforma constitucional.

Por otra parte, la Corte constató que efectivamente los informes de ponencia presentados para algunos de los debates no fueron firmados por todos los integrantes del grupo de ponentes. No obstante, consideró que la ausencia de algunas de estas firmas no constituye un vicio de procedimiento que tenga la virtud de afectar la constitucionalidad del Acto Legislativo 5 de 2011. La previsión del artículo 153 del Reglamento de Congreso tiene como fin asegurar que previo al debate en comisión o plenaria se rinda un informe de ponencia, que ha de servir como fundamento para la discusión que sobre cada tema realicen dichas células legislativas. Indicó que con la designación de ponentes para que rindan el respectivo informe se concretan los principios de publicidad y de pluralismo político, en la medida que se presenta una visión sustentada sobre los asuntos sometidos a la consideración del Congreso y se da la oportunidad para que en la construcción de una opinión informada sobre las ventajas y desventajas del proyecto participen diferentes fuerzas políticas que tengan asiento en la respectiva célula congresual. Advirtió que lo esencial es que el debate no puede iniciarse sin que exista un informe de ponencia, a tal punto que el artículo 153 del reglamento faculta al Presidente de la comisión o plenaria para que adopte las medidas necesarias para que ese informe se rinda.

Para la Corte, no resultan equiparables la situación en que no se rinde informe de ponencia y aquella en donde una vez presentado no es firmado por alguno o algunos de los miembros del grupo de ponentes. Si alguno de los ponentes decide no firmarlo, no debe entenderse que se afectó uno de los principios fundamentales del procedimiento legislativo, porque principios como el pluralismo político y la participación tienen diversas formas de concreción, siendo posible la no intervención sin que con ello se produzca el bloqueo u obstrucción del curso normal del proyecto; ni es necesario reanudar todo el proceso de elaboración del informe; tampoco implica vicio alguno desde el punto de vista constitucional, sin perjuicio de las consecuencias disciplinarias que la renuencia a los deberes congresuales puede acarrear.

De igual manera, el Tribunal consideró que no constituía un vicio de procedimiento la no discusión de tres constancias presentadas en el primer debate de la primera vuelta durante el trámite del Acto Legislativo 5 de 2011, es decir, el llevado a cabo en la Comisión Primera del Senado de la República por el congresista Juan Carlos Vélez Uribe, que buscaban modificar el octavo inciso del artículo 2º del proyecto de acto legislativo; y de dos proposiciones presentadas por el senador Carlos Enrique Soto Jaramillo durante el trámite en la comisión primera de dicha cámara en la segunda vuelta.

A esta conclusión llegó la Sala al examinar lo ocurrido en esos debates, en los que no se advierte la vulneración del derecho de participación o del pluralismo político. En el primer caso, el senador Juan Carlos Vélez siempre estuvo presente en la jornada de discusión, participó con una intervención en la que anunció la radicación de unas constancias en las que proponía la modificación del proyecto de acto legislativo que se discutía, y al finalizar el debate el Presidente le ordenó al Secretario de la Comisión agrupar las constancias y proposiciones para que fueran entregadas a los ponentes e incorporadas en la discusión sobre el articulado, sin que el senador Vélez Uribe realizara manifestación alguna dirigida a que las constancias presentadas por él fueran discutidas en la misma Comisión. Esto demuestra que la idea era que fueran incorporadas al informe de ponencia, con el ánimo de ser consideradas en una ocasión futura, cuando se debatiera el articulado del proyecto.

En el segundo caso la Corte encontró que el proyecto del artículo 2º del acto legislativo fue votado una vez habían sido incorporadas las proposiciones que expresaban el parecer de los miembros de la Comisión Primera del Senado, incluyendo la del senador Carlos Enrique Soto Jaramillo.

De otro lado, la Corporación pudo constatar que, contrario a lo sostenido por los demandantes, la publicación previa al debate en la Cámara de Representantes del informe de conciliación elaborado para unificar las discrepancias al final de la segunda vuelta, sí se

llevó a cabo en la Gaceta del Congreso No. 423 del martes 14 de junio de 2011; por tanto, el cargo por vulneración del artículo 161 no estaba llamado a prosperar.

Finalmente, el Tribunal encontró que aunque los argumentos de la acusación por la presunta sustitución de los principios de descentralización y autonomía territorial son claros, los mismos carecen de *certeza*, en tanto no se sustentan en contenidos normativos derivados de la Constitución. Adicionalmente, el cargo presenta una falta evidente de *suficiencia* en la argumentación, en la medida en que las razones presentadas no demuestran: (i) que un principio estructural de la Constitución cuyo contenido fue clara y detalladamente expresado ha sido sustituido por otro; que (ii) el nuevo elemento introducido a la Constitución es radicalmente distinto; y que (iii) dicho cambio es de tal magnitud que modifica la estructura constitucional del texto vigente hasta antes del acto legislativo. Por consiguiente, la ineptitud de la demanda condujo a la inhibición respecto de esta acusación.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** presentará una aclaración de voto por cuanto en varias oportunidades ha sostenido, contrario a lo decidido por la mayoría de la Sala, que el Acto Legislativo 5 de 2011 sí sustituye los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial.

EL LEGISLADOR NO PUEDE FACULTAR DE MANERA IMPRECISA Y EQUÍVOCA A LOS ALCALDES PARA IMPONER A QUIENES "LE [S] DESOBEDEZCAN" O "LE [S] FALTEN AL RESPETO", MULTAS CONVERTIBLES EN ARRESTO. CONTROL POLÍTICO A CARGO DE LOS CONCEJOS, DE LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

III. EXPEDIENTES D-9240 - SENTENCIA C-107/13 M.P. María Victoria Calle Correa

1. Norma acusada

LEY 1551 DE 2012

(julio 6)

Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios

Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

[...]

12. Citar a control especial a los Representantes Legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo Municipio o Distrito.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los Concejos Municipales o Distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o Constitucionales procedentes.

[...]

Artículo 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

[...]

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

[...]

9. Imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, según la gravedad, **a quienes le desobedezcan**, o le falten al respeto, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes.

La oportunidad para el pago y la conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el numeral 12 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el numeral 9 contenido en el literal d) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, por violar el principio de estricta legalidad en materia de sanciones.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta ocasión se cuestionaban el numeral 12, artículo 18, y el numeral 9 (parcial), literal d), artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. La primera disposición se acusaba de violar el artículo 370 de la Constitución. La segunda de desconocer el principio de estricta legalidad en materia de sanciones (CP art. 29).

(i) La Corte Constitucional encontró el numeral 12 del artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 no viola el artículo 370 de la Carta. La Constitución, por una parte, no reserva toda la función de control sobre las entidades prestadoras de servicios domiciliarios en cabeza del Presidente de la República y la Superintendencia de Servicios Domiciliarios. Esa función se la adjudica directamente al *"Estado"* (CP art. 365). En concordancia, la Carta les da facultades específicas de control sobre dichos entes también a otras autoridades, y no sólo al Presidente y a la citada Superintendencia. En este esquema, el legislador no viola el artículo 370 Superior al atribuirles a los concejos una competencia de control político sobre los entes prestadores de servicios domiciliarios, que consista en citar a sus representantes legales para absolver inquietudes asociadas a la prestación de los mismos en los respectivos municipios o distritos. Al contrario, esta competencia es desarrollo de una norma constitucional que autoriza a los concejos para hacer control político sobre la administración municipal (CP art. 312); es un instrumento para cumplir con las demás funciones que la Constitución les asigna a los concejos (CP art. 313); es al mismo tiempo una implicación del modelo de democracia participativa contemplado en la Carta (CP arts. 1, 2 y 40); y finalmente no interfiere en el ámbito protegido por el artículo 370 Superior, el cual establece una facultad de control administrativo, mientras que la norma acusada se refiere a una modalidad de control político.

En concepto de la Corte la norma tampoco viola el artículo 370 de la Carta en cuanto autoriza a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a investigar y, si es del caso, sancionar a las entidades cuyos representantes no atienden las citaciones a control especial. Este tipo de facultades se las adjudica a la Superintendencia el artículo 370 de la Constitución.

(ii) En lo referente a la acusación contra el numeral 9 (parcial), literal d), del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Corte Constitucional integró la unidad normativa para efecto de dar claridad a su contenido deóntico. En consecuencia, procedió a someter a control todo el numeral 9, norma que adjudica a los alcaldes la potestad de imponer, *"a quienes le[s] desobedezcan"* o *"le[s] faltan al respeto"*, una multa de hasta diez (10) salarios mínimos diarios, *"según la gravedad"*. Estas multas serían convertibles en arresto, conforme lo *"prescrito en la ley"*. Las sanciones sólo podrían imponerse luego de un *"procedimiento sumario administrativo"* donde se respeten el derecho de defensa y el debido proceso. La facultad de imponer multas convertibles en arresto, que se les confiere a los alcaldes, es una atribución de estos últimos *"en relación con la Administración Municipal"* (literal d).

La Sala Plena, al analizar el texto del artículo demandado, advirtió que no establecía si era necesaria la intermediación de juez para convertir la sanción de multa en arresto. Constató que la norma cuestionada no define inequívocamente quiénes son los sujetos sancionables. El enunciado bajo control no resultaba tampoco inequívoco al señalar qué tipo de órdenes eran aquellas cuya desobediencia desencadenaba la imposición de las sanciones. El precepto no estatuyó con precisión cuáles eran las conductas susceptibles de encuadrarse como faltas de respeto al alcalde. No definía en qué consistía el procedimiento sumario administrativo. Tampoco predeterminaba los criterios para graduar la sanción imponible. Y todos estos defectos, salvo el primero, los juzgó insuperables con arreglo a métodos de interpretación jurídica.

Esta indeterminación normativa, en criterio de la Corte, conducía a limitar injustificadamente no sólo la seguridad jurídica, sino también a disminuir la libertad de los potenciales destinatarios (CP arts. 16 y 28), a afectar la separación de funciones (CP art. 113), a no asegurar de manera aceptable el funcionamiento adecuado de la democracia constitucional y a poner en riesgo la imparcialidad administrativa (CP art. 209). Por lo mismo, la Corte declaró inexecutable la norma, por violar el principio de estricta legalidad (CP art. 29).

AL CONSTATAR QUE NO SE CUMPLIERON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR LA LEY Y PRECISADOS POR LA JURISPRUDENCIA PARA PODER EMITIR UN FALLO DE FONDO, LA CORTE SE INHIBIÓ DE PRONUNCIARSE SOBRE UNA NUEVA DEMANDA CONTRA EL ART. 156 DEL DECRETO 4923 DE 2011

IV. EXPEDIENTES D-9216 - SENTENCIA C-108/13
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

1. Norma acusada

DECRETO 4923 DE 2011

(diciembre 26)

Por el cual se garantiza la operación del Sistema General de Regalías

Artículo 156. Régimen de transición para otros recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011. Los recursos disponibles a 31 de diciembre de 2011, correspondientes al margen de comercialización incluidos en el rubro de recaudos a favor de terceros de la Agencia Nacional de Hidrocarburos se destinarán, 50% a la Nación; 35% a las entidades beneficiarias de regalías directas en materia de hidrocarburos a la fecha de expedición de el presente decreto; 10% red vial terciaria y 5% con destino al Programa de Normalización de Redes Eléctricas y al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas.

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

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte constató que los cargos formulados contra el artículo 156 del Decreto 4923 de 2011 carecen de claridad, certeza y especificidad. En esencia, el actor acusó la norma con base en cargos genéricos e imprecisos, según los cuales la disposición impugnada "impide el ejercicio de múltiples derechos protegidos por la constitución y la ley, entre los que se encuentran las (sic) relacionadas con la organización territorial, el régimen departamental, del régimen económico y de hacienda pública, del presupuesto y de la distribución de recursos y las competencias". Sin embargo, el ciudadano no indicó cuáles son los derechos cuyo ejercicio se impide por la citada norma y de qué forma el precepto legal viola la Constitución. Es decir, no expuso con claridad, certeza y especificidad el cargo planteado, ni precisó cuáles son las normas constitucionales que se desconocen y el concepto de violación del ordenamiento superior, elementos indispensables para que la Corporación pueda entrar a ejercer el control de constitucionalidad y proferir una decisión de fondo respecto de los mismos. En consecuencia, procedió a inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda.

EXISTENCIA DE COSA JUZGADA SOBRE LA LEY 1520 DE 2012, LA CUAL FUE DECLARADA INEXECUABLE EN SENTENCIA ANTERIOR POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO

V. EXPEDIENTE D-9142 - SENTENCIA C-109/13
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 1520 DE 2012, por medio de la cual se implementan compromisos adquiridos por virtud del Acuerdo de Promoción comercial suscrito entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América y su Protocolo Modificatorio, en el marco de la política de comercio exterior e integración económica, en lo relacionado con derechos de autor.

2. Decisión

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-011 de 2013, mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 1520 de 2012.

SE REQUIERE PRECISIÓN Y CLARIDAD EN EL OBJETO DE LA DEMANDA Y EN LAS RAZONES DE LA VIOLACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA PODER ENTRAR A EMITIR UNA DECISIÓN DE FONDO. LA ALUSIÓN A CASOS PARTICULARES O LA DISCREPANCIA SOBRE UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL, NO PERMITEN ESTRUCTURAR UN CARGO APTO DE INCONSTITUCIONALIDAD

VI. EXPEDIENTE D-9257 - SENTENCIA C-110/13
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

1. Norma acusada

LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 39. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el **afiliado** al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años **inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.**
2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.

PARÁGRAFO 1o. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

PARÁGRAFO 2o. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

2. Decisión

Declararse **inhibida** para decidir de fondo, en relación con los apartes acusados del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Síntesis de los fundamentos

La demandante ataca expresiones del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, al considerar que la exigencia de requisitos para acceder a la pensión de invalidez, tales como las semanas de cotización y la afiliación al sistema general de pensiones, desconoce el artículo 48 de la Constitución. Para sustentar su afirmación, pone de presente los casos particulares en que las personas no pueden durante su vida laboral afiliarse al sistema en razón a que nacen con alguna enfermedad que les impide ingresar al mercado laboral, o por otro tipo de razones.

Para la Corte, los cargos planteados no cumplen con los presupuestos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ni los desarrollados por la jurisprudencia constitucional, porque: (i) no existe claridad sobre cuál es el objeto acusado, esto es el texto original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 o las modificaciones posteriores, ni hay claridad —a pesar de que se

subrayan algunas- sobre las expresiones normativas que se impugnan; *(ii)* la ciudadana no explica las razones por las cuales el texto acusado viola la Constitución, sino que sus argumentos son vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales, sin que se relacionen concreta y directamente con las disposiciones que se acusan; y *(iii)* los cargos no son pertinentes, ya que están referidos a la aplicación de la norma acusada a casos específicos y a las opiniones que tiene la demandante sobre un sistema de pensiones basado en cotización.

En ese orden, la demanda formulada contra el artículo 39 (parcial) de la Ley 100 de 1993, no permitía activar el control de constitucionalidad por lo cual había lugar a la inhibición para emitir una decisión de fondo.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Presidente