

III. EXPEDIENTE RPZ-008 - SENTENCIA C-020/18 (Abril 4)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Objeto de revisión constitucional

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2017

(septiembre 8)

Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política

El Congreso de Colombia

En virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz

DECRETA:

“ARTÍCULO 1º. Adiciónense los siguientes párrafos al artículo 361 de la Constitución Política:

PARÁGRAFO 4º. Cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, estos proyectos deberán tener como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación integral de víctimas. Estos proyectos deberán ser definidos, por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el párrafo 7º transitorio del artículo 2º del presente acto legislativo; con posterioridad a los veinte (20) años, dichos proyectos deberán ser definidos por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión Municipales y Departamentales que trata el párrafo 2º del presente artículo.

Las entidades territoriales que a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo cuenten con recursos de ahorro pensional provenientes del Sistema General de Regalías, que sobrepasen el cubrimiento requerido de sus pasivos pensionales, los destinarán igualmente a la financiación de proyectos de inversión en los términos señalados en el inciso anterior.

El Gobierno nacional, mediante decreto con fuerza de ley, que expedirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, reglamentará la materia.

Para las entidades territoriales con una baja o nula incidencia del conflicto armado, los proyectos deberán ser aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y decisión municipales y departamentales que trata el parágrafo 2° del presente artículo, y serán destinados prioritariamente para la reparación integral a las víctimas o para el cierre de brechas.

PARÁGRAFO 5°. Los programas o proyectos de inversión que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, serán definidos por el respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, a través de convocatorias públicas abiertas y competitivas, articuladas con los correspondientes planes de desarrollo. Para la presentación y ejecución de los proyectos la entidad deberá ser parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Los programas o proyectos aprobados serán ejecutados por las entidades que los presentaron en la convocatoria.

Lo establecido en el presente parágrafo regirá desde la entrada en vigencia de la ley que lo reglamente.

ARTÍCULO 2°. Adiciónense los siguientes párrafos transitorios al artículo 361 de la Constitución Política:

PARÁGRAFO 7° TRANSITORIO. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, un 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán a una asignación para la Paz que tendrá como objeto financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.

Igual destinación tendrá el 70% de los ingresos que por rendimientos financieros genere el Sistema General de Regalías en estos años, con excepción de los generados por las asignaciones directas de que trata el inciso segundo del presente artículo. El 30% restante se destinará para incentivar la producción de municipios, en cuyos territorios se exploten los recursos naturales no renovables y a los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o derivados de los mismos.

Durante este período, la asignación para ahorro pensional territorial será del 7% de 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, a las asignaciones directas a las que se refiere el inciso segundo del presente artículo y a la Asignación para la Paz a la que se refiere el inciso 1° del presente parágrafo, se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, se distribuirán priorizando las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional, el conflicto armado y los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales.

Los proyectos de inversión a ser financiados con los recursos a los que se refieren los incisos 1° y 2° de este parágrafo, serán definidos por un Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un (1) representante del organismo nacional de planeación, y un (1) representante del Presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos (2) Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos (2) alcaldes.

Asistirán a este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, en calidad de invitados permanentes con voz y sin voto, dos Senadores y dos Representantes a la Cámara.

Para cumplir con lo dispuesto en el presente parágrafo transitorio, el Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, expedirá los decretos con fuerza de ley necesarios para ajustar el presupuesto del bienio 2017-2018 y para adoptar las medidas requeridas para el funcionamiento de este Órgano Colegiado de Administración y Decisión, y de la Asignación para la Paz.

PARÁGRAFO 8° TRANSITORIO. Con el propósito de financiar la infraestructura de transporte requerida para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional trasladará el 60% de los saldos no aprobados en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación a 31 de diciembre de 2016. El 50% de los recursos objeto del traslado será destinado a la Asignación para la Paz, para ser definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión de que trata el parágrafo 7° transitorio del presente artículo y el 50% restante al Fondo de Desarrollo Regional.

El gobierno departamental podrá establecer que el porcentaje de recursos a trasladar sea superior al 60%, en cuyo caso deberá informar al Gobierno nacional dentro de los cinco días siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

El Gobierno nacional realizará los ajustes presupuestales a los que haya lugar mediante un decreto con fuerza de ley. Los recursos trasladados serán apropiados al mismo departamento beneficiario de los saldos y se distribuirán en partes iguales a la Asignación para la Paz y al Fondo de Desarrollo Regional.

PARÁGRAFO 9° TRANSITORIO. Los proyectos de inversión a financiarse con los recursos del Sistema General de Regalías destinados a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, deberán guardar concordancia con el régimen de planeación

vigente, el componente específico para la Paz y la implementación del Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

PARÁGRAFO 10° TRANSITORIO. Durante los veinte (20) años siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bienal de inversión sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que tengan un adecuado desempeño en la gestión de estos recursos, definirán directamente los proyectos de inversión cuando estos tengan como objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en concordancia con el decreto con fuerza de ley que para el efecto expida el Gobierno nacional en los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Los demás proyectos serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo.

ARTÍCULO 3°. Vigencia y derogatorias. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias”.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Acto Legislativo No. 4 de 8 de septiembre de 2017, “*por medio del cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política*”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte verificó que el Acto Legislativo 4 de 2017 cumplió con (i) los *requisitos de competencia* previstos por el Acto Legislativo 1 de 2016; (ii) los *requisitos formales* dispuestos por el mismo acto normativo; y, finalmente, (iii) los *requisitos formales ordinarios* previstos por la Constitución y el reglamento del Congreso para el trámite y la aprobación de actos legislativos.

En relación con el primer grupo de requisitos, la Corte confirmó que el Acto Legislativo 4 de 2017 (i) guardaba conexidad, material y teleológica, con el Acuerdo Final, (ii) fue aprobado en vigencia del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz y (iii) fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional.

Respecto del segundo grupo de requisitos, la Corte constató que el Acto Legislativo (i) tuvo trámite preferencial, (ii) se tituló en debida forma, (iii) se tramitó en una sola vuelta de cuatro debates, (iv) observó el lapso entre la aprobación en una y otra Cámara, (v) se aprobó por mayoría absoluta, y, finalmente, (vi) dio aplicación a los requisitos previstos en las secciones (h) y (j) del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2016 hasta el día 17 de mayo de 2017, fecha en la que, mediante la sentencia C-332 del mismo año, se declararon inexecutable estas secciones.

Sobre el tercer grupo de requisitos, la Corte concluyó que el trámite del Acto Legislativo 4 de 2017 se ajustó a los estándares normativos sobre (i) la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso al comenzar su trámite en el Congreso; (ii) su asignación a la Comisión Constitucional Permanente respectiva; (iii) la designación de ponentes; (iv) la elaboración y publicación de los informes de ponencia; (v) el anuncio previo a las votaciones; (vi) el objeto, el sistema y la forma de las votaciones; (vii) la publicación de actas, ponencias y textos definitivos; (viii) la práctica de las audiencias públicas; (ix) el quorum deliberatorio y decisorio; (x) el lapso entre los debates de Comisión y Plenaria; (xi) la fase de conciliación; y (xii) los principios de consecutividad e identidad flexible.

Seguidamente, reiteró su jurisprudencia relativa a los límites del poder de reforma constitucional y el juicio de sustitución de la Constitución. Señaló que este último se aplica mediante un silogismo según el cual, una vez se constata que cierta reforma constitucional sustituye uno de los *elementos esenciales* de la Constitución, dicha *reforma* debe ser declarada inconstitucional. En todo caso, indicó que el control de constitucionalidad de los mecanismos de justicia transicional, implementados mediante una reforma constitucional, debía adoptar una aproximación holística. Desde esta perspectiva, le correspondía controlar que el marco de la justicia transicional contuviera fines legítimos y estableciera un equilibrio entre ellos, y que los mecanismos de justicia transicional hubiesen sido adecuados y necesarios para la consecución de los fines que ellos persiguen.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, concluyó que el Legislador, al fijar reglas adicionales para la redistribución, la destinación y la ejecución de los recursos que las entidades territoriales perciben del Sistema General de Regalías, no excedió sus competencias en materia de reforma constitucional. Ello es así porque la regulación contenida en el Acto Legislativo 4 de 2017 no condujo a la configuración de un modelo de Estado unitario netamente centralista, como tampoco instauró un modelo de Estado federal, con lo cual no se sustituyó el modelo constitucional existente de Estado unitario con descentralización y autonomía territorial. Por tanto, consideró que ningún eje o elemento esencial de la Constitución fue sustituido, ni siquiera de forma parcial. La Corte Constitucional arribó a esta conclusión al aplicar el precedente contenido en la Sentencia C-103 de 2013, en la que estableció que el Congreso de la República no había incurrido en vicio de competencia por sustitución de la Constitución al modificar los artículos 360 y 361, de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo 5 de 2011, relativos al Sistema General de Regalías, por cuanto dicha reforma no afectó el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

4. Aclaraciones y salvamento de voto

Los Magistrados **Alejandro Linares Cantillo** y **Antonio José Lizarazo Ocampo** manifestaron que aclaraban su voto respecto de algunas consideraciones de la parte motiva, relacionados con el llamado "juicio de sustitución". La magistrada **Diana Fajardo rivera**, se reservó la presentación eventual de una aclaración voto.

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó el voto frente a la anterior decisión, por cuanto, a su juicio, el Acto Legislativo 3 de 2015 sustituyó el eje axial de la autonomía territorial que constituye un elemento vertebral del modelo de organización del Estado colombiano, consagrado en la Constitución Política de 1991.

La Magistrada Cristina Pardo Schlesinger no participó en esta decisión, debido a impedimento que le fuera aceptado en su oportunidad.

LA CORTE CONSTITUCIONAL REALIZÓ EL CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY APROBATORIA DEL *ACUERDO DE PARÍS*, QUE TIENE POR OBJETO FORTALECER LA RESPUESTA MUNDIAL A LA AMENAZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO, EN EL CONTEXTO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL ESFUERZO EN PRO DE ERRADICAR LA POBREZA