

Bogotá D.C., 15 de diciembre de 2025

Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Asunto: Acción pública de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 03 de 2024 (parcial).

Cordial saludo:

ANDRÉS CARO BORRERO, identificado como aparece al pie de mi firma, en calidad de ciudadano y representante legal de la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, en ejercicio de los derechos y deberes consagrados en los artículos 40 numeral 6 y 95 numeral 7 de la Constitución, presento demanda de inconstitucionalidad en contra de las expresiones subrayadas “**Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas.** Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]” contenidas en el artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2024, “por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución...”, en los siguientes términos:

I. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024, publicado en el Diario Oficial No. 52.982 del 27 de diciembre de 2024, “por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, subrayando y resaltando el aparte objeto de la presente demanda:

ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2024

“Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, <u>la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas</u>. Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

II. ANOTACIÓN PRELIMINAR

El Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 03 de 2024 en ejercicio de la facultad de reforma prevista en el artículo 374 de la Constitución. Sin embargo, como lo ha reiterado de manera pacífica la Corte Constitucional, dicho poder no es absoluto ni ilimitado. El constituyente derivado puede reformar la Constitución, pero carece de competencia para sustituirla, esto es, para reemplazar sus ejes definitorios por otros que hagan irreconocible su identidad.

Los apartes demandados del artículo 1 del Acto Legislativo 03 de 2024 desbordan ese margen de reforma, en la medida en que alteran estructuralmente dos elementos definitorios del orden constitucional vigente, en concreto, el modelo de Estado unitario con autonomía territorial y el principio de separación de poderes, particularmente en su dimensión democrática, deliberativa y de iniciativa legislativa plural.

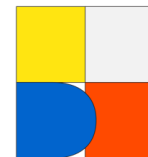
A efectos de evidenciar el alcance objetivo de la modificación introducida, se presenta el siguiente cuadro comparativo del artículo 356 de la Constitución:

Texto constitucional antes del Acto Legislativo 03 de 2024	Texto introducido por el Acto Legislativo 03 de 2024
Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios.	Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, <u>la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias</u> a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas.

Aunque el artículo 356 ya contemplaba que la ley que fijaba las “*normas*” del Sistema General de Participaciones (SGP) se expidiera a iniciativa del Gobierno, ese punto estaba acotado a un objeto material específico el cual era la prestación y financiación de los servicios que el Sistema General de Participaciones soporta.

La reforma introduce un cambio cualitativo relevante porque traslada esa misma reserva de iniciativa a la definición de “competencias” de la nación y de las entidades territoriales, y lo hace mediante ley orgánica. Con ello, la iniciativa exclusiva deja de operar como una regla de trámite sobre el diseño del SGP y pasa a funcionar como una llave institucional para condicionar (o bloquear) la delimitación del reparto competencial, que es el núcleo del modelo territorial y debe poder ser debatido y configurado por el Congreso dentro del marco constitucional (artículos 1, 287, 288, 150 y 151). En otras palabras, lo nuevo no es la existencia de iniciativa gubernamental, sino su expansión desde “servicios” a “competencias”, con rango orgánico y vocación de modificación sobre la arquitectura territorial, lo que altera de manera estructural el equilibrio entre autonomía territorial y centralización y, por eso, sustenta la tesis de sustitución.

En ese marco, los argumentos desarrollados en esta demanda sobre la iniciativa gubernamental no parten de afirmar que la reforma creó por primera vez esa regla, sino de demostrar que el acto legislativo en los apartes subrayados la reubica y la expande a un plano constitucionalmente distinto y más sensible como lo es la definición orgánica de competencias territoriales. Por eso, el juicio de sustitución aquí propuesto se apoya en que esa ampliación convierte la iniciativa exclusiva, de cara a las competencias, en un mecanismo estructural de centralización, capaz de restringir de manera sustantiva la deliberación democrática del Congreso y la autonomía territorial (no solo en la técnica



de distribución del SGP, sino en el reparto competencial como tal), alterando el eje definitorio del Estado unitario descentralizado.

El contraste normativo pone de presente que la reforma no se limita a un ajuste fiscal o técnico del Sistema General de Participaciones. Por el contrario, introduce una mutación en la fuente de definición de las competencias públicas, al disponer que estas serán fijadas por una ley orgánica condicionada a la iniciativa exclusiva del Gobierno, desplazando el régimen general de iniciativa legislativa previsto por la Constitución para materias estructurales del Estado.

Este diseño tiene implicaciones estructurales. De un lado, transforma la autonomía territorial, que en la Constitución de 1991 opera como una garantía institucional de rango constitucional, en una habilitación legal dependiente de la voluntad del Gobierno de turno. De otro, introduce un desequilibrio institucional al reservar de manera excluyente la iniciativa legislativa en cabeza del Ejecutivo, restringiendo la deliberación parlamentaria y excluyendo la iniciativa legislativa ciudadana en una materia axial del orden constitucional como son las competencias de las entidades territoriales y de la nación.

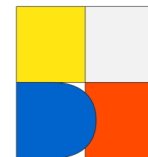
Por esta razón, la presente demanda no propone un juicio de conveniencia ni de contradicción material, sino un control estricto de competencia, con fundamento en la doctrina del juicio de sustitución. Lo que se somete a consideración de la Corte es si el Congreso, bajo la apariencia de una reforma constitucional, excedió sus atribuciones al adoptar una disposición que vacía el núcleo esencial de la autonomía territorial y reconfigura de manera sustancial las reglas democráticas de producción normativa, alterando el sistema de frenos y contrapesos diseñado por el constituyente primario.

Los cargos que se desarrollan a continuación aplican la metodología del juicio de sustitución, a fin de demostrar que los apartes demandados del Acto Legislativo 03 de 2024 no constituyen una reforma constitucional válida, sino una sustitución parcial y estructural de la Constitución de 1991.

III. NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y RAZONES DE LA VULNERACIÓN

La presente demanda no propone un juicio de contradicción normativa material dado que lo que se pretende demostrar es que, con la introducción de los apartes subrayados a través del acto legislativo objeto de demanda, se da el fenómeno jurídico de la sustitución de la Constitución. Lo anterior se presenta porque elementos definitorios de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificados, han sido reemplazados por elementos opuestos que derivan en hacer el texto constitucional irreconocible en su identidad básica. El cambio introducido deriva en una modificación de una magnitud tan relevante que hace imposible reconocer en la Constitución elementos esenciales y definitorios. Tal y como lo ha establecido la Corte Constitucional:

“El juicio de sustitución comporta la aplicación de un método en tres etapas específicas, las cuales lo distinguen del juicio de intangibilidad y del juicio de violación de un contenido material de la Constitución. Las diferencias fundamentales que distinguen al juicio de sustitución de los otros dos mencionados, residen en que la premisa mayor del juicio de sustitución no está específicamente plasmada en un artículo de la Constitución, sino que es toda la Constitución entendida a la luz de los elementos esenciales que definen su identidad.”



Además, en el juicio de sustitución no se verifica si existe una contradicción entre normas -como sucede típicamente en el control material ordinario-, ni se registra si se presenta la violación de un principio o regla intocable -como sucede en el juicio de intangibilidad-, sino que mediante el juicio de sustitución (a) se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución, (b) se analiza si éste reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, luego, (c) se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles.”¹

La jurisprudencia constitucional ha señalado que a pesar de que la Constitución no contiene cláusulas pétreas o inamovibles, sí cuenta con “*principios axiales e identitarios que, si llegasen a ser reformulados, afectarían la identidad de la Constitución, convirtiéndola en un texto distinto*”. En la sentencia C-579 de 2013 la Corte precisó la diferencia entre los términos de “sustitución”, “reforma” y otros fenómenos:

“...reforma hace referencia a la modificación expresa de los textos constitucionales. La reforma es diferente a la mutación, la cual se presenta cuando hay una transformación en la configuración del poder político, sin que dicha transformación se registre en el texto constitucional. Otro fenómeno ligado es el de la destrucción, el cual “(...) se produce cuando se suprime la Constitución existente y esa supresión está acompañada de la del poder constituyente en que la Carta se basaba”. La supresión de la Constitución se diferencia de la destrucción en que se conserva el poder constituyente en el que la constitución suprimida se basa, lo que produce resquebrajamiento de la continuidad jurídica; el poder constituyente adopta entonces una nueva constitución en la que actúa como constituyente originario.

Otro fenómeno importante es el quebrantamiento de la Constitución, el cual hace alusión a la “(...) la violación de prescripciones constitucionales ‘para uno o varios casos determinados, pero a título excepcional, es decir, bajo el supuesto de que las prescripciones quebrantadas, siguen inalterables en lo demás, y, por lo tanto, no son ni suprimidas permanentemente, ni colocadas temporalmente fuera de vigor’. Finalmente, la Corte se ha referido a la suspensión de la Constitución, que se produce “(...) cuando ‘una o varias prescripciones son provisionalmente puestas fuera de vigor’”; esta situación puede o no estar prevista en la Constitución.

De otro lado, la sustitución consiste en (i) el reemplazo de la Constitución -o de alguno de sus ejes definitorios- por un modelo constitucional diferente, (ii) en ejercicio del poder de reforma”²

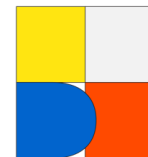
La jurisprudencia constitucional ha precisado que el vicio de sustitución no se refiere a una simple modificación normativa, sino a una transformación de tal envergadura que implica el reemplazo de la identidad misma de la organización política y el perfil esencial del Estado³. Este fenómeno, que desborda la competencia del Congreso, puede manifestarse de diversas formas⁴. Puede ser total, cuando se implanta un diseño constitucional integralmente nuevo, o parcial, cuando la mutación recae sobre un eje definitorio específico que resulta trascendental para la Constitución. Asimismo, la sustitución puede tener efectos definitivos en el tiempo, o incluso temporales, cuando la suspensión de un pilar esencial durante un lapso determinado hace irreconocible la identidad de la Constitución vigente.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005. MP. Manuel Cepeda Espinosa.

² Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2013. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.



Con el fin de objetivar el control sobre los excesos del poder de reforma y evitar decisiones basadas en el subjetivismo judicial, la Corte Constitucional ha estandarizado una herramienta metodológica denominada “juicio de sustitución”⁵. Este instrumento no es un test de confrontación normativa sino que su propósito es verificar si el constituyente derivado se mantuvo dentro de los márgenes de su competencia o si, por el contrario, transgredió los límites competenciales al subvertir los principios fundamentales del ordenamiento superior. De cara al juicio de sustitución, ha dicho la Corte:

“45. El juicio de sustitución es un silogismo que se compone de tres pasos (i) la premisa mayor, (ii) la premisa menor y (iii) la conclusión. La premisa mayor es el elemento identitario, eje definitorio, axial o esencial de la Constitución que se alega ha sido sustituido. La premisa mayor exige una construcción y argumentación rigurosa, pues no se trata de citar una disposición de la Constitución, sino de explicar por qué es un elemento trascendental para la estructura constitucional del Estado. Lo anterior implicará acudir a antecedentes históricos de la Carta, la jurisprudencia, entre otros elementos de juicio.”⁶

En otros términos, esta metodología exige agotar una carga argumentativa cualificada para demostrar que la reforma no es una simple modificación del texto constitucional, sino un quiebre de su estructura fundamental. El juicio de sustitución opera, entonces, como un test de competencia que confronta dos extremos en donde, por un lado, la identidad normativa de la Constitución (premis mayor), entendida no como un artículo aislado sino como un eje transversal e insustituible. Por otro, el alcance jurídico de la reforma cuestionada (premis menor). De la contrastación lógica de estos dos elementos surge la conclusión sobre si el Congreso se mantuvo dentro de sus facultades de reforma o si, por el contrario, subvirtió el ordenamiento constitucional al reemplazar uno de sus pilares definitorios.

Para precisar las exigencias de la premisa mayor dentro del juicio de sustitución, la Corte ha expresado que del demandante debe:

“... (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, - para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material- y si (v) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte.

Para llevar a cabo esta labor, la jurisprudencia de esta Corte ha destacado la importancia de acudir (i) a los principios y valores constitucionales y los que se desprenden del bloque de constitucionalidad; (ii) la doctrina más importante en materia constitucional y de teoría política; (iii) las experiencias de otros países con modelos constitucionales similares; y (iv) la jurisprudencia constitucional»⁷

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-373 de 2016. MP Alejandro Linares Cantillo.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2021. MP Cristina Pardo Schlesinger.

⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-579 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Jorge Iván Palacio Palacio; AV María Victoria Calle Correa; SPV Mauricio González Cuervo; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Alberto

Sobre la premisa menor, dice la Corte:

*“...En cuanto a la premisa menor, se trata de definir el contenido y alcance del acto reformativo de la Constitución. Identificar el impacto que tiene la reforma en el elemento definitorio y la gravedad de su afectación. Corresponde al «alcance de las modificaciones generadas con la reforma, en particular, el efecto de las medidas establecidas en la reforma frente a las disposiciones y los principios constitucionales identificados en la premisa mayor como aquellos cuyo contenido normativo es el reflejo del eje identitario supuestamente afectado. Todo ello se debe realizar a partir del examen del contenido normativo introducido con la reforma”.*⁸

Finalmente, sobre la conclusión, establece la Corte:

*“...debe realizarse una conclusión del análisis entre la premisa mayor y la premisa menor. Se trata de contrastar las dos premisas anteriores. En otras palabras, de evaluar cómo el eje definitorio identificado se ve afectado o trastornado por el acto reformativo. En palabras de la Corte: «establecer su conclusión, que como resultado del contraste de las dos premisas, recaiga sobre si el nuevo elemento normativo elimina absoluta o parcialmente, de forma permanente o temporal, un elemento esencial de la estructura constitucional y lo reemplaza por otro radicalmente distinto, en cuyo caso se estaría ante un exceso de la competencia de reforma constitucional que se adscribe a los poderes constituidos, como sucede con el Congreso al proferir actos legislativos.”*⁹

La presente demanda identifica cómo el acto legislativo en los apartes subrayados introduce un elemento nuevo, esto es, la fijación de competencias en general, sin distinción, por una ley a iniciativa del Gobierno. Lo anterior, como se fundamentará, es estructuralmente incompatible con los pilares fundamentales sobre los cuales se erigió el acuerdo constitucional de 1991. En cada uno de los cargos se desarrolla una premisa mayor, una premisa menor y la correspondiente confrontación o conclusión, con el fin de acreditar que dicha incompatibilidad no es una mera contradicción normativa, sino una sustitución de la identidad de la Constitución.

A través de este ejercicio lógico, se demostrará que el Congreso desbordó su competencia al implantar un diseño institucional donde la autonomía, las competencias, el equilibrio de poderes y la participación ciudadana en la iniciativa legislativa dejan de ser garantías constitucionales para convertirse en concesiones sujetas a la voluntad del Ejecutivo, mutación que resulta irreconciliable con la esencia democrática y descentralizada del Estado colombiano.

Los ejes axiales sustituidos y las razones de la sustitución constitucional se expondrán en dos cargos:

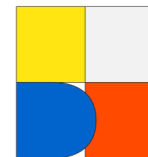
- **Cargo primero: sustitución del eje axial de la autonomía territorial y el modelo de estado descentralizado**

Uno de los ejes que definen la identidad de la República de Colombia es aquel que la establece como una organización donde el poder no está concentrado exclusivamente en el centro, sino que se

Rojas Ríos; SPV Nilson Pinilla Pinilla; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Luis Ernesto Vargas Silva); C-1040 de 2005 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández) y C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Nilson Pinilla Pinilla; SV Mauricio González Cuervo; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Humberto Antonio Sierra Porto).

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-140 de 2020 (MP José Fernando Reyes Cuartas; AV Diana Fajardo Rivera; AV Alejandro Linares Cantillo; AV Antonio José Lizarazo Ocampo; SV Cristina Pardo Schlesinger).

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-140 de 2020 MP. José Fernando Reyes Cuartas.



distribuye con garantías de autonomía para las entidades territoriales. Su existencia se desprende del diseño estructural plasmado en los artículos 1, 209, 287, 288, 298, 302 y 311 de la Constitución.

Con todo, la reforma vía acto legislativo en los apartes señalados sustituye este pilar porque muta la naturaleza de la autonomía territorial. En primer lugar, porque desconoce la garantía autonómica de las entidades territoriales, dado que, en el diseño original de la Constitución de 1991, la autonomía es un derecho con reserva constitucional y las competencias básicas son inherentes a la entidad territorial y la ley solo las coordina.

Además, con la reforma contenida en los apartes subrayados del acto legislativo en comento, la autonomía se degrada a una mera concesión legal. Al facultar a la ley de iniciativa gubernamental para establecer las competencias, se elimina el carácter originario del poder local y se reemplaza por un modelo de concentración donde las entidades territoriales solo tienen el poder que el legislador, y solo a iniciativa del Ejecutivo, quiera otorgarles. Esto anula la identidad descentralizada del Estado y la reemplaza por un esquema de dependencia centralista, en el que el gobierno nacional, según los apartes subrayados del acto legislativo demandado, es el que tendrá la iniciativa para fijar las competencias de dichas entidades territoriales.

El poder de la representación de los intereses de los entes territoriales y de la nación en el Congreso de la República, inherente al trabajo del Senado y de la Cámara de Representantes queda relegado a la iniciativa del gobierno central.

- **Cargo segundo: sustitución del eje axial de la separación de poderes y el principio democrático**

Este eje define el sistema de frenos y contrapesos, estableciendo que la definición de la estructura del Estado y el reparto del poder público es una función reservada a la deliberación democrática plural (Congreso), a la democracia directa participativa (ciudadanos) y vedada a la discrecionalidad del Ejecutivo. Su existencia se evidencia en los artículos 3, 40-5, 103, 113, 114, 150, 154 y, muy especialmente, en la prohibición del artículo 150-10.

En los apartes subrayados, el acto legislativo demandado sustituye este pilar porque instaura un desequilibrio institucional excesivamente presidencialista y, por ende, ajeno a la Constitución de 1991.

La reforma subordina la potestad de configurar el Estado en la nación y en el territorio a la condición *sine qua non* de la iniciativa del Gobierno. Al entregarle al Ejecutivo la llave para establecer las competencias de todos los niveles del Estado, se rompe el principio de separación de poderes. El presidente adquiere un poder cuasi constituyente para moldear el alcance de la autonomía territorial y de la nación, anulando el rol del Congreso como foro de la iniciativa democrática y garante del equilibrio entre la nación y el territorio.

A continuación, se desarrolla cada cargo aplicando rigurosamente la metodología del juicio de sustitución comentado (premisa mayor, premisa menor y confrontación):

3.1. Cargo primero: sustitución del eje axial de la autonomía territorial y el modelo de estado descentralizado

3.1.1. Premisa mayor

En primer lugar, es relevante de cara a la premisa mayor, tal y como lo ha establecido la Corte, enunciar el elemento fundamental o axial que trae la Constitución y que se estaría sustituyendo. El elemento definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 que se erige como parámetro de control en este juicio es el modelo de estado unitario, descentralizado, participativo y con autonomía de sus entidades territoriales, entendido específicamente como un sistema de distribución de poder donde la titularidad de las competencias básicas de las entidades territoriales goza de reserva y garantía constitucional, y no de mera concesión legal de iniciativa del Ejecutivo.

“CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

TITULO I

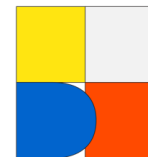
DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

*Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de **República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.” (Subrayado y negrita fuera de texto)*

Este eje axial define la estructura vertical del poder público en Colombia y constituye un norte fundamental del Constituyente de 1991, diseñado para superar el centralismo administrativo y político de la Constitución de 1886. La autonomía territorial y las competencias de la nación, en este esquema, no son una facultad delegada revocable por el legislador, sino un derecho institucional que garantiza a las entidades territoriales la capacidad de gestionar sus propios intereses mediante competencias propias para el desarrollo socio y económico de sus ciudadanos, protegidas constitucionalmente frente a la interferencia arbitraria del nivel central.

La existencia de este eje axial no se deriva de una lectura aislada de un artículo, sino de la arquitectura sistémica de la Constitución. A partir de múltiples referentes normativos, es posible identificar las especificidades que configuran este pilar. La definición de Colombia como República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales y participativa del citado artículo 1 no es retórica. A partir del primer artículo de la Constitución se establece un mandato que irradia toda la organización del Estado. La jurisprudencia ha señalado desde sus inicios que la autonomía es una técnica de libertad y un mecanismo de limitación al poder central, además de cómo el principio unitario está limitado por el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales el cual es indisponible e irreductible por el legislador:

“En similar sentido, el principio unitario, a su vez, está limitado por el «núcleo esencial» o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible por el Legislador. Dicho núcleo está constituido «por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses». En consecuencia, las entidades territoriales tienen derecho a ejercer las competencias, atribuciones y facultades reconocidas por la Constitución, «para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo». De este primer elemento forman parte, por ejemplo, los derechos preceptuados en la Constitución en el ya citado artículo 287 –(i) gobernarse por autoridades propias, (ii) ejercer las competencias que les correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) participar en las rentas nacionales– y las atribuciones asignadas



a las asambleas departamentales (artículo 300), a los gobernadores (artículo 305), a los concejos municipales (artículo 313) y a los alcaldes (artículo 315).”¹⁰

Por otro lado, resulta importante considerar también la garantía institucional de la competencia. El artículo 287 constitucional reconoce a las entidades territoriales derechos subjetivos, entre ellos, “*ejercer las competencias que les correspondan*”. El uso del verbo “*corresponder*” implica una atribución que les es propia.

También, el artículo 288, al establecer que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) “*distribuirá*” las competencias, presupone la existencia de un reparto competencial ya delineado por la Constitución bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La ley orgánica ordena y coordina, pero no tiene la potestad de crear o suprimir la titularidad del poder territorial de la nada.

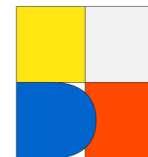
Incluso, en este respecto cobra relevancia la asignación directa de competencias que trae el texto constitucional. La Constitución de 1991 superó el modelo donde la ley entregaba competencias. El artículo 311 constitucional asigna directamente al municipio la competencia de prestar servicios públicos, construir obras y ordenar el desarrollo de su territorio. El artículo 300 constitucional por su parte otorga a las asambleas la función de reglamentar el ejercicio de funciones y la prestación de servicios. El artículo 298 constitucional dota a los departamentos de autonomía para la administración de asuntos seccionales. El artículo 302 incluso permite que los departamentos puedan recibir por delegación atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales. Estas normas dan cuenta que el núcleo esencial de las competencias territoriales emana directamente de la Constitución.

Otro aspecto transversal es la autonomía fiscal y administrativa. La descentralización se eleva a principio de la función administrativa (artículo 209 constitucional) y se blinda con la potestad tributaria de asambleas y concejos (artículo 338 constitucional), cerrando el círculo de una autonomía que es política, administrativa y financiera.

La Constitución de 1991 no delegó la autonomía territorial a la ley, sino que la constitucionalizó como garantía de contrapeso al poder central. Por tanto, el eje axial establece que la fuente primaria de las competencias territoriales es la Constitución misma, y que su núcleo esencial es indisponible para el legislador y mucho menos a iniciativa unilateral del gobierno. Permitir que una reforma mute este diseño para convertir la autonomía en una simple concesión legal, revocable o modificable al arbitrio de una mayoría coyuntural o de la iniciativa gubernamental, más allá de reformar la Constitución, lo que hace es derogar el acuerdo territorial de 1991 para regresar al centralismo administrativo de 1886. Como si lo anterior fuera poco, resulta relevante tener en cuenta que todo acto de competencias derivado de la Constitución, de la nación y de los entes territoriales, expedido entre 1992 y 2024, en adelante solo podrá ser modificado por iniciativa del gobierno nacional.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se convocó, en gran medida, para conjurar la crisis de legitimidad del Estado centralista de 1886, incapaz de responder a las necesidades de la periferia. La adopción del modelo descentralizado fue un pacto de paz territorial. Sustituir este esquema devolviendo la definición de competencias a la discrecionalidad del Gobierno central (como propone la reforma) implica regresar materialmente al régimen de 1886, desconociendo el espíritu del

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger.



constituyente, el cual era precisamente superar esa cultura centralista, según la propia Corte Constitucional:

“Asimismo, es posible afirmar que el constituyente primario buscó frenar la cultura centralista alimentada por la Constitución de 1886, con lo cual se establecieron medidas para profundizar la descentralización mediante el protagonismo del principio de autonomía de las entidades territoriales. De ahí que el modelo de ordenamiento territorial se fundara en cinco postulados: (i) autonomía de las entidades territoriales; (ii) profundización de la descentralización; (iii) fortalecimiento económico de los entes territoriales; (iv) consagración del municipio como eje fundamental del Estado; (v) democracia participativa”¹¹

De la mano del criterio de descentralización para superar aspectos históricos, está el sistema de frenos y contrapesos articulado por la Constitución de 1991. El esquema propuesto en dicha Constitución es que la autonomía territorial y la participación ciudadana actúen como un contrapeso al poder del Ejecutivo Nacional y del Legislativo. Al garantizar constitucionalmente las competencias a los territorios, se impide la concentración absoluta del poder. Si este reparto de poder pasa a depender de una ley de iniciativa gubernamental, se rompe el equilibrio de poderes, transformando la naturaleza democrática del Estado.

“...En primer lugar, de la división tripartita del poder público en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, y del sistema de pesos y contrapesos superior, figuras propias de las normas fundamentales posteriores al constitucionalismo liberal. En segundo lugar, de la necesidad de que tales ramas del poder no ejerzan atribuciones irrestrictas ni estén exentas de vigilancia o control, respecto del ejercicio de sus funciones y la gestión fiscal que tienen a cargo, para cumplir con sus funciones constitucionales.

10. En concordancia con lo anterior, el artículo 121 de la Constitución estableció una prohibición expresa a todas las autoridades del Estado de ejercer funciones diferentes a las que la Constitución y la ley les hayan asignado. De esta manera, si bien la Carta Política prevé la colaboración armónica entre los distintos estamentos públicos, en aplicación del sistema de pesos y contrapesos, el texto superior proscribió cualquier interferencia que vulnere el ejercicio autónomo de las funciones propias de cada rama del poder público, así como de cada órgano de control o entidad estatal...”¹²

“...ninguna rama, órgano, entidad o dependencia estatal puede estar exento de alguna forma de vigilancia respecto de sus actuaciones. El esquema de pesos y contrapesos previsto por el Constituyente busca justamente que los distintos organismos que componen el Estado supongan un límite razonable que impida el ejercicio arbitrario o completamente discrecional de las funciones que la Carta Política y la ley asignan a los distintos cuerpos del Estado.”¹³

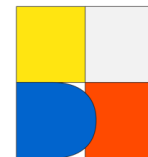
El sistema de frenos y contrapesos es un mecanismo activo de contención contra la arbitrariedad. La Corte es clara al señalar que ninguna rama puede ejercer atribuciones irrestrictas ni interferir en la autonomía funcional de otra. Sin embargo, esto es precisamente lo que fractura el acto legislativo en los apartes demandados al entregarle al Ejecutivo la llave de la organización territorial.

Al subordinar la definición de las competencias a la exclusiva iniciativa del Gobierno, se desborda el límite razonable exigido por la Constitución, permitiendo que el Ejecutivo ejerza una discrecionalidad absoluta sobre el diseño del Estado que anula la función constitucional del Congreso

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 2025. MP. Natalia Ángel Cabo.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 2022. MP. Hernán Correa Cardozo.

¹³ Ibidem



de servir como contrapeso democrático, convirtiendo al legislador en un simple espectador de la voluntad gubernamental y sustituyendo la colaboración armónica por la subordinación institucional a una sola autoridad. Aparte de ello anulando la posibilidad de la iniciativa ciudadana en una materia tan trascendente como son las competencias de la nación y de los entes territoriales.

Incluso, de cara a la realización del Estado social de derecho que establece la Constitución, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la descentralización es el instrumento idóneo para la satisfacción de las necesidades insatisfechas y la garantía de la participación democrática local. Sin competencias garantizadas, sin la posibilidad de tener la iniciativa legislativa por vía de representación o directa ciudadana, como fue previsto originalmente por la Constitución de 1991, la entidad territorial se vacía de contenido, convirtiéndose en un cascarón formal incapaz de incidir en el cumplimiento de los fines del Estado:

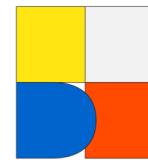
“En cuanto al ordenamiento territorial como instrumento para el mantenimiento del orden público, la ordenación del territorio es una medida de policía administrativa o de la función ordenadora de la administración que, a través de la determinación adecuada del espacio público (parques, plazas, vías, andenes, espacios sanitarios, equipamiento cultural y deportivo, etc.) y de la limitación de libertades y derechos, entre otros, del derecho a la propiedad, en desarrollo de la función constitucional que le es inherente (artículo 58 de la Constitución), del derecho al trabajo y de la libertad de empresa persigue, al amparo del principio de dignidad humana, crear condiciones materiales adecuadas para la convivencia en sociedad y para el correcto ejercicio de las libertades y derechos individuales y colectivos, bajo condiciones de seguridad, tranquilidad y sanidad medio ambiental. De esta manera, el ordenamiento territorial determina y se articula con las funciones policivas de los alcaldes y de los gobernadores.”¹⁴

Resulta relevante verificar la irreductibilidad dentro del presente juicio de sustitución. Como se explicó, el eje axial identificado no se reduce a un artículo específico de la Constitución, ni a una regla aislada. No se está defendiendo la intangibilidad del texto literal de los artículos 356 o 288, ni se pretende que la distribución de recursos o funciones permanezca inmutable en el tiempo. Lo que se identifica es un principio estructural transversal que se construye a partir de la interacción sistémica de los artículos 1, 287, 288, 302, 311 y concordantes, el cual configura la fórmula estructural de competencias del Estado colombiano. Este eje no es una simple norma de organización sino la garantía institucional que impide la reconcentración absoluta del poder y asegura que la descentralización sea verdaderamente un mandato superior

Por tanto, no se pretende petrificar una norma. El Congreso puede reformar las reglas de distribución de competencias, ajustar el Sistema General de Participaciones o modificar los porcentajes de transferencias. Lo que no puede hacer el Congreso es alterar la naturaleza de la fuente originaria de la competencia, despojando a la Constitución de su rol de garante y entregando la definición misma de la autonomía a la voluntad política coyuntural del Gobierno de turno, en detrimento del espacio de acción del mismo Congreso y de la participación ciudadana.

Proteger este eje no significa impedir que se redistribuyan funciones, sino que, por el contrario, significa impedir que la titularidad de las competencias deje de ser un derecho constitucional originario para convertirse en una concesión legal revocable y sin participación ciudadana. Admitir dicha mutación no sería reformar una cláusula, sino suprimir la jerarquía normativa que protege a las

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-138 de 2020. MP. Alejandro Linares Cantillo.



entidades territoriales frente al poder central, devolviendo al sistema a un estado de indefinición constitucional que la Constitución de 1991 pretendió superar.

La enunciación de este eje no impide el ejercicio del poder de reforma. El Constituyente derivado conserva un amplio margen de configuración para modernizar el régimen territorial, crear nuevas categorías de entidades o reasignar funciones o actividades específicas.

Sin embargo, el límite que impone este eje definitorio consiste en que la reforma no puede suprimir el núcleo esencial de la garantía institucional de la autonomía. Es decir, no puede transitar de un modelo de autonomía constitucionalmente garantizada y participativa a un modelo de autonomía legalmente concedida (y revocable) y restringido a la voluntad del gobierno nacional. Al cruzar esa línea, la reforma deja de ser una modificación de las reglas de juego para convertirse en una subversión de las reglas constitutivas del Estado de derecho, lo cual escapa a la competencia del Congreso y recae exclusivamente en el Constituyente Primario.

3.1.2. Premisa menor

El Acto Legislativo 03 de 2024, en el aparte demandado del artículo 1º, introduce una modificación al artículo 356 de la Constitución que altera la naturaleza de la relación entre la nación y las entidades territoriales. La reforma sustituye la expresión original “*fijará los servicios*” por “*fijará las competencias*” y establece que esta atribución será ejercida por una ley orgánica de iniciativa exclusiva del Gobierno. Esta previsión altera de manera directa el régimen constitucional previo, en el cual la asignación y modificación de dichas competencias se encontraba sometida al régimen general de iniciativa legislativa previsto por la Constitución, tanto para los congresistas como para los ciudadanos y las autoridades territoriales.

El alcance jurídico de esta modificación trasciende lo semántico y configura una mutación constitucional verificable en tres dimensiones:

Primero, hay una mutación del objeto al pasar de servicios a competencias. En el diseño original (1991), la ley a la que se refería el artículo 356 tenía un alcance limitado el cual solo consistía en definir los *servicios* a cargo de la Nación y los entes territoriales para efectos de la distribución de recursos (SGP). El concepto de servicio se refería a la actividad prestacional, esto es, a la gestión material y operativa de los recursos del Sistema General de Participaciones para la satisfacción de necesidades básicas (educación, salud, saneamiento). Fijar servicios era un acto de distribución de cargas financieras y operativas.

La reforma amplía este objeto al concepto jurídico-público de “*competencias*”, el cual trasciende la mera prestación material e implica la titularidad del poder público, la potestad normativa, la capacidad de decisión política, e incluso la facultad de regulación sobre una materia. Al facultar a la ley para fijar competencias, el acto legislativo en el aparte demandado no está simplemente organizando los recursos del Estado sino que está entregando al legislador orgánico, a iniciativa exclusiva del Gobierno, la potestad de definir, otorgar, recortar o suprimir la autoridad misma de la nación y de las entidades territoriales, invadiendo el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución de 1991 había reservado para sí misma en los artículos 287, 288, 311 y concordantes ya citados.

Es decir, al facultar a la ley para “*fijar competencias*”, el Acto Legislativo le entrega al legislador orgánico, se reitera, a iniciativa exclusiva del Gobierno, la potestad de definir la existencia misma del poder

público en la nación y en el territorio, una materia que hasta ahora -entre 1991 y 2024- tenía reserva constitucional.

Aun si se intentara una lectura “estrecha” según la cual el artículo 356 reformado seguiría refiriéndose solo al SGP y a los servicios, el propio texto constitucional impide reducir el alcance de la expresión “*fixará competencias*” a una simple regla instrumental del financiamiento. Gramatical y estructuralmente, el inciso separa dos objetos normativos distintos: (i) las normas orgánicas a las cuales se sujeta el SGP y (ii) la ley orgánica fijará las competencias de la nación y de las entidades territoriales. La cláusula “*para efectos de atender los servicios a cargo de estas*” opera como finalidad del sistema de transferencias, pero no como un rigorismo semántico que reescriba el núcleo de “competencias” como si equivaliera a reglas de gasto o técnicas de aplicación del SGP.

Si el constituyente hubiera querido limitarlo estrictamente al ámbito del SGP, habría empleado fórmulas típicas de restricción (“para los solos efectos del SGP”, “en lo relativo a la prestación de los servicios financiados con el SGP”, etc.). Al no hacerlo, y al ubicar la fijación de competencias en una ley orgánica, norma de jerarquía y vocación de estructura constitucional, el texto muestra que no está regulando simples condiciones de financiación, sino trasladando al ámbito de iniciativa gubernamental un elemento constitutivo del modelo territorial como lo es la delimitación competencial de los territorios y la nación.

La reforma introduce una cláusula general de competencia en favor del legislador orgánico. Mientras que en la Constitución de 1991 las competencias nucleares de las entidades territoriales emanan directamente de la Carta (artículos 287, 298, 300, 302, 311, 313 constitucionales) y la ley orgánica solo las distribuye (artículo 288 constitucional), la norma acusada invierte la jerarquía normativa. Ahora, es la ley orgánica la que fija (crea, asigna, modifica o suprime) dichas competencias, con efectos sobre todo el ordenamiento jurídico competencial previo al acto legislativo 3 de 2024, cuya eventual modificación deberá seguir la misma nueva regla unilateral. Esto convierte a las competencias territoriales en una materia de libre configuración legislativa del Ejecutivo.

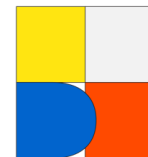
El impacto de la medida sobre el eje axial de la autonomía territorial es profundo y estructural. La reforma no regula la autonomía, sino que transforma su naturaleza jurídica. Al trasladar la potestad de fijar competencias a la ley, la autonomía deja de ser un derecho inalienable de las entidades territoriales (garantizado frente al legislador) para convertirse en una concesión revocable que depende de la voluntad del Congreso y, de manera determinante, de la iniciativa del Gobierno.

La jurisprudencia ha sostenido que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible para el legislador:

*En similar sentido, el principio unitario, a su vez, está limitado por el «núcleo esencial» o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, **el cual es irreductible e indisponible por el Legislador**. Dicho núcleo está constituido «por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses».¹⁵ (Subrayado y negrita fuera del texto)*

Sin embargo, la reforma demandada habilita expresamente a la ley para redefinir ese núcleo. Si la ley es la que fija las competencias, entonces ni la nación ni las entidades territoriales tienen competencias

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-380 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger.



propias o inherentes, sino solo aquellas que la ley de iniciativa exclusiva del Gobierno decida otorgarle en cada momento histórico.

La gravedad de la afectación se maximiza al condicionar esta fijación de competencias a la iniciativa del Gobierno. Esto rompe el equilibrio del diseño territorial de 1991 y el diseño de frenos y contrapesos. En el esquema original, la asignación de competencias a las entidades territoriales era un pacto constitucional desarrollado por una Ley Orgánica de iniciativa parlamentaria amplia (artículo 151), eventualmente de iniciativa ciudadana. La reforma subordina la existencia de las competencias territoriales a la voluntad política del Ejecutivo central, así como las competencias de la nación.

Si el Gobierno Nacional decide no presentar la ley, o presentarla restringiendo las competencias al mínimo, las entidades territoriales carecen de un título jurídico constitucional para reclamar su autonomía, pues la propia Constitución ha renunciado a su reserva para entregarla a la discrecionalidad del Gobierno. Esto en la práctica es la anulación de la capacidad de autogobierno y gestión propia que define al Estado descentralizado. Tampoco puede el Congreso desarrollar con independencia su función de representación en relación con las circunscripciones nacional, territoriales y especiales para las que es elegido (artículos 133, 171 y 176 constitucionales).

3.1.3. Confrontación

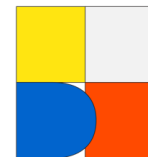
Del contraste entre el eje axial de la autonomía territorial (premisa mayor) y el alcance jurídico de la expresión "*fijará las competencias*" (premisa menor), se concluye que el aparte demandado del Acto Legislativo 03 de 2024 no reformó la Constitución, sino que la sustituyó, al subvertir la lógica misma de la distribución del poder público en la nación y el territorio.

La sustitución se acredita a través de tres niveles de análisis que demuestran la incompatibilidad absoluta entre el modelo original y el modelo implantado:

En primer lugar, la deconstrucción constitucional de la garantía institucional en favor de las entidades territoriales. La Constitución de 1991 se fundó sobre la premisa de la desconfianza hacia el centralismo. Por ello, el constituyente primario no delegó la autonomía a la ley, sino que la garantizó directamente en la Constitución (artículos 287, 288, 302, 311). En el diseño de 1991, la competencia territorial es un derecho originario y sustantivo y la entidad territorial tiene competencias porque la Constitución se las otorga, y la ley orgánica se limita a coordinar su ejercicio.

Con todo, el acto legislativo en el aparte demandado invierte esta jerarquía normativa. Al facultar a la ley para fijar las competencias, el Congreso limitó la autonomía territorial de un estatus constitucional a un estatus legal. Se transitó de un modelo de competencias inherentes (indisponibles para el legislador ordinario) a un modelo de competencias concedidas (disponibles y revocables). Bajo la nueva norma, la autonomía ya no es un límite al poder central, sino un producto de la voluntad normativa del poder central. Esta mutación vacía de contenido la garantía institucional de competencias en favor de las entidades territoriales, pues una autonomía que depende enteramente de que una ley de iniciativa central la fije, no es autonomía en sí, sino una habilitación legal condicionada.

En segundo lugar, se materializa una anulación de la garantía institucional de la descentralización. La sustitución se agrava y se torna definitiva al condicionar esta fijación de competencias a la iniciativa



del Gobierno. El diseño de 1991 estableció que la autonomía territorial era un derecho que limitaba el poder del Estado central, no una atribución sujeta a su discrecionalidad. En el escenario de las competencias de la nación, estas ya no pueden ser desarrolladas por iniciativa del Congreso o de los ciudadanos, solo por iniciativa del gobierno central.

El acto legislativo en los apartes demandados sustituye este diseño por un esquema de dependencia jerárquica absoluta. Al entregarle al Gobierno nacional la exclusividad para iniciar el trámite de la ley que define las competencias, se elimina la capacidad de las entidades territoriales de reclamar su autonomía como un derecho propio. Si la existencia de las competencias depende de la voluntad política del nivel central, el territorio deja de ser una entidad con capacidad de autogobierno y se convierte en un ejecutor pasivo de las decisiones administrativas del Gobierno de turno, reproduciendo materialmente el esquema de centralismo político y administrativo de la Constitución de 1886 que la Carta de 1991 buscó superar. Además, las competencias de la Nación quedan igualmente subordinadas a la iniciativa del mismo Gobierno.

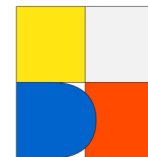
La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la sustitución ocurre cuando la identidad de la Constitución se vuelve irreconocible:

*“Concretamente, referente al término sustitución se ha aclarado que se trata de una transformación o reemplazo de la organización política y el perfil básico y esencial del Estado. La sustitución puede ser total o parcial y temporal o definitiva. Es parcial cuando «hay una transformación trascendental de alguno o algunos de los componentes o ejes definitorios de la Constitución», que la convierte en un estatuto diferente. Es total cuando implica un diseño constitucional de la Carta Política «como un todo». Es temporal cuando «se deroga temporalmente uno de los ejes **definitorios, lo cual transforma la identidad de la Carta Política y la hace irreconocible por un lapso de tiempo**»; y es definitiva cuando se sucede el mismo fenómeno de forma permanente en el tiempo.”¹⁶ (Subrayado y negrita fuera de texto)*

La Constitución resultante tras la vigencia de la norma demandada será irreconocible frente al pacto de 1991. Entre otros, el propósito de la Constitución de 1991 es que un municipio podía invocar la Constitución para defender sus competencias frente a una invasión del legislador, igual un departamento, igual la nación. Con los apartes demandados del acto legislativo que nos ocupa, esa defensa es jurídica y lógicamente imposible, porque se ha entregado esa potestad al legislador a iniciativa del Gobierno. Un Estado donde el nivel central tiene la potestad constitucional de definir, recortar o suprimir a su arbitrio las competencias de los niveles locales y de la nación no es, ni puede llamarse, una república unitaria y descentralizada. Por el contrario, será un Estado centralista con desconcentración administrativa. Colombia migra de un modelo de Estado democrático y participativo a un modelo de centralización política reforzada.

El Congreso de la República excedió su competencia de reforma. No se limitó a modular el alcance de la autonomía, sino que destruyó su núcleo esencial (la reserva constitucional de competencias) y lo reemplazó por un modelo opuesto (la definición legal de competencias condicionada a la iniciativa gubernamental). Este cambio es de tal magnitud y trascendencia que suprime el elemento definitorio del Estado descentralizado, democrático y participativo, configurando una sustitución parcial, permanente, grave y definitiva de la Constitución.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-294 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.



3.2. Cargo segundo: sustitución del eje axial de la separación de poderes y el principio democrático

3.2.1. Premisa mayor

El elemento definitorio de la Constitución de 1991 que se erige como parámetro de control en el presente cargo es el principio de separación de poderes, entendido no como una mera distribución orgánica de funciones, sino como una regla identitaria de contención democrática, orientada a evitar la concentración del poder político y a garantizar que las decisiones estructurales del Estado sean el resultado de procesos deliberativos plurales. En el marco de este principio, la Constitución confió al Congreso de la República -como órgano de representación política de la Nación y de las entidades territoriales- la función de definir la estructura del Estado y el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales, en un escenario abierto a la participación ciudadana.

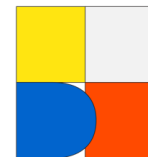
En el diseño constitucional de 1991, el presidente de la República no es el constituyente ni el legislador de la estructura estatal. La configuración del modelo territorial y del sistema de competencias fue deliberadamente asignada al foro democrático plural -el Congreso- mediante leyes orgánicas, como mecanismo institucional destinado a impedir que el diseño del Estado dependiera de la voluntad unilateral del Ejecutivo. Este mismo diseño reconoció, de manera expresa, amplias posibilidades de iniciativa legislativa en la materia, tanto para los congresistas como para los ciudadanos y las autoridades territoriales, como manifestación directa del principio democrático participativo.

La Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la separación de poderes constituye uno de los rasgos definitorios del régimen constitucional propio de la democracia liberal, en cuanto responde a la necesidad de limitar el poder político y prevenir su ejercicio arbitrario:

La separación de poderes es, sin duda alguna, uno de los rasgos que mejor define el régimen constitucional propio de la democracia liberal. El tránsito hacia ese modelo responde necesariamente a la pretensión de limitar el poder político y, con ello, evitar la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos del individuo. Precisamente, la existencia de un poder limitado opera como garantía para el funcionamiento de la democracia y el sistema republicano de Gobierno, el cual parte de la base del equilibrio entre los poderes del Estado, el reconocimiento de ámbitos de ejercicio independiente y autónomo de las funciones otorgadas por el orden jurídico, y la subordinación de la actuación de los servidores públicos y los particulares a las reglas jurídicas producidas, de manera prevalente, a partir de canales deliberativos y representativos de la voluntad de los ciudadanos.

La separación de poderes [...] tiene por objeto no solo evitar que se afecten las libertades individuales a partir de un régimen político basado en la tiranía, sino también permitir una adecuada especialización funcional, a través del ejercicio independiente de las competencias de cada rama u órgano del poder público. La separación funcional, en ese orden de ideas, sirve de instrumento para la mayor libertad para los individuos, así como garantiza que cada una de dichas ramas y órganos, en virtud de su distinción institucional, puedan ejercer sus poderes de forma independiente y autónoma. Esto bajo un criterio de especialización en ejercicio de la función pública.

La división y limitación del poder [...] operan [...] como instrumento para la protección de los derechos. El poder concentrado tiende necesariamente a tornarse arbitrario, desproporcionado y materialmente injusto, pues suplanta la noción de derechos por la de privilegio y, con ello, se hace incompatible con el principio de igualdad,



garantizado a través de la norma jurídica general y abstracta. Por lo tanto, la división del poder político es una garantía para los ciudadanos, en especial debido a que circunscribe el ejercicio de las facultades de los órganos del Estado con base en reglas que derivan, bien directamente de la Constitución, o bien de las normas jurídicas producidas luego de un proceso de deliberación democrática y fundado en el respeto al pluralismo político”¹⁷

De la jurisprudencia citada se desprende una regla fundamental para la identidad de la Constitución y es que la separación de poderes no es una mera distribución técnica de tareas, sino un mandato de contención democrática. Cuando la Corte señala que las reglas jurídicas deben producirse “...de manera prevalente, a partir de canales deliberativos”, está estableciendo que las decisiones estructurales sobre la organización del Estado, como lo es el reparto de poder nacional y territorial, pertenecen por naturaleza al escenario de la representación plural (el Congreso) y no a la esfera de la voluntad unilateral (el Ejecutivo).

Dentro de ese diseño, la iniciativa legislativa cumple una función constitucional relevante, en cuanto permite que la configuración del orden jurídico -y en particular de la estructura del Estado- sea el resultado de un proceso deliberativo plural. Por esta razón, la Corte Constitucional ha sostenido que las reglas de iniciativa exclusiva del Gobierno constituyen excepciones al régimen general de iniciativa legislativa y deben interpretarse de manera restrictiva, pues su ampliación o generalización afecta el equilibrio funcional entre las ramas del poder público y el principio democrático.

Esta comprensión ha sido expresamente desarrollada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1250 de 2001, al señalar que la iniciativa legislativa constituye un componente estructural del principio democrático. En este sentido, ha precisado que:

“Todas aquellas materias en las que la iniciativa legislativa se encuentre en cabeza del Gobierno, de manera exclusiva, deben estar clara y expresamente señaladas en la Constitución. La Carta Política otorga al Congreso la cláusula general de competencia de iniciativa legislativa como un desarrollo del principio democrático. Cuando se restringe la posibilidad de presentar propuestas legislativas en ciertas materias a los congresistas elegidos popularmente, aunque no se anula sí se limita el principio democrático, pues muchas facciones y corrientes políticas sólo podrán participar en las discusiones de dichas materias cuando el gobierno presente un proyecto de ley al respecto y dentro de los parámetros fijados por éste. Por lo tanto, en aras de defender el carácter democrático y participativo que inspira la Constitución, sólo es de recibo aceptar que la iniciativa legislativa en una materia pertenece al Gobierno cuando de manera clara y expresa así lo ha señalado la Constitución.”

En este sentido, el eje axial de la separación de poderes impone una prohibición de concentración funcional donde el Ejecutivo no puede concentrar de manera exclusiva la definición de las competencias de los diferentes niveles del Estado. Permitir que el diseño de la autonomía territorial y del reparto competencial dependa de manera permanente de la iniciativa gubernamental vaciaría de contenido la función legislativa, pues convertiría al Congreso en un simple validador de la voluntad presidencial, rompiendo el equilibrio de pesos y contrapesos. La especialización funcional a la que alude la Corte exige que sea el órgano legislativo, libre de condicionamientos o vetos de iniciativa, el que configure el modelo territorial, garantizando así que la distribución del poder sea

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

fruto del consenso democrático y no de la imposición jerárquica. Igual razonamiento aplica para las competencias de la nación.

Es importante considerar que la existencia de esta reserva democrática y la prohibición de que el Ejecutivo controle esta materia se desprende de mandatos constitucionales expuestos. Sobre este respecto, es importante considerar la prohibición de facultades extraordinarias del artículo 150 numeral 10. El constituyente prohibió expresamente otorgar facultades extraordinarias al presidente para expedir leyes orgánicas. Si la Constitución impide que el presidente expida leyes orgánicas, con mayor razón proscribió que controle de manera excluyente la iniciativa necesaria para que dichas leyes existan.

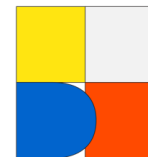
Además, resulta relevante tanto el artículo 114 como el artículo 150 constitucionales de cara a la cláusula general de competencia que establece que corresponde exclusivamente al Congreso hacer las leyes. Subordinar la producción normativa en materia de estructura competencial del Estado a la iniciativa del Gobierno implica vaciar esta cláusula, al transformar al legislador en un actor pasivo cuya capacidad de actuación depende de la decisión previa del Ejecutivo.

También, el reparto de poder entre la Nación y las regiones es un asunto de soberanía, contenido en el artículo 3 constitucional. Como la soberanía reside en el pueblo, sus representantes directos (el Congreso) deben tener la libertad absoluta de iniciativa para configurar ese reparto, sin condicionamientos provenientes del Gobierno. En el mismo sentido, los artículos 40 numeral 5 y 103 de la Constitución reconocen la iniciativa legislativa ciudadana como un componente esencial del principio democrático, libertad que se proyecta también sobre las materias de organización del poder público.

Un rasgo definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 fue la decisión consciente del Constituyente de abandonar el modelo de presidencialismo hegemónico de la Constitución de 1886 para transitar hacia un sistema de presidencialismo atenuado con fuertes contrapesos. En el diseño original, se buscó impedir que el presidente de la República concentrara facultades omnímodas que le permitieran someter a las demás ramas y niveles del poder público.

Específicamente en materia territorial, la Constitución diseñó un esquema de frenos y contrapesos donde el Congreso, como órgano de representación plural donde tienen asiento los intereses de las regiones, es el llamado a definir las reglas de juego de la distribución de competencias (artículos 150 y 288 constitucionales). Este diseño busca evitar que la asignación de funciones y recursos a los territorios se convierta en una herramienta de negociación política o transacción institucional por parte del Ejecutivo.

Entregarle al Gobierno nacional la iniciativa exclusiva para la ley que fija las competencias de la nación y territoriales rompe violentamente este diseño de equilibrio. Al hacerlo, se le otorga al presidente un poder decisorio desmesurado y sin control, principalmente para instrumentalizar esa autonomía. El ejecutivo queda facultado para condicionar la presentación de la ley (o el contenido de las competencias asignadas) a la lealtad política de los mandatarios locales, utilizando la asignación de funciones como un mecanismo de premio para las regiones afines y de castigo o asfixia administrativa para las regiones disidentes. Por supuesto, claramente este fenómeno también restringe los derechos de iniciativa de las minorías representadas en el Congreso de la República.



Además, queda facultado para bloquear la descentralización, dado que el Gobierno, al tener el monopolio de la iniciativa, adquiere un poder de veto previo. Si el Ejecutivo no quiere descentralizar, simplemente no presenta la ley, maniatando al Congreso y congelando el desarrollo de la autonomía territorial y de las competencias de la nación indefinidamente.

Este esquema de subordinación del Legislador al Ejecutivo en la definición de la estructura del Estado es ajeno a la Carta de 1991. Si bien la Constitución prevé la iniciativa gubernamental exclusiva para temas técnicos como el presupuesto o la estructura de los ministerios (artículo 154 constitucional), jamás extendió esa restricción a las leyes orgánicas de ordenamiento territorial. Hacerlo, como pretende la reforma contenida en los apartes subrayados del acto legislativo, implica instaurar un exceso de presidencialismo hegemónico que anula al Congreso como garante de la equidad regional y convierte la descentralización en una variable dependiente de la voluntad presidencial, sustituyendo así el principio democrático y participativo por la discrecionalidad del gobernante de turno. En el caso de la nación, en relación con todas sus competencias, al presidente no solo queda correspondiendo la reglamentación de las leyes para su cumplida ejecución, además, la iniciativa de cambio, ajuste o creación de nuevas competencias.

Finalmente, el principio democrático en la Constitución de 1991 no se agota en la regla de las mayorías, sino que exige, ante todo, la garantía de la deliberación plural. El constituyente elevó la regulación de las competencias de la nación y territoriales a la categoría de ley orgánica (artículo 151 constitucional) exigiendo para su aprobación una mayoría absoluta. Esta exigencia cualificada es una garantía institucional de consenso que busca asegurar que el diseño de la estructura del Estado no sea impuesto por una mayoría simple, sino que sea fruto de un acuerdo amplio, reflexivo y representativo de las diversas fuerzas políticas y regionales que tienen asiento en el Congreso.

Entregarle al Gobierno nacional la iniciativa exclusiva para activar este trámite legislativo destruye esta lógica de consenso. Si la iniciativa es monopolio del Ejecutivo, el debate democrático queda secuestrado en su origen. El Congreso pierde su capacidad de proponer modelos alternativos de distribución del poder y su función se reduce a aprobar o improbar la visión unilateral del Gobierno de turno. Esto elimina la pluralidad de visiones que el constituyente quiso garantizar para temas estructurales.

En el diseño original de 1991, el Congreso actúa como el foro natural donde los intereses de la nación y de las entidades territoriales dialogan y se equilibran. Al subordinar la ley a la iniciativa gubernamental, se establece un filtro previo antidemocrático donde se impide que las minorías políticas, las bancadas regionales o la oposición presenten proyectos para fortalecer la descentralización si estos no cuentan con el beneplácito del Presidente. Esto sustituye el modelo de democracia deliberativa y participativa por un modelo de democracia plebiscitaria, donde el legislador no configura el Estado, sino que simplemente ratifica la voluntad del Ejecutivo, vaciando de contenido la cláusula general de competencia del Congreso y anulando su rol como garante del pluralismo político.

Desde esta perspectiva, la sustitución constitucional no se configura únicamente por el traslado material de la definición de competencias, sino por la reconfiguración de las reglas democráticas de producción normativa en un ámbito axial del Estado, al supeditarlos de forma permanente a la iniciativa del Ejecutivo.

3.2.2. Premisa menor

El Acto Legislativo 03 de 2024 introduce una modificación sustancial al régimen de producción legislativa en materia territorial. Al establecer expresamente que la ley orgánica que fijará las competencias deberá tramitarse “*a iniciativa del Gobierno*”, la reforma sustrae esta materia del régimen general de iniciativa legislativa (artículo 154 constitucional) y la somete al régimen de iniciativa gubernamental exclusiva.

El contenido de esta disposición no es meramente procedimental sino competencial. La norma crea una condición *sine qua non* donde el Congreso de la República queda jurídicamente inhabilitado para dar inicio, por sí mismo, al trámite de la ley que define la distribución del poder en el territorio. Sin la firma del Gobierno, el Legislador no puede actuar.

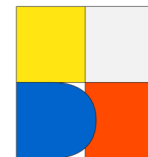
El alcance de esta medida implica una transformación en la dinámica de poderes. Por un lado, se concentra en el Ejecutivo el impulso legislativo, en la medida en que la reforma le otorga el control exclusivo sobre el origen de la norma. Esto significa que el presidente de la República adquiere la capacidad de determinar cuándo se debaten las competencias de la Nación y la autonomía territorial y cuál es el alcance de dicho debate.

En efecto, al reservar de manera excluyente la iniciativa de la norma estructural del Estado, el Ejecutivo pasa a controlar no solo la oportunidad del debate legislativo, sino también sus términos y límites, condicionando la deliberación democrática a su voluntad política. Se transita así de un modelo de iniciativa compartida y abierta, propio de una democracia pluralista, a un modelo de iniciativa rogada, en el que el legislador debe esperar pasivamente -de manera estática- la autorización política del Gobierno para ejercer sus funciones constitucionales.

Además, al hacer de la iniciativa gubernamental un requisito de validez, se otorga al Ejecutivo un poder de veto preventivo. Si el Congreso, respondiendo al clamor o en representación de las regiones o de la nación, desea expedir una ley para ampliar competencias o corregir desequilibrios territoriales, no podrá hacerlo si el Gobierno se opone. El silencio del Gobierno se convierte en una barrera jurídica para la democracia representativa y participativa.

Esta barrera constituye una censura institucional que vacía de contenido el mandato de representación popular. El silencio o la inacción del Gobierno se convierte en una clara limitación que impide al Congreso traducir las demandas ciudadanas en leyes orgánicas. En la práctica, esto invierte el principio democrático ya que no es el Congreso quien controla políticamente al Gobierno mediante la ley, sino el Gobierno quien controla la existencia misma de la ley para limitar el accionar del Congreso, neutralizando su rol como foro natural para la iniciativa en la configuración del modelo territorial.

Además, la introducción de esta cláusula impacta el eje de la separación de poderes, comentado en la premisa mayor, generando un efecto de subordinación funcional. En concreto, se presenta un vaciamiento de la cláusula general de competencia. La Constitución define al Congreso como el titular de la función de hacer las leyes (artículo 150 constitucional). Sin embargo, la reforma vacía esta competencia en un asunto estructural (la organización del Estado), degradando al Congreso a un rol secundario de validador. El Legislador pierde su capacidad de agenciamiento político y queda reducido a aprobar o improbar lo que el Ejecutivo tenga a bien proponer en cuanto a competencia de la nación y de los entes territoriales.



Finalmente, se materializa una ruptura de la reserva de ley orgánica parlamentaria. Como se demostró en la premisa mayor, la exigencia de mayorías absolutas para las leyes orgánicas busca garantizar que el diseño del Estado sea fruto de un consenso plural y no de una mayoría coyuntural. La reforma anula esta garantía al imponer un filtro gubernamental excluyente. Bajo la nueva regla, el debate democrático deja de ser libre y abierto para quedar circunscrito a los estrictos términos que defina el Gobierno en su proyecto. Esto genera que no exista el elemento deliberativo del debate democrático. Los congresistas no solo no pueden iniciar el debate, sino que, en la práctica, se verán impedidos para introducir modificaciones estructurales que no cuenten con el aval del Ejecutivo, vaciando de contenido el principio de deliberación democrática hacia un modelo de concentración del poder incompatible con la Constitución de 1991.

Esto transforma la naturaleza jurídica de la ley orgánica. En el diseño de 1991, esta ley es una norma de autolimitación del Estado producida por el Congreso para regularse a sí mismo y a las demás ramas. Con la reforma, muta para convertirse en una norma de imposición del Gobierno que el Congreso simplemente autoriza o refrenda. Se invierte la lógica del mandato representativo dado que el legislador deja de ser el constituyente derivado de las competencias de la nación y de la estructura territorial para degradarse a un validador de las políticas administrativas del presidente.

La expresión demandada convierte así la configuración del Estado descentralizado en una prerrogativa presidencial, eliminando el contrapeso natural que representa la iniciativa legislativa de los congresistas o de los ciudadanos. Téngase en cuenta que, en el diseño constitucional, son los senadores y representantes quienes actúan como voceros directos de las entidades territoriales y sus intereses regionales. Al silenciar su capacidad de iniciativa, se silencia la voz de la periferia y se impone el centralismo, sustituyendo la construcción colectiva del ordenamiento territorial por la visión unilateral del poder ejecutivo. Igual fenómeno ocurre al silenciar la capacidad de iniciativa ciudadana (artículos 40-5, 103 y 154 constitucionales).

La gravedad de la sustitución se acentúa al analizar la expresión *“fijará las competencias a cargo de la Nación”*. El concepto de “Nación” en la Constitución no es sinónimo de Gobierno nacional o Rama Ejecutiva. La Nación es la personería jurídica del Estado en su nivel central, lo cual engloba presupuestal y competencialmente a las tres ramas del poder público, a los órganos de control, a la organización electoral y a los organismos autónomos.

Al condicionar la fijación de las competencias de la “Nación” a la exclusiva iniciativa del Gobierno, el aparte demandado del acto legislativo somete la definición funcional de todo el Estado central a la voluntad de una sola de sus partes, es decir, a la rama ejecutiva. Esto implica que, en adelante, cualquier ajuste, adición o modificación de las competencias de la rama judicial, de la Fiscalía, de los órganos de control o de los órganos electorales, que tenga relación con la distribución de competencias, recursos o servicios, no podrá ser debatida por el Congreso ni propuesta por las propias cortes, entes de control u organismos electorales, a menos que cuente con el permiso político previo (iniciativa) del Gobierno de turno.

Los órganos que deben ejercer control y contrapeso ven su propia capacidad de acción y sus competencias atadas a la iniciativa legislativa de su vigilado o controlado. El Gobierno adquiere así un poder de veto sobre el diseño institucional de sus propios frenos y contrapesos, desnaturalizando la independencia de las ramas y concentrando en el presidente la llave maestra de la estructura y competencias del Estado colombiano.

Esta concentración de poder habilita un bloqueo institucional. Al no existir distinción en la norma, el Ejecutivo podría, mediante la simple inacción de su iniciativa legislativa, impedir reformas necesarias para la modernización de la Rama Judicial, de los órganos de control o de los órganos electorales. Así, el Gobierno se convierte en el filtro constitucional que decide qué debates sobre la estructura del Estado se permiten y cuáles se vetan, sometiendo la evolución de las instituciones de la nación a la agenda política coyuntural de la Presidencia.

3.2.3. Confrontación

Al contrastar el imperativo de la separación de poderes y la reserva de ley orgánica parlamentaria (premisa mayor) con el alcance de la iniciativa gubernamental exclusiva introducido por los apartes subrayados del acto legislativo (premisa menor), se hace evidente que la reforma no introduce un mero ajuste procedimental, sino que instaura una gravísima ruptura estructural del diseño democrático de 1991.

En efecto, la Constitución concibió al Congreso de la República como el foro natural para la configuración del Estado, dotándolo de una competencia general y prevalente para la iniciativa y expedición de las leyes orgánicas que distribuyen el poder público, precisamente para evitar que dicha arquitectura institucional quedara al arbitrio de la voluntad unilateral del Ejecutivo. Sin embargo, la norma demandada subvierte esta lógica al elevar la iniciativa del Gobierno a la categoría de requisito de validez *sine qua non*, transformando lo que era una potestad legislativa autónoma en una competencia subordinada y rogada.

Esta mutación institucional tiene un efecto relevante sobre el sistema de frenos y contrapesos, pues al otorgar al presidente de la República, en la práctica, el poder de veto sobre la discusión de las competencias territoriales se vacía de contenido la función representativa del legislador y la posibilidad de la participación democrática directa. No es posible afirmar que subsiste el principio democrático cuando los representantes del pueblo, y en especial los voceros de las regiones, se encuentran jurídicamente impedidos para promover reformas al ordenamiento territorial sin el beneplácito previo del gobierno central. Se configura así un esquema de exceso de presidencialismo donde el Congreso pierde su calidad de arquitecto del sistema descentralizado para degradarse a un simple validador de la agenda administrativa del Ejecutivo, situación que anula la garantía de pluralismo y consenso que el Constituyente originario protegió mediante la exigencia de mayorías absolutas y debates cualificados.

La sustitución de la Constitución es, por tanto, definitiva en la medida en que el nuevo diseño hace irreconocible la identidad republicana del Estado colombiano vigente a partir de 1991. Un régimen donde el diseño de la estructura estatal y la distribución del poder territorial dependen exclusivamente de la iniciativa del presidente, y donde el órgano legislativo y los ciudadanos carecen de la facultad para impulsar autónomamente las normas que regulan las competencias de la nación y la autonomía de las entidades territoriales, no corresponde al modelo de Estado Social de Derecho pactado en 1991, sino que revive materialmente la concentración de poder característica del centralismo de la Constitución de 1886.

Al despojar al Congreso de su iniciativa constituyente derivada en materia orgánica y transferir el control del mapa del poder al Ejecutivo, el Congreso de la República excedió su competencia de reforma, incurriendo en un vicio de sustitución que debe derivar inexorablemente en la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada.

Finalmente, resulta importante considerar dentro de la confrontación que se evidencia una ruptura del sistema de frenos y contrapesos en su dimensión horizontal. La Constitución de 1991 diseñó a la “Nación” como un sistema de poderes divididos y autónomos. Sin embargo, el acto legislativo en sus apartes demandados, al entregarle al Gobierno la iniciativa exclusiva para fijar las competencias de la “Nación”, sustituye ese diseño plural por uno de hegemonía ejecutiva, más propio de Estados absolutistas que de Estados democráticos y participativos.

No existe separación de poderes si el Ejecutivo tiene el monopolio para iniciar las leyes que definen qué pueden y qué no pueden hacer la rama judicial, los órganos de control y los órganos electorales. Se ha sustituido el principio de *colaboración armónica* entre pares independientes, por un principio de *subordinación funcional* donde el Congreso y las demás ramas quedan a merced de la voluntad legislativa del Gobierno central.

IV. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS

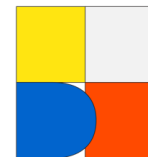
De conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional reiterada en la Sentencia C-294 de 2021, la presente acción pública de inconstitucionalidad satisface plenamente los requisitos de admisibilidad. Teniendo en cuenta que se demanda un acto reformativo de la Constitución, esta demanda asume y despliega la carga argumentativa cualificada exigida para los juicios por vicios de competencia, estructurando los cargos bajo los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, tal como se acredita a continuación:

El requisito de certeza se cumple cabalmente, por cuanto la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente. No se atacan deducciones subjetivas ni hipótesis del demandante, sino el contenido textual y verificable del artículo 1º del Acto Legislativo 03 de 2024, debidamente transcrito y publicado en el Diario Oficial. Los cargos se dirigen contra las expresiones “*fijará las competencias*” y “*a iniciativa del Gobierno*”, cuyo alcance normativo objetivo es, precisamente, otorgar al legislador la potestad de asignar competencias y reservar dicha iniciativa al Ejecutivo, tal como se desprende de la lectura literal de la norma.

Asimismo, se satisface el requisito de claridad, toda vez que la exposición de los argumentos sigue un hilo conductor lógico, coherente y comprensible. La demanda no presenta razonamientos contradictorios, sino que, por el contrario, estructura un silogismo ordenado (juicio de sustitución) que permite al juez constitucional entender con facilidad la tesis de que la reforma sustituye la autonomía territorial y la separación de poderes al trasladar la definición de la estructura del Estado de la Constitución al Gobierno nacional.

Frente al requisito de pertinencia, la demanda es estrictamente constitucional. A pesar de atacar un acto legislativo, el escrito se abstiene cuidadosamente de formular cargos por contradicción material o conveniencia política. La argumentación es pertinente porque plantea un problema de validez competencial dado que se cuestiona si el Congreso, al expedir la norma, actuó dentro de los márgenes de su poder de reforma o si los desbordó. Los parámetros de control invocados no son normas legales, sino los ejes axiales de la identidad constitucional (autonomía y separación de poderes), naturaleza que habilita el juicio de sustitución.

El requisito de especificidad se encuentra plenamente acreditado, pues no se formularon acusaciones vagas o globales. Por el contrario, se construyó una oposición objetiva y verificable entre el diseño



original de la Constitución de 1991 (donde las competencias son constitucionales y la ley orgánica es parlamentaria) y el diseño implantado por la reforma (donde las competencias son legales y la iniciativa es gubernamental). Se ha explicado de manera concreta cómo la mutación de la fuente de la competencia genera la sustitución del eje axial.

Finalmente, la demanda cumple con la carga de suficiencia. El escrito agota todos los pasos metodológicos recogidos por la sentencia C-294 de 2021 para el juicio de sustitución: (i) enuncia y soporta normativamente los ejes axiales sustituidos (premisa mayor); (ii) analiza el alcance jurídico de la reforma (premisa menor); y (iii) demuestra mediante la confrontación por qué el cambio es una sustitución y no una reforma (confrontación). La argumentación presentada genera una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad de la norma, aportando todos los elementos de juicio necesarios para que la Corte inicie el debate de fondo.

La acción no ha caducado porque, conforme al artículo 379 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad contra actos legislativos “*sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación*”. En este caso, el Acto Legislativo 03 de 2024 fue publicado en el Diario Oficial No. 52.982 del 27 de diciembre de 2024. Por tanto, el ejercicio de la acción es oportuno y no se configura caducidad.

V. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con el artículo 241, numeral 1, de la Constitución, que le atribuye decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera sea su origen, únicamente por vicios de procedimiento en su formación.

En el presente caso, la acusación se formula como vicio de competencia del constituyente derivado (exceso del poder de reforma) a través de la doctrina del juicio de sustitución, por lo cual el control solicitado se enmarca en la competencia prevista en el artículo 241 numeral 1 superior.

VI. SOLICITUDES

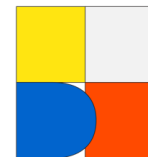
Se solicita la **INEXEQUIBILIDAD** de las expresiones subrayadas contenidas en el Artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2024, "por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política", tal como se transcribe a continuación:

“ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2024

Artículo 1º. *El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará las competencias a cargo de la Nación, de los Departamentos, Distritos, municipios y entidades territoriales indígenas. Para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]

SEGUNDA (SUBSIDIARIA): En caso de no acceder a la pretensión principal, solicito declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de las expresiones demandadas, bajo el entendido de que:



1. La expresión “**fixará las competencias**” no faculta al Legislador para atribuir, modificar o suprimir el núcleo esencial de las competencias que la Constitución asigna directamente a las entidades territoriales, sino exclusivamente para distribuir y coordinar las funciones necesarias para la prestación de servicios a cargo del Sistema General de Participaciones.
2. La expresión “**a iniciativa del Gobierno**” no excluye la competencia del Congreso de la República para dar trámite a proyectos de ley orgánica de ordenamiento territorial por iniciativa parlamentaria, ni otorga al Ejecutivo un poder de veto sobre la configuración de la estructura del Estado.

VII. ANEXOS

Se aportan los siguientes medios probatorios:

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal Fundación para el Estado de Derecho y cédula de ciudadanía del representante legal
Anexo No. 2	Acto Legislativo 03 de 2024, publicado en el Diario Oficial No. 52.982 del 27 de diciembre de 2024

IX. NOTIFICACIONES

El ciudadano recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76 Bogotá, D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: andrescaro@fedecolombia.org y notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C. 1.136.883.888

Ciudadano