



**LA AUSENCIA DE PARÁMETROS, SISTEMA Y MÉTODO PREVISTOS EN LA LEY PARA EL RECAUDO CON DESTINO AL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE RECURSOS QUE CONSTITUYEN UNA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL, DESCONOCE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA**

**I. EXPEDIENTE D-9519 - SENTENCIA C-621/13** (septiembre 10)  
M.P. Alberto Rojas Ríos

**1. Norma acusada**

**LEY 1450 DE 2011**  
(junio 16)

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*

ARTÍCULO 101. *FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE LOS COMBUSTIBLES.* El Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, seguirá funcionando para atenuar en el mercado interno el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales.

Los recursos necesarios para su funcionamiento provendrán de las siguientes fuentes:

- a) Los rendimientos de los recursos que conformen el Fondo;
- b) Los recursos de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro;

**c) Los recursos provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad internacional y el Precio de Referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces, cuando existan.**

PARÁGRAFO. A partir de la presente vigencia, los ingresos y los pagos efectivos con cargo a los recursos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles - FEPC, que realice la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, en su calidad de administrador de dicho Fondo, no generarán operación presupuestal alguna, toda vez que son recursos de terceros y no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011.

**3. Síntesis de los fundamentos**

En el presente caso, los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte Constitucional, consistieron en determinar: (i) si el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, al disponer como fuente de recursos del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), la diferencia negativa entre el precio internacional y el precio de referencia de los combustibles, creó un recaudo de naturaleza tributaria, sin que sus elementos esenciales hayan sido previstos por dicha disposición o cualquier otra de rango legal, lo que desconocería los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política; y (ii) si al facultar al Ministerio de Minas y Energía para fijar el *precio de referencia* de los combustibles en el territorio colombiano, se desconoce el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 338 de la Carta Política, en cuanto el precio fijado en un acto administrativo, es la base gravable de otros impuestos como el IVA, el impuesto global y la sobretasa a los combustibles.

La Corte precisó que, de acuerdo con la ley, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) fue creado por el artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, con el objetivo de atenuar en el mercado interno, el impacto de las fluctuaciones de los precios de los combustibles en los mercados internacionales. Entre otras fuentes de recursos, el artículo 101

de la Ley 1450 de 2011, prevé en el literal c) los provenientes de las diferencias negativas, entre el Precio de Paridad Internacional y el Precio de Referencia establecido por el Ministerio de Minas y Energía, o quien haga sus veces.

Después de hacer un recorrido por la doctrina y la jurisprudencia en esta materia, la Corporación concluyó que el literal c) del artículo 101 crea una figura de carácter tributario que responde a la naturaleza de un recurso parafiscal. En efecto, en términos generales, la jurisprudencia ha entendido por contribución parafiscal, un recaudo que, con carácter obligatorio, es creado mediante ley, en virtud de la potestad tributaria del Estado, el cual (i) surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) configura una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) la prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido (art. 338 C.Po.); (iv) el contribuyente no tiene la opción de negarse a la inversión, por cuanto se encuentra comprometido con su pago, habida cuenta del provecho que le reporta, y (v) la contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido (sentencia C-300/11).

En el caso concreto, el mecanismo de estabilización de precios tiene como fundamento el *precio de referencia* de los combustibles que se establece por el Ministerio de Minas y Energía (Decreto 2173 de 2012, art. 1º) y *precio de paridad (internacional)*, que corresponde al promedio de los precios que los combustibles han presentado en el mes anterior en el mercado de combustibles del Golfo de los Estados Unidos de América. Los refinadores e importadores deben vender su producto al precio de referencia; los días en que ese valor sea superior al precio de paridad internacional -lo que se denomina *diferencial de participación*- la diferencia por cada galón vendido dentro del territorio colombiano tendrá como destino, el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, valor que debe ser girado periódicamente por los refinadores e importadores. Se advirtió, que este diferencial no es la única fuente de recursos del Fondo, constituido además, por los rendimientos de sus recursos y los de crédito que de manera extraordinaria reciba del Tesoro.

No obstante, la Corte encontró que el caso concreto no existe una ley que establezca el sistema o método y algún parámetro para el cálculo y fijación del precio de los combustibles para el territorio colombiano por parte del Ministerio de Minas y Energía. Si bien es cierto que el artículo 338 de la Constitución establece que la ley puede permitir que las autoridades fijen la tarifa de las contribuciones y las tasas que cobren a los contribuyentes, también lo es que el sistema y el método para definir los costos y beneficios que se deriven de esos tributos y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados siempre por la ley. Es decir, que constitucionalmente, el Ministerio de Minas y Energía puede ser habilitado mediante ley para fijar uno de los elementos del recaudo de naturaleza parafiscal que se establece en la disposición demandada -en este caso, el precio de referencia- pero esa tarea debe realizarla de conformidad con el sistema, método y parámetros señalados de igual forma, por el legislador. En el mismo sentido, precisó que no se está contravirtiendo como tal, la existencia del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles, asunto ajeno al problema que le correspondía resolver a la Corte en esta ocasión, circunscrito al principio de legalidad tributaria.

Para la Corporación, la ausencia de norma de rango legal que establezca tal método y parámetros, resulta contraria al principio de legalidad tributaria establecido en el artículo 338 de la Constitución, en tanto que los cuerpos de representación popular habían estado ausentes en la determinación de los elementos definitorios de esta contribución parafiscal. Esta situación, como tantas veces ha explicado la Corte Constitucional, desconoce el contenido de legitimidad democrática que debe caracterizar a los tributos dentro de un Estado democrático. Por consiguiente, el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, disposición que servía como fundamento a la contribución parafiscal que conformaba una de las fuentes de recursos del FEPC, fue declarada inexecutable.

#### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** se apartaron de la decisión anterior, por cuanto la Corporación debió emitir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda. En su concepto, tal como señalaron los ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, el DNP y el Procurador, la demanda parte de una interpretación errada del precepto acusado, pues no es cierto que el valor de la gasolina fijado por el Ministerio de Minas, sea un elemento de la contribución a la que alude

el literal acusado. En realidad, la contribución se calcula con fundamento en el precio de referencia, el cual es solamente uno de los factores que determina el precio de la gasolina y corresponde al promedio del precio de paridad internacional de los 60 días inmediatamente anteriores; dicho de otro modo, el precio de referencia que se toma como base para calcular la contribución no es determinado de forma discrecional por el Ministerio de Minas sino que es un criterio objetivo arrojado por el mercado internacional de los combustibles. En este orden de ideas, el demandante sustenta sus cargos en una interpretación subjetiva, lo que significa que no reúne el requisito de certeza.

Por otra parte, si en gracia de discusión se admitiera la aptitud de la demanda, los magistrados **Guerrero Pérez** y **Pretelt Chaljub** asumieron posiciones distintas en cuanto a la decisión de fondo. De un lado, el magistrado **Guerrero Pérez** consideró que la decisión de inexecutable del literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, debía diferirse por un plazo que permitiera la presentación, debate y aprobación de una ley que regule los aspectos ausentes en la norma excluida del ordenamiento jurídico, de manera que la norma continuara rigiendo transitoriamente durante un espacio de tiempo, evitando el impacto que produce para las finanzas públicas, la desaparición abrupta de la disposición. A juicio del magistrado **Pretelt Chaljub**, en todo caso, el literal demandado debió declararse executable, ya que los elementos de la obligación sí se encuentran definidos en la ley o es posible deducirlos de ella y, por tanto, no existe violación del principio de legalidad tributaria. En efecto, el sujeto activo es la Nación por intermedio del Ministerio de Hacienda, quien de conformidad con el artículo 69 de la ley 1151 de 2007, debe administrar el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles; los sujetos pasivos son los productores e importadores de los combustibles, pues son ellos quienes pueden identificarse como generadores del producto en el país; el hecho generador es la ocurrencia de una diferencia negativa entre el precio de paridad internacional y el precio de referencia establecido por el Ministerio de Minas, tal como lo señala el literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011; la base gravable es el valor al que asciende esa diferencia negativa, y la tarifa puede identificarse con el 100% del monto de esa divergencia.

El magistrado **Pretelt Chaljub** recordó además, que las leyes 39 de 1987 y 26 de 1989 –aún vigentes- otorgaron al Ministerio de Minas la facultad de determinar “horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público” de “distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo”, facultad con fundamento en la cual puede fijar el precio de referencia de los combustibles, así como el precio de la gasolina. Esas leyes contienen los criterios a los que debe ceñirse el Ministerio para llevar a cabo tales labores.

## **EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS Y LA CONVENCIÓN PARA REDUCIR LOS CASOS DE APATRIDIA SE AJUSTAN A LOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES**

### **II. EXPEDIENTE LAT-400 - SENTENCIA C-622/13 (septiembre 10)** M.P. Mauricio González Cuervo

#### **1. Norma revisada**

**LEY 1588 DE 2012.** Por medio de la cual se aprueba la “*Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “*Convención para reducir los casos de Apatridia*”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961. El texto de la ley fue publicado en el Diario Oficial No. 48.619 de 19 de noviembre de 2012.

#### **2. Decisión**

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLES** la “*Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “*Convención para reducir los casos de Apatridia*”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1588 de, 19 de noviembre de 2012, por medio de la cual se prueba la “*Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*”, adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y la “*Convención para reducir los casos de Apatridia*”, adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961.

### 3. Síntesis de los fundamentos

Examinado el trámite surtido por el proyecto que culminó en la expedición de la Ley 1588 de 2012, la Corte concluyó que cumplía a cabalidad con los requisitos, etapas y procedimiento previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, en particular, en lo relacionado con (i) la realización de los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; (ii) publicación oportuna del proyecto de ley y de las ponencias para cada debate; (iii) avisos previos a cada votación; (iv) cumplimiento de los términos que deben mediar entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras y entre Senado y Cámara de Representantes y (v) su trámite no excedió el límite de dos legislaturas establecido en la Constitución.

Las dos Convenciones que se revisaron, corresponden a los esfuerzos emprendidos por la comunidad internacional, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, para codificar respuestas a la apatridia en casos concretos. Inicialmente, más que dar una solución a dicho fenómeno, en los primeros convenios se buscaba dar una salida a aspectos prácticos, como permitir la utilización de documentos de viaje. Posteriormente, la Convención de 1954 sobre la Apatridia, buscó establecer un Estatuto que comprenda las disposiciones generales y la condición jurídica de los apátridas, para asegurar la no discriminación, la regularización y la garantía del pleno goce de los derechos humanos de esta población. Después, la Convención para la disminución de los casos de Apatridia de 1961, consolidó los principios de igualdad, no discriminación, protección de minorías, derechos de los niños, integridad territorial y el derecho a una nacionalidad. La Convención no exige que un Estado Contratante otorgue la nacionalidad incondicionalmente, sino que en un esfuerzo para evitar la apatridia, busca equilibrar los factores de nacimiento, residencia y transmisión hereditaria, para reflejar el vínculo genuino entre un individuo y un Estado.

Aunque pudiera pensarse que dadas las condiciones actuales de los Estados, el fenómeno de la apatridia es poco frecuente, la Corte encontró que debido a los cambios geopolíticos, a sistemas deficientes de registro de nacimientos, a leyes deficientemente diseñadas, a creencias culturales, a problemas de discriminación racial y de género, se trata de una condición que actualmente la padecen aproximadamente 15 millones de personas en el mundo, según cifras de la Agencia de la ONU para los Refugiados, ACNUR.

Revisado el contenido de las disposiciones de la la "*Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*", adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954 y de la "*Convención para reducir los casos de Apatridia*", adoptada en Nueva York, el 30 de agosto de 1961, la Corte Constitucional constató que se ajustan a los postulados constitucionales relativos a la integración con otros Estados, a la soberanía nacional y a la autodeterminación (art. 9 C.Po.), el deber del Estado de garantizar el respeto por la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran (art. 2º C.P.), el deber de las autoridades de proteger a todas las personas residentes en Colombia, de garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales, así como la protección de los derechos de los extranjeros (art. 100 C.Po.) y de las normas de nacionalidad (art. 96 C.Po.), a la facultad del Presidente de la República de dirigir las relaciones internacionales (art. 189.2 C.Po.), a la potestad legislativa en materia de contribuciones fiscales (art. 338 C.Po.), a la función de aprobar e improbar los tratados que celebre el Gobierno Nacional con otros Estados y organismos internacionales (art. 150.16 C.Po.) y a la efectividad de los principios y derechos consagrados en la Constitución, así como con el deber de protección de la vida de todas las personas residentes en Colombia.

Con fundamento en el examen de validez formal y del contenido materia de las mencionadas Convenciones, la Corporación declaró su exequibilidad, así como, las de la Ley 1588 de 2012 que las aprueba.

### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva** formularon salvamentos de voto respecto de la decisión adoptada por la Sala Plena, por considerar que en el trámite de este proyecto en la Comisión 2ª de la Cámara se rompió la cadena de anuncios.

En la sesión del 30 de mayo de 2012 se anunció la votación de este proyecto "*en la próxima sesión donde se discutan y aprueben proyectos de ley*". La sesión siguiente, realizada el 5 de junio, fue dedicada al control político y en la del 7 de junio se llevó a cabo la votación de proyectos, entre ellos del que hoy es objeto de control. Visto así, la tesis sostenida por la Sala

Plena al desestimar la existencia del vicio de procedimiento parecería razonable, puesto que, en efecto, el proyecto fue votado en la primera sesión, con posterioridad a la fecha del anuncio, en la que se discutieron y aprobaron proyectos de ley. Sin embargo, esta tesis elude dar cuenta de un dato relevante: en la sesión intermedia del 5 de junio se efectuó el anuncio de un proyecto para la próxima sesión<sup>1</sup>. La realización de este único anuncio permitía suponer que, salvo información en contrario (que no se suministró) este sería el único proyecto de ley a discutir y aprobar en la sesión citada para el 7 de junio. La omisión de anunciar los demás proyectos que efectivamente fueron debatidos y aprobados en esta sesión, supone una ruptura en la cadena de anuncios de dichos proyectos.

Si el sentido de respetar la cadena de anuncios es garantizar que los integrantes de la respectiva célula legislativa puedan tener certeza sobre los proyectos que efectivamente serán debatidos en cada sesión, con el fin de tener oportunidad de prepararse para el debate y no ser sorprendidos con la votación de proyectos no anunciados en la sesión anterior, cabe concluir que en este caso se menoscabó dicha certeza, en tanto al efectuar el anuncio de un único proyecto en la sesión del 5 de junio, no quedaba claro que además fueran a debatirse otros que no fueron anunciados en dicha oportunidad.

Por lo anterior, los magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva** consideraron que en el presente caso se verificaba un vicio en el trámite legislativo que impedía a esta Corporación emitir un pronunciamiento de fondo, sin antes devolver al Congreso la Ley 1588 de 2012 a fin de subsanar el defecto señalado.

### TRANSFORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA (OLADE), EN LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE ENERGÍA (OLACDE)

#### III. EXPEDIENTE LAT-397 - SENTENCIA C-623/13 (septiembre 10) M.P. Alberto Rojas Ríos

#### 1. Norma revisada

**LEY 1584 DE 2012.** Por medio de la cual se aprueba la *Decisión XXXVIII/D/453* de la Reunión de Ministros, adoptada en Medellín, Colombia, en el Marco de la Organización Latinoamericana de Energía del 30 de Noviembre de 2007.

#### 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE** la *Decisión XXXVIII/D/453* de la Reunión de Ministros, adoptada en Medellín, Colombia, en el Marco de la Organización Latinoamericana de Energía del 30 de Noviembre de 2007.

**Segundo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1584 del 30 de octubre de 2012, que la aprueba.

#### 3. Síntesis de los fundamentos

<sup>1</sup> El anuncio previo se realiza de la siguiente manera (Gaceta 653 de 2012, páginas 33 y 34): *"Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias: Sí señor Presidente. Cuarto. Negocios sustanciados por presidencia, señor Presidente hay un anuncio para realizar. // Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Juan Carlos Sánchez Franco: Hagámoslo señora Secretaria. // Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias: Sí señor. ¿Para cuándo se anuncia señor Presidente? // Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Juan Carlos Sánchez Franco: Se cita para el día jueves a las 0.05 a.m. // Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias: Se anuncian para el día jueves a las 0.05 minutos de la mañana. // Proyecto de Ley 239 de 2012 Cámara. 212 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales", adoptada por la Conferencia Negociadora en París República Francesa el 21 de noviembre de 1997. Presentado por la Ministra de Relaciones Exteriores doctora María Ángela Holguín Cuéllar y el Ministro de Justicia doctor Juan Carlos Esquerro Portocarrero. // Así se hará señor Presidente para pasado mañana, jueves 7 de junio de 2012, a las 0.05 horas a. m. // Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Juan Carlos Sánchez Franco: Señora Secretaria continúe, ¿hay algún otro punto en el Orden del Día? // Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias: No señor ya se agotó el Orden del Día. // Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Juan Carlos Sánchez Franco: Agotado el Orden del Día se levanta la sesión y se cita para mañana a las 0.05 horas de la mañana. // Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez*

*Arias: Así se hará señor Presidente. // Se levanta la sesión a las 12:10 m."* (subrayas añadidas)

La Corte estableció la validez formal de la Ley 1584 de 2012, que encontró de un todo acorde con los requisitos constitucionales y legales previstos para la adopción de una ley aprobatoria de un instrumento internacional.

En este caso, la Decisión que se aprobó mediante la citada ley, tiene por objeto cambiar el nombre de la Organización Latinoamericana de Energía, OLADE, por el de la Organización Latinoamericana y Caribeña de Energía, que se identificará con la sigla OLACDE. Este cambio trae como consecuencia la reforma de todos los artículos del Convenio de la OLADE que mencionen la antigua denominación de la Organización, con el propósito que se adecuen a lo previsto en el artículo 1º de la Decisión XXXVIII. Esta modificación debe ser ratificada por todos los Estados Miembros de la Organización, luego de lo cual deberán presentar la propuesta de reforma a los reglamentos de la misma, conforme al Convenio de Lima.

La Organización surgió en noviembre de 1973, con el objetivo de que los países del área afrontaran la crisis energética mundial de los años 70, causada por la desaceleración de la economía mundial y el incremento de los precios del petróleo. Este Convenio conforma un proceso de integración regional que se reconoce desde el Preámbulo de la Constitución colombiana y se reitera en sus preceptos (arts. 9 y 227). La nueva denominación de la Organización adiciona la región Caribe, que desde un comienzo ha formado parte de la zona de integración conformada por el Convenio de Lima. Para la Corte, este cambio, no solamente es adecuado a las necesidades de la integración regional, sino pertinente a lo dispuesto en el artículo 39 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados, que trata de sus modificaciones y enmiendas.

Habida cuenta que esta modificación del nombre de la Organización no vulnera norma alguna de la Constitución Política, sino que refleja de mejor forma los Estados Partes del Convenio, así como los objetivos de este proceso de integración, una mayor interacción, visibilidad y cooperación en el contexto internacional de los Estados Miembros, la Corporación procedió a declarar la exequibilidad tanto de la Decisión XXXVIII analizada como la Ley 1584 de 2012 que la aprueba.

#### **4. Aclaraciones de voto**

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva**, no obstante estar de acuerdo con la decisión de exequibilidad, consideraron necesario formular una aclaración de voto en relación con un aspecto en el control del trámite de la Ley 1584 de 2012, con el fin de destacar por qué, en este caso, no tuvo lugar una ruptura en la cadena de anuncios.

El anuncio de este proyecto para tercer debate (Comisión 2ª Cámara de Representantes), tuvo lugar en la sesión del 28 de agosto de 2012, indicando que el anuncio se efectuaba *"para la siguiente sesión en la que se votaran proyectos de ley"*. La sesión del día siguiente (29 de agosto) fue dedicada a control político y en la siguiente sesión, realizada el 5 de septiembre, se discutieron y aprobaron proyectos, entre ellos el que a la postre se convertiría en la Ley 1584 de 2012.

En este caso hay dos diferencias importantes, que permiten concluir que no hubo una ruptura en la cadena de anuncios, a diferencia de lo acontecido con el trámite de la Ley 1588 de 2012, declarada exequible por la Corte en sentencia C-622/13. La Magistrada Calle Correa formuló salvamento de voto frente a esta decisión, por considerar que en el trámite de este proyecto de ley se había producido un vicio en el trámite legislativo por interrupción de la cadena de anuncios, razón por la cual no era procedente emitir un pronunciamiento de fondo, sin antes devolver dicha ley al Congreso a fin de subsanar el defecto señalado.

La primera diferencia consiste, en que *durante la sesión de control político realizada el 29 de agosto se hizo una mención expresa de algunos de los proyectos que habían sido anunciados en la sesión del día anterior*, entre ellos el proyecto que a la postre se convertiría en la Ley 1584. Esta aclaración sobre la fecha de anuncio se hizo a solicitud del ponente, Telésforo Pedraza y, en virtud de ella, se ratificaron los anuncios que habían sido efectuados en la sesión del día anterior, lo que impidió la ruptura en la cadena de anuncios y permitió a los integrantes de la Comisión Segunda de la Cámara conocer con certeza que los proyectos anunciados en la sesión del 28 de agosto serían efectivamente discutidos y votados en la siguiente sesión destinada para tal fin, que tuvo lugar el día 5 de septiembre. No ocurrió igual durante el trámite de la Ley 1588 de 2012, pues en la sesión de control

político realizada el 5 de junio no se hizo mención alguna de los proyectos que fueron anunciados en la sesión anterior.

La segunda diferencia consiste en que *en la sesión de control político realizada el 29 de agosto no se anunciaron otros proyectos distintos de aquellos que fueron mencionados por la Secretaría de la Comisión en virtud de la aclaración solicitada por el representante Pedraza*. En esto se diferencia del trámite de ley 1588 de 2012, donde en la sesión intermedia dedicada al control político (realizada el 5 de junio) se anunció al final un proyecto, que no había sido anunciado en la sesión anterior (30 de mayo), y se omitió toda consideración sobre la suerte de los proyectos que si habían sido anunciados en dicha sesión. Esta omisión fue la que permitió concluir que en aquella ocasión si se produjo ruptura en la cadena de anuncios, pues la realización de este único anuncio permitía suponer a los integrantes de la Comisión que, salvo información en contrario (que no se suministró) este sería el único proyecto de ley a discutir y aprobar en la sesión citada para el 7 de junio. La omisión de anunciar los demás proyectos que efectivamente fueron debatidos y aprobados en esta sesión, supone una ruptura en la cadena de anuncios de dichos proyectos.

Por tales razones, los magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva** consideraron que en el trámite de la Ley 1584 de 2012 no se incurrió en una infracción a la exigencia de publicidad establecida en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

**LA EXIGENCIA DE VOTO FAVORABLE DEL GOBIERNO NACIONAL PARA APROBAR LOS PROYECTOS FINANCIADOS CON RECURSOS DEL SISTEMA NACIONAL DE REGALÍAS Y LA DETERMINACIÓN DE LA ENTIDAD EJECUTORA, VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS ENTES TERRITORIALES**

**IV. EXPEDIENTE D-9538 - SENTENCIA C-624/13 (septiembre 11)**  
M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

**1. Norma acusada**

**LEY 1606 DE 2012**  
(diciembre 21)

*Por la cual se decreta el presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio del 1o de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014*

ARTÍCULO 31. *APROBACIÓN DE PROYECTOS EN LOS FONDOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS*. En desarrollo del mandato previsto en el inciso 8o del artículo 361 de la Constitución Política, los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento por los Fondos de Desarrollo Regional y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, para su aprobación y designación de la entidad pública ejecutora **deberán contar con el voto positivo del Gobierno Nacional.**

Así mismo y en desarrollo de lo previsto por el inciso 9o del artículo 361 de la Constitución Política, los proyectos de inversión susceptibles de financiamiento con cargo al 60% del Fondo de Compensación Regional **deberán contar con el voto positivo del Gobierno Nacional.**

**2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 31 de la Ley 1606 de 2012 "Por el cual se decreta el Presupuesto del sistema General de regalías para el Bienio del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014", por las razones expuestas en esta providencia.

**3. Síntesis de los fundamentos**

Correspondía a la Corte determinar, si el artículo 31 de la ley 1606, según el cual es necesario que el Gobierno Nacional otorgue su voto favorable para que un proyecto sea susceptible de financiación por los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo Regional y Compensación Regional –en este caso con el 60% del fondo-, así como para la designación de sus ejecutores, se opone al artículo 361 de la Constitución –sobre el nuevo

Sistema General de Regalías- y limita de forma inconstitucional los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, específicamente, la facultad de estas últimas de gestionar sus intereses, fijar sus prioridades de desarrollo y administrar sus recursos.

Después de examinar el alcance de los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, analizar el papel de estas últimas en el nuevo Sistema General de Regalías, y realizar una integración normativa de las expresiones acusadas con todo el enunciado del artículo 31, la Sala Plena concluyó que la exigencia del voto favorable del Gobierno Nacional constituye una limitación desproporcionada del principio de autonomía, así como un desconocimiento de la participación activa y efectiva que el Constituyente quiso otorgar a los departamentos, municipios y distritos en la toma de decisiones sobre la inversión de los recursos de las regalías, particularmente aquellos orientados a promover el desarrollo regional, de conformidad con el artículo 361 superior.

En primer lugar, a juicio de la Corporación, los principios de autonomía y descentralización otorgan a las entidades territoriales las facultades de gestionar sus intereses, fijar sus prioridades de desarrollo y administrar sus recursos. Si bien es cierto las regalías son un recurso exógeno de esos entes y, por tanto, el Legislador goza de una mayor libertad para regular su distribución, ello no significa que pueda imponer limitaciones desproporcionadas o privar a los departamentos, municipios y distritos de sus facultades respecto de esas importantes fuentes de financiación.

A la luz de las anteriores consideraciones se concluyó que el artículo acusado establece una limitación desproporcionada de los principios de autonomía y descentralización, pues aunque a primera vista persigue un fin importante desde el punto de vista constitucional -la eficiencia en el uso de las regalías-, no emplea un medio idóneo para el efecto, ya que parte de premisas cuestionables que se fundamentan en prejuicios contra los gobiernos territoriales, lo que pone en duda la potencial eficacia de la medida. Además, la Corte observó que la limitación es desproporcionada en estricto sentido, puesto que, de un lado, existen otros mecanismos de control en cabeza del Gobierno Nacional, lo que hace que las ganancias en términos de eficiencia del artículo 31 sean tan solo marginales; y de otro, sacrifica de forma importante los principios de descentralización y autonomía, en tanto **(i)** no da igual trato a las entidades territoriales en el escenario de los órganos colegiados de decisión (OCAD) respecto del Gobierno Nacional, **(ii)** limita la eficacia de su participación en los OCAD, y **(iii)** entrega un poder de veto al Gobierno Nacional en materia de desarrollo, lo que impide a los departamentos, municipios y distritos gestionar sus intereses y definir sus prioridades en la materia. La Sala recordó que las regalías, dada la precariedad de las finanzas de muchas entidades territoriales, son una herramienta indispensable para promover el bienestar a través de la inversión y el gasto social.

En segundo lugar, la Corporación consideró que el precepto acusado también lesiona el artículo 361 de la Constitución –reformado por el acto legislativo 05 de 2011-, especialmente aquellos incisos que exigen, por una parte, acuerdo entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para definir los proyectos que recibirán apoyo económico de los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y Desarrollo Regional, y por otra, la participación mayoritaria de las entidades territoriales en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD. Con fundamento en una interpretación histórica, textual, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, la Sala resaltó que éste exige que las entidades territoriales reciban igual trato y consideración que el Gobierno Nacional en los OCAD y tengan una participación eficaz en la toma de decisiones –de ahí que deban tener participación mayoritaria-. El poder de veto que el artículo censurado concede al Gobierno Nacional lesiona esos mandatos, toda vez que permite que este último imponga su voluntad a las entidades territoriales.

En este orden de ideas, la Corte concluyó que el artículo 31 de la ley 1606 de 2012 es inconstitucional.

#### **4. Aclaraciones de voto**

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo**, formuló una aclaración de voto a la decisión de mayoría, la cual obedece a que, a su juicio, el fundamento de la inexequibilidad



de la norma acusada, previa la indispensable integración que debió efectuarse, ha de entenderse circunscrita, en lo fundamental, a que, a no dudarlo, existe una evidente contradicción entre el precepto constitucional que establece la necesidad de un "Acuerdo" entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional a objeto de decidir cuáles proyectos regionales habrán de financiarse con los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional, "Acuerdo" que, a simple vista, supone un dialogo o entendimiento en el que necesariamente deben evaluarse y ponderarse las razones aducidas por las partes llamadas a avenirse en sustento del punto de vista que se expone en aras de alcanzar la debida coincidencia o concertación de pareceres, no obstante lo cual la norma legal cuestionada incorpora una regla que otorga desmedida preeminencia a la posición del gobierno al sujetar directamente la "aprobación" y "designación de la entidad ejecutora de esos proyectos" al voto positivo de este último, circunstancia que, por su fuerte carga de unilateralidad, desdice de lo que cabe entender por un "Acuerdo". Es en ese sentido que participa de la decisión de mayoría, la cual, valga aclarar, en modo alguno permite entender que la decisión sobre los proyectos a financiar y sobre quien los ejecuta pueda adoptarse sin que previamente se propicie el "Acuerdo" con el Gobierno Nacional invocando por ejemplo la representación mayoritaria de las entidades territoriales, pues la norma constitucional pertinente, en términos irreductibles, impone un "Acuerdo" con el gobierno y ese "Acuerdo" indiscutiblemente tiene que materializarse so pena de burlar el claro e inequívoco mandato superior plasmado en el artículo 361, inciso 8 de la Carta que reza: "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." (*Subrayado fuera de texto*).

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se reservaron la presentación de eventuales aclaraciones de voto.

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
Vicepresidente