Sentencia C-1052/05

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Interpretación equivocada de disposición acusada

Referencia: expediente D-5728

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo Nro. 002 del 27 de diciembre de 2004.

Actor : Humberto de Jesús Longas Londoño.

Magistrado ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de octubre de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño demandó el Acto Legislativo 02 de 2004.

Cumplidos, entonces, los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.775, de 27 de diciembre de 2004:

“ACTO LEGISLATIVO 02

(diciembre 27)

“Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modificanse los incisos 2° y 3° del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo, así:

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo caso dicha participación solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere. La Ley Estatutaria establecerá los términos y condiciones en los cuales, antes de ese lapso, el Presidente o el Vicepresidente podrán participar en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos.

Durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale

la Ley Estatutaria.

Artículo 2°. El artículo 197 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 197. Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”.

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

Parágrafo transitorio. Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.

Artículo 3°. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 204. Para ser elegido Vicepresidente se requieren las mismas calidades que para ser Presidente de la República.

El Vicepresidente podrá ser reelegido para el período siguiente si integra la misma fórmula del Presidente en ejercicio.

El Vicepresidente podrá ser elegido Presidente de la República para el período siguiente cuando el Presidente en ejercicio no se presente como candidato.

Artículo 4°. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un parágrafo transitorio así: f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexequible por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia.

Artículo 5°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación."

III. LA DEMANDA.

El demandante manifiesta que la norma acusada cuya inexequibilidad solicita se declare por la Corte Constitucional, es violatoria de lo dispuesto en el preámbulo, y los artículos 1, 2, 3, 4, 40, 103, 114, 115, 189, 190, 374 y siguientes de la Carta.

En su concepto, el acto legislativo promulgado el 28 de diciembre de 2004, viola la competencia que tiene el Congreso de la República para reformar la Constitución, al sustituirla, por eliminar fundamentalmente el principio de Estado Social de Derecho.

Explica que la norma demandada consagra la elección sucesiva, ilimitada e indefinida del Presidente de la República, entronizando la dictadura dentro del régimen presidencial, porque "una sola persona puede ser elegido Presidente tantas veces quiera, en forma sucesiva, con la sola precaución de que, en una elección no vaya a ser elegido por tres o más periodos".

Aduce que un solo ciudadano colombiano puede ser elegido sucesivamente Presidente de la República, en forma ilimitada e indefinida hasta su muerte, aplicando milimétricamente el inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 02 de diciembre 28 de 2004.

Igualmente, en su concepto, se elimina y suprime el principio democrático y participativo que garantiza el orden político, económico y social justo, de acuerdo con los postulados del Preámbulo de la Constitución Política.

Sobre este aspecto señala el actor que:

"Con el nuevo artículo 197 inciso 1 de la Constitución Política introducido por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 2 de diciembre 28 de 2004, al autorizar la elección sucesiva, ilimitada e indefinida del Presidente de la República, se le trasladó la soberanía del pueblo a un simple representante de él, se limitó de manera grave la democracia participativa y pluralista, se eliminó la supremacía de la Constitución por la supremacía del Presidente de la República, se deterioraron de manera ostensible los derechos de los ciudadanos de elegir y ser elegido y el derecho al voto, se eliminó la colaboración armónica entre los órganos del Estado al jerarquizar al Presidente de la República, por encima de la rama legislativa y de la judicial.

El Presidente de la República como Jefe de Estado, jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, fue revestido por la norma demandada de poder absoluto, ya que puede ser elegido a perpetuidad, porque se entronizó por vía constitucional la dictadura presidencial en Colombia.

En consecuencia, considera que establecer por vía constitucional, la elección sucesiva, ilimitada e indefinida del Presidente de la República, implica dar un golpe de Estado al Estado Social de Derecho por vía de reforma constitucional, pues no es compatible el Estado Social de derecho con la dictadura presidencial. Por tanto, en concepto del demandante la Constitución Política de Colombia de 1991, fue sustituida por la Constitución Política de Colombia promulgada en diciembre 28 de 2004.

La nueva Constitución se promulgó sin Estado Social de Derecho y sin principio democrático, al establecer la elección del Presidente de la República en forma sucesiva, ilimitada e indefinida. Hay una nueva Constitución Política de Colombia y ya Colombia no es un Estado

Social de Derecho, no es una República democrática participativa y pluralista. El presidente es el soberano y no el pueblo. La Constitución no es suprema, lo es el Presidente.

Por otra parte, argumenta el demandante que el Congreso de la República tiene competencia para reformar la Constitución en los términos de los artículos 114, 374 y 375 de la Carta.

La delegación hecha por el pueblo en el Congreso de la República para reformar la Constitución es limitada y no absoluta. El Congreso de la República no tiene facultades ilimitadas para cambiar en forma total o sustituir la Constitución Política de Colombia, porque solo tiene facultades para reformarla. Cambiar totalmente o sustituir la Constitución Política es facultad propia del poder soberano, el pueblo, de conformidad con el artículo 3 de la Constitución Política de Colombia. El Congreso y la Asamblea Constituyente tienen facultades ilimitadas para cambiar la Constitución por vía de reforma, porque no la puede sustituir, ni eliminar sus pilares y fundamentos básicos, ni desnaturalizar sus principios y valores fundamentales.

El Congreso de la República al aprobar el Acto Legislativo No. 2 de diciembre 27 de 2004, promulgado en diciembre 28 de 2004, eliminó el Estado Social de Derecho, desnaturalizó los derechos de los ciudadanos, la democracia participativa, al establecer la elección presidencial sucesiva, ilimitada e indefinida, al entronizar la dictadura presidencial en Colombia por vía constitucional, razón por la que el Congreso excedió su competencia de reformador de la Constitución, y se arrogó la competencia del pueblo supremo constituyente. Este exceso, en su competencia de reformador de la Constitución, constituye un vicio de procedimiento en la formación del Acto Legislativo No. 2 de 2004, porque el Congreso actuó por fuera de su propia competencia.

IV. INTERVENCIONES

Intervinieron en este proceso el Presidente del Congreso de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, El Gobernador del Valle del Cauca, y los ciudadanos: Manuel Fernández Díaz, Cristian Fernando Cardona Nieto, y Ramiro Bejarano Guzmán. Se resumen así sus intervenciones:

– Intervención de Autoridades Públicas.

1. Intervención del Congreso de la República.

En escrito de fecha junio 3 de 2005, el Senador Luis Humberto Gómez Gallo, entonces Presidente del Congreso de la República, intervino en este proceso, haciendo un llamado a la Corte Constitucional con el fin que reflexione sobre la titularidad del Congreso para reformar la Constitución Política.

Explicó que la función constituyente o de expedir normas de rango constitucional es una función reglada por la Constitución que, para el efecto establece unos procedimientos regulatorios de la formación de los actos legislativos. Por tal razón, la misma Constitución confiere a la Corte Constitucional la potestad de declarar la inexequibilidad del acto reformatorio de la Carta que desconozca los procedimientos previstos para su formación. De considerar que las cámaras han incurrido en un error subsanable lo devolverá a la autoridad que lo profirió para la enmienda del defecto procesal. De lo contrario, decidirá su inconstitucionalidad, sin que ninguna autoridad del Estado deba desconocer su determinación inapelable.

Consideró que nuestra Constitución no consagra en ninguna de sus normas, limite material a la potestad constituyente de las Cámaras. No existe disposición constitucional vigente que consagre temas vedados al poder de reforma constitucional del Congreso.

Concluyó afirmando que "los fueros del Congreso de la República están señalados en la Constitución Política y sus limites son los que la Carta Política prevé. Del mismo modo, las competencias de los demás órganos constituidos del poder público son las que fija la Constitución. No podría ser de otra manera. La democracia descansa sobre este principio, sin que sea saludable que ningún poder, legislativo, ejecutivo o judicial, prevalezca sobre el orden constitucional o subordine a los otros poderes".

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

El doctor Sabas Pretelt De la Vega, intervino en nombre propio como ciudadano y en su calidad de Ministro, solicitando la exequibilidad del Acto Legislativo No. 02 de 2004, pues en su concepto la norma demandada amplía la democracia al introducir en el ordenamiento superior una opción adicional para los electores, aprobada por el Constituyente derivado con las formalidades previstas en la ley. Su intervención se resume así:

Como primera medida, el interviniente hizo un análisis de lo que según distintos autores es el poder constituyente, concluyendo que el titular de ese poder constituyente originario es el soberano y éste de conformidad con la Carta Política Colombiana es el pueblo, que ejerce esa soberanía directamente o por medio de sus representantes.

Asimismo, recordó el concepto de poder constituyente derivado o instituido llamado también poder de reforma, el cual en la mayoría de las Constituciones modernas se otorga, al órgano representativo por excelencia que no es otro que el que integra la rama legislativa.

Señaló que normalmente, a diferencia del constituyente originario, el poder constituyente derivado está sujeto a procedimientos especiales para la reforma de la Constitución de los que no puede sustraerse.

En Colombia, es claro que la Carta Política no contiene normas intangibles, ni cláusulas pétreas, a diferencia de lo que ocurre en otras constituciones en las que el constituyente derivado tiene también limites expresos consagrados en su articulado y que no le es dado revisar al Constituyente derivado.

En consecuencia, adujo que cuando no existen prohibiciones expresas en la Constitución es tan soberano el pueblo en el momento fundante como lo es el constituyente derivado cuando actúa a través del procedimiento constitucional que le es propio, razón por la cual siempre que cumpliese ese procedimiento, la voluntad que expresa del poder de reforma es la del soberano y, por tanto, el contenido de esa voluntad no puede ser controlado.

Posteriormente en su intervención, hizo un recuento del alcance que tiene el control sobre el poder constituyente derivado en la Constitución de 1991, señalando que la facultad de controlar los Actos Legislativos se estableció solo por los vicios de procedimiento en su formación.

Reiteró apartes de algunas sentencias proferidas por esta Corporación, aduciendo que el juicio de constitucionalidad deberá efectuarse confrontando el procedimiento de formación del acto de reforma con “las normas del título XIII de la Carta, las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables y los preceptos del reglamento del Congreso, en cuanto allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga entidad suficiente como para constituir un vicio de procedimiento de

la formación del acto reformatorio”

Así, explicó que el control de constitucionalidad de los actos legislativos se limita al examen de los cargos por vicios de procedimiento planteados en la demanda, tal como lo señaló la Corte en sentencia C-543 de 1998, en donde precisó que el control constitucional de los actos legislativos no es de carácter oficioso sino rogado (por demanda ciudadana).

Por otra parte, señaló que aún cuando no comparte que el poder de reforma conferido al Congreso de la República no le permite sustituir la Constitución Política, es evidente que el Acto legislativo demandado, no implica una modificación de tal magnitud y trascendencia que resulte, como lo señala la misma Corte manifiesto, que la Constitución original ha sido remplazada por una completamente diferente, y por tanto el Acto legislativo 02 de 2004 no comporta sustitución alguna de la misma, por lo que ninguna tacha podría derivarse de su contenido.

Ahora bien, en relación con los cargos de la demanda, afirmó que no es cierto que el Acto legislativo 02 de 2004, haya establecido la dictadura en Colombia, ni que permita la elección sucesiva, ilimitada e indefinida del Presidente de la República.

Al respecto explicó:

“el inciso primero del artículo 197 Superior modificado por el Acto legislativo 02 de 2004 establece que “Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos”.

El parágrafo transitorio del artículo citado prescribe que “Quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.”

A su turno el inciso primero del artículo 190 de la Constitución de 1991 establece por su parte que “El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones.

Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos."

Dentro de una interpretación armónica de las normas que componen el contexto constitucional en que se inscribe la reforma que introduce el acto acusado, las normas transcritas implican que en cada elección el Presidente se elige para ocupar la Presidencia por un período de 4 años, y por tanto no es posible afirmar que con el Acto legislativo 02 de 2004 se autoriza que en una sola elección se elija a una persona para dos períodos.

La lectura atenta de las normas transcritas permite concluir que la expresión "Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos" implica una limitante conforme a la cual elegido un Presidente para un período de 4 años solo puede ser elegido una vez más para un segundo período que también es de 4 años, vencidos los cuales no puede ser elegido nuevamente Presidente de la República.

Dicho de otra manera, cuando una persona es elegida para ocupar el cargo de Presidente de la República por un período de 4 años y luego es elegida nuevamente para ocupar el mismo cargo por un nuevo período de 4 años, una vez finalizado su segundo período queda inhabilitada para postular su nombre como candidato a la Primera Magistratura.

Por otra parte, en la concepción del Constituyente Derivado la posibilidad de incluir la reelección en la Carta Política fue pensada desde el primer momento con la limitación de dos períodos y sin posibilidad de reelección indefinida como afirma el actor."

Hizo un breve resumen del procedimiento ocurrido durante los diferentes debates, señalando que en ningún momento se plantea la reelección indefinida.

Adujo que la norma no hace referencia a una persona en particular, sino a una circunstancia, de manera que en cualquier caso en que un presidente en ejercicio o un expresidente, que no hayan sido reelegidos, quieran postular su candidatura pueden hacerlo y pueden ser reelegidos para un nuevo período.

Es además contrario a la lógica afirmar que el Acto legislativo 02 de 2004 tiene nombre propio por cuanto ni en el momento de su expedición ni ahora es posible saber si los actuales Presidente y Vicepresidente o los expresidentes participarán como candidatos en la próxima contienda electoral. Adicionalmente, tampoco se puede predecir el resultado de la votación

ni el nombre del próximo Presidente de la República.

Sobre la posible eliminación del principio democrático y participativo planteado en la demanda, consideró que el actor, erróneamente, parte de la existencia de prohibiciones intangibles en la Carta Política, entre las cuales estaría la prohibición absoluta de reelección del Presidente de la República como fundamento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Manifestó que al no existir cláusulas pétreas carece de fundamento el enunciado del actor conforme al cual la Constitución de 1991, consagró la no reelección como parte de la estructura fundamental de la Carta. Tal afirmación no se deriva de ninguno de los preceptos constitucionales y constituye una mera opinión del demandante que como tal no es suficiente para sustentar un cargo de inconstitucionalidad.

Explicó que en la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron argumentos a favor y en contra de la reelección, pero dichas posiciones se concentraron en la posibilidad de ampliar el ámbito de acción de los ciudadanos, en el libre juego de las fuerzas políticas presente en los dos escenarios y en temores fundados o no de una desviación autoritaria en la aplicación de la norma.

Si aceptamos que al establecer la no reelección el fin querido por el Constituyente Primario fue evitar las posibilidades de vulneración de los derechos y libertades y el abuso del poder, es claro que no es la reelección per se la que consideró odiosa el constituyente originario sino el posible abuso de la misma por lo cual mientras el fin perseguido mantenga su presencia en los nuevos enunciados de los incisos 2° y 3° del artículo 127, 152 y 197 incorporados mediante el Acto legislativo 02 de 2004 , no puede afirmarse que se haya sustituido la Constitución vigente.

Bajo el argumento conforme al cual la reelección implica la vulneración de los derechos fundamentales subyace la afirmación de que, bajo el imperio de la norma que prohibía la reelección, todas las normas constitucionales que definen valores principios y reglas vigentes antes de la expedición del Acto que nos ocupa: constituyen una garantía suficiente para evitar que durante 4 años se concentre el poder en unas solas manos y para preservar los derechos y libertades de los ciudadanos así como la forma de estado el régimen político y la forma de gobierno establecidos en la Constitución de 1991.

Considerando que el Acto legislativo 02 de 2004 introduce modificaciones en tres artículos de la Carta, y que de sus enunciados no se deriva que se hayan sustituido o abolido las normas que definen valores principios y reglas vigentes antes de la reelección, es claro que las garantías constitucionales que permiten evitar que durante el período presidencial, que sigue siendo de 4 años, se concentre el poder en unas solas manos preservar los derechos y libertades de los ciudadanos así como la forma de Estado, el régimen político y la forma de gobierno establecidos en la Constitución de 1991, constituyen también hoy, bajo el presupuesto de la reelección, fuentes de interpretación y lectura del acto acusado y continúan presidiendo la actividad de los funcionarios públicos.

Por otra parte, en cuanto a la posible eliminación del Estado Social de Derecho, el interviniente cita varios pronunciamientos proferidos por esta Corporación, aduciendo que la norma acusada no afecta la característica de "social" del Estado por cuanto la reelección presidencial no implica que la búsqueda de una vida digna para los asociados o la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades vitales de la población, mediante el suministro de concretas prestaciones que tiendan a ello, o la efectividad de los derechos humanos dejen de ser principios que presiden la actividad de las autoridades públicas entre las cuales está el Presidente de la Republica.

Contrario a lo afirmado por el demandante el Acto Legislativo mantiene las normas relacionadas con la asignación de recursos elaboración, aprobación del presupuesto, plan de desarrollo, transferencias, etc.

Tampoco se vulnera el derecho a la igualdad de los ciudadanos para participar en la conformación, ejercicio y control del poder político con la posibilidad de reelección

No se puede afirmar, sin ofender la libertad de los ciudadanos, que la posibilidad de reelegir al gobernante en ejercicio determine per se que los electores van a preferir reelegirlo, pues ello parte de una premisa contraria a la libertad, máxime considerando que la candidatura del gobernante en ejercicio no es la única opción que se presenta a los electores y, en consecuencia, si ellos deciden reelegir al presidente no lo hacen por el solo hecho de que la Constitución lo permita sino porque teniendo esa entre varias alternativas la escogen libremente, dado que tienen el poder de preferir votar por otro candidato.

Las campañas electorales son diseñadas por cada candidato y se presume que en ellas se

ofrecen a los electores los argumentos y la orientación suficiente para que éstos puedan decidir entre ellos los que más se acerquen a sus preferencias y valores individuales.

La elección de una persona para un segundo período presidencial se produce por la preferencia que expresan ciudadanos libres e iguales a través del sufragio, en tanto dadas las opciones que presentan otros candidatos hubieran podido también elegir a uno de ellos.

Particularmente en el caso que nos ocupa la garantía de un proceso político igualitario libre y transparente fue considerada por el poder de reforma de la Constitución mediante el establecimiento de ciertos límites y la exigencia expresa de condiciones de equidad en la contienda electoral en el evento que el presidente en ejercicio decida postular su candidatura.

Así, el Acto Legislativo 02 de 2004 establece que la participación del Presidente y el Vicepresidente en las campañas electorales solo podrá darse desde los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de la primera vuelta de la elección presidencial, y se extenderá hasta la fecha de la segunda vuelta en caso de que la hubiere.

La norma constitucional prohíbe también que durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República utilicen bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos. Se exceptúan los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal, en los términos que señale la Ley Estatutaria.

Además, el Acto Legislativo 02 de 2004 establece expresamente la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República.

En consecuencia, señala que la reelección del presidente en ejercicio es una posibilidad y no una obligación, es claro que con la expedición del acto acusado no solo se mantiene la dinámica constitucional que permitía a los ciudadanos cambiar de Presidente cada cuatro años, sino que estos tienen una opción mas, que por tanto aumenta su grado de libertad política y es la de reelegir a quien ya había sido elegido para el cargo.

3. Intervención del Gobernador del Valle del Cauca.

El doctor Angelino Garzón, Gobernador del Departamento del Valle del Cauca, intervino en

este proceso solicitando a la Corte que en caso de que determine que la reelección presidencial de que trata el Acto Legislativo 02 de 2004, se ajusta a la Carta Política establezca que al igual que el Presidente y el Vicepresidente; los Gobernadores y Alcaldes tienen la posibilidad de presentar su candidatura para el cargo de Presidente de la República con las mismas garantías y requisitos.

En su intervención, recordó el concepto del derecho a la igualdad, contemplado en el artículo 13 de la Constitución y su desarrollo jurisprudencial, concluyendo que si el Presidente y Vicepresidente elegidos popularmente para un periodo determinado pueden presentar su candidatura para ser reelegidos, porque no lo pueden hacer los Gobernadores y Alcaldes que pertenecen a la rama ejecutiva y fueron elegidos popularmente para un periodo determinado.

– Intervenciones Ciudadanas.

1. Intervención del ciudadano Manuel Fernández Díaz.

El ciudadano Fernández Díaz, estudiante de tercer semestre de la Universidad Popular del Cesar, solicitó a la Corte Constitucional que dentro del estudio del acto legislativo que sobre la reelección cursa en esta Corporación, se tenga en cuenta su ponencia titulada "LA REELECCIÓN COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA", la cual anexa.

En ella, hace una breve reflexión sobre "la institución jurídica llamada Reelección Presidencial", considerándola como un mecanismo para fortalecer las instituciones democráticas, compatible con nuestro actual sistema presidencialista. Sin embargo, en su ponencia no hace ninguna confrontación con la Constitución, ni analiza los cargos presentados en esta demanda.

2. Intervención del ciudadano Cristián Fernando Cardona Nieto

A juicio del interviniente la Corte Constitucional solamente tiene facultad para revisar los actos legislativos por vicios de procedimiento en su expedición, por cuanto expedido el acto legislativo una vez cumplido su trámite, surge a la vida jurídica una norma de rango constitucional como las demás que integran la Carta Política que no han sido reformadas ni modificadas y, de las cuales no se puede pensar que tienen rango inferior. Es decir, las

normas que reforman la Constitución mediante un acto legislativo, forman parte integrante del Estatuto Fundamental, sin que sea dable el cotejo de las mismas con los principios orientadores de la Carta. Pretender dicha confrontación, conllevaría a determinar que las normas así expedidas no tienen rango constitucional sino legal, lo cual constituye un absurdo jurídico. Es esa la razón por la cual sólo los vicios de trámite pueden ser objeto de control constitucional, en el cual solamente procede la verificación del cumplimiento del trámite para la expedición de dichos actos.

Con todo, agrega el interviniente, la Corte Constitucional ha sostenido que es competente para conocer también sobre posibles vicios de fondo surgidos de la falta de competencia del constituyente derivado, para reformar algunos puntos de la Constitución que considera inmodificables por tratarse de una atribución exclusiva del constituyente primario, es decir, el pueblo. Tesis esta que ha quedado plasmada en la sentencia C-511 de 2004, atenuada en la sentencia C-1200 del mismo año, las cuales transcribe parcialmente, pero en las que, a su juicio, a pesar del esfuerzo por establecer una metodología que permita determinar cuál sería el núcleo irreductible de normas que por contrariar los principios de la Carta, hacen que la misma o las normas que la integran, sean sustituidas, suprimidas o eliminadas, o, dicho de otra manera "cuáles serían los límites que de manera implícita, pues es claro que de manera explícita no existen, que tendría el poder de reforma del Congreso que acatar cuando se propusiera como tarea la expedición de un auto (sic) legislativo tendiente a reformar la Constitución".

Realiza el interviniente un análisis de los límites al poder de reforma, para lo cual aduce que los mismos pueden ser explícitos o implícitos. Los primeros son aquellas cláusulas constitucionales contenidas de manera expresa y concreta en el texto de la Carta, que son de reserva exclusiva del constituyente primario y, en consecuencia resultan inmodificables por el constituyente derivado. Los límites implícitos son aquéllos que si bien no se encuentran consagrados expresamente en la Constitución, si lo están en tratados internacionales suscritos por los Estados, incorporados debidamente al derecho interno de un país, y por lo tanto hacen parte del ordenamiento constitucional pues están íntimamente relacionados con los derechos humanos y el principio democrático, de suerte que se convierten en algo tangible y cierto que no pueden ni deben ser desconocidos, es, agrega el interviniente, lo que se conoce como bloque de constitucionalidad.

Encontrando pues el poder de reforma límites implícitos derivados del derecho internacional y de los tratados internacionales, surge la pregunta de si las normas internacionales priman o tienen un carácter superior a la normatividad interna y, en el evento de presentarse un conflicto, cuál de las normas debe prevalecer, y cuál la entidad con competencia para resolver la controversia. Para resolver dichos interrogantes, acude el interviniente a citar tres tesis que han sido recogidas por el derecho comunitario europeo cuando se ha tratado el asunto en cuestión, que lejos de ser excluyentes se complementan. Así, manifiesta que en especial los alemanes han acudido a la "complementariedad de normas y ordenamientos, de acumulación o de paralelismo de los distintos sistemas".

Luego de explicar brevemente en que consisten cada una de las tesis aludidas, aduce que el único sistema con el que se podría contar en el caso colombiano, es el paralelismo, el cual consiste en "la coexistencia horizontal de unos ordenamientos, sin que exista interdependencia alguna entre los mismos", caso en el cual el interprete constitucional lo máximo que podría realizar, dada la falta de subordinación de normas, es tener en cuenta la existencia de límites que hagan parte del bloque de constitucionalidad para determinar la validez o invalidez de la reforma constitucional y la competencia o incompetencia del Congreso, para desconocer en forma rotunda los principios que integran dicho bloque.

Expresa el interviniente, que ante la inexistencia de una jerarquía superior de las normas que integran el bloque de constitucionalidad frente a las normas constitucionales, el estudio del juez constitucional se debe reducir al examen del desconocimiento de los derechos o los principios democráticos, dejando eso si a salvo la competencia del Estado Colombiano para regular esas materias atendiendo las particulares circunstancias que nos afectan, pues en caso contrario, sería tanto como aceptar que las normas que integran el bloque de constitucionalidad se encuentran por encima del derecho interno y que tienen la virtualidad de sustituir las normas constitucionales que nos rigen, evento en el cual los colombianos habríamos hecho "dejación de nuestra soberanía".

Sentado lo anterior, en concepto del interviniente, la reelección presidencial no elimina ningún derecho ni suprime ningún principio democrático pues, por el contrario, reafirma el principal y más importante de todos los principios democráticos, cual es el de elegir y ser elegido, así como el más trascendental de los derechos, como lo es la libertad que tiene el pueblo para rechazar o premiar al gobernante de turno. Además, la reelección se sustenta en

otro de los principios rectores de la democracia, a saber, el derecho que tienen las mayorías para escoger a la persona que ha de regir sus destinos. En síntesis, considera que la reelección presidencial no sustituye ni modifica la Constitución existente, sino que sitúa al país con las corrientes modernas en las cuales dicha figura ha sido establecida.

En relación con los vicios de procedimiento que respecto de Acto Legislativo 02 de 2004, han sido planteados en las distintas demandas, deben de ser rechazados por la Corte, si los precedentes son respetados.

El doctor Ramiro Bejarano Guzmán, intervino como ciudadano, en el proceso de la referencia, solicitando que se declare inexequible el Acto Legislativo No. 02 de 2004, por medio del cual se sustituyó la Carta Política, para los fines de implantar la reelección presidencial inmediata.

Explicó que: "durante la primera vuelta del trámite del Acto Legislativo No. 02 de 2004, varios representantes a la Cámara manifestaron ante la plenaria estar impedidos por razón de conflictos de intereses, derivados de varias causas, principalmente la relacionada con la de que los involucrados dijeron tener parientes en el Gobierno, lo que potencialmente los favorecería de aprobar una reelección del régimen que había dispensado tales nombramientos".

En consecuencia, consideró que tales impedimentos habiéndose fundado en conflictos de intereses, debieron haber sido decididos o resueltos por la Comisión de Ética del Congreso, según lo previsto en el artículo 59 de la ley 5 de 1992. Sin embargo, fueron decididos en la Plenaria de la Cámara contrariando la disposición legal. Decisión que Bejarano califica como "una calculada maniobra para salvar el proyecto de acto legislativo, pues de haberse tenido que surtir la intervención de la Comisión de Ética, ello habría implicado dilación en el trámite en curso, y su más seguro náufrago, atendida la consideración de que los actos legislativos han de tramitarse en dos legislaturas".

Por tanto, afirmó que el hecho denunciado al amparo de esta intervención ciudadana es un vicio de forma insalvable que no puede ser enmendado, porque se predica del trámite del proyecto y no un vicio de fondo, que además se traduce en la circunstancia legal de que los impedimentos no han sido resueltos por quien era el órgano competente para ello, y a pesar de tan flagrante falta se continúo el trámite hasta el final.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3858 de fecha 7 de julio de 2005, solicitó a la Corte: "declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 02 de 2004 por ausencia de vicios de competencia, dado que no se violaron los límites materiales de reforma de la Constitución, salvo en lo que hace al inciso final del artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2004, según el cual "Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el Proyecto fuere declarado inexequible por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses que es INEXEQUIBLE".

En su concepto, el señor Procurador se refirió específicamente a dos problemas jurídicos, que son:

1. Si el Congreso de la República, en ejercicio de su poder de reforma era competente para introducir la figura de la reelección presidencial y,

2. Si a la luz de la Carta Política es válido que se hubiera establecido una competencia subsidiaria en cabeza del Consejo de Estado para expedir la ley estatutaria de garantías electorales y recordar los plazos que la Constitución ha señalado para el control constitucional.

Sin embargo, los planteamientos expuestos por el Ministerio Público en relación con el segundo problema jurídico planteado no serán resumidos en esta providencia, por cuanto no hacen parte del cargo que se demanda en el asunto de la referencia.

Así las cosas, para lo que interesa en el sub lite, el Procurador inicia su concepto haciendo un análisis sobre la doctrina constitucional proferida en relación con los límites al poder de reforma -sentencias C-551 de 2003, C-970 y C-971 de 2004 -, señalando que a su juicio, la Corte Constitucional modificó sus criterios acerca de la noción de sustitución de la Constitución.

Advierte, que en efecto, en estos fallos se introdujeron nuevos elementos conceptuales para la determinación del fenómeno de la sustitución de la Constitución, tomando como fundamento lo expuesto en una sentencia inhibitoria, la C-1200 de 2003, según la cual "los principios fundamentales o definitorios de una Constitución son relevantes para establecer el

perfil básico de dicha Constitución, pero no son intocables en sí mismos aisladamente considerados".

En este aparte de la sentencia C-1200 de 2003, se perfila el cambio de jurisprudencia, toda vez que a partir de la tesis de la no intangibilidad de los principios fundamentales o definitorios de la Constitución se comienza a abrir el camino para no considerar la alteración de dichos principios como una trasgresión a los límites del poder de reforma.

Por tanto, encuentra el Procurador General que:

"[L]a doctrina constitucional colombiana ha modificado su postura originaria en relación con el concepto de sustitución de la Constitución por el poder de reforma toda vez que, como ya se ha indicado, de acuerdo con la sentencia C-551 de 2003, la sola transformación de un principio fundamental y definitorio de la Constitución de 1991, como es el caso del ejemplo allí citado del principio fundamental del Estado social y democrático de derecho o el del principio de la separación de poderes inescindiblemente vinculado al proyecto democrático adoptado por la Constitución del 91, implicaba necesariamente el reemplazo de esta Constitución por otra.

"Los principios fundamentales o definitorios de una Constitución son relevantes para establecer el perfil básico de dicha Constitución, pero no son intocables en sí mismos aisladamente considerados."

Pues, si bien es cierto que en el análisis de la diferencia entre reformar la Constitución y sustituir la Constitución, la Corte en la sentencia C551 de 2003 concluía, que la Constitución de 1991 no establece ninguna cláusula pétrea o inmodificable, aparejada a esa conclusión aparece allí la advertencia de que ello no significaba que el poder de reforma no tenga límites materiales, los cuales según lo allí planteado están conformados por los principios que la Constitución contiene y que son justamente, como bien lo ha reconocido reiteradamente la propia Corte Constitucional, los que conforman los elementos definitorios de la Carta Política.

De manera que si se entiende que la trasgresión de esos límites comporta la sustitución de la Carta, es el criterio de este Despacho el de que si se reconoce al poder de reforma la facultad para alterar el núcleo esencial de esos valores y principios, en nombre de la no intangibilidad

de los mismos, ello implica necesariamente la anulación de esos límites materiales, con lo que el poder de reforma quedaría equiparado al poder constituyente.

En ese sentido, el Procurador se permite retomar lo dicho por la propia Corte en las sentencias C-970 y C-971 de 2004, cuando establece el alcance materia del concepto de sustitución de la Carta:

“De este modo, debe precisarse, en primer lugar, que el concepto de sustitución trasciende la dimensión puramente formal. Cabría así, en una cierta hipótesis, cambiar la redacción de los artículos de la Constitución, sin modificar en esencia su contenido, sin que por ello pueda hablarse de sustitución de la Constitución y sin que quepa considerar que habría sido necesaria una actuación directa del constituyente primario. Serían eventos tales como aquellos que contengan una mera reorganización o sistematización de los textos constitucionales, o una reconceptualizacíón o reformulación de los mismos, preservando los elementos definitorios esenciales.”

Por todo lo anterior, tal como lo señalaran los cuatro magistrados que salvaron el voto en las mencionadas sentencias, es inexplicable y, por ende ininteligible, que haciéndose caso omiso de la propia jurisprudencia de esa Corporación, se utilicen una sentencia inhibitoria como precedente para tomar una decisión de fondo en asuntos tan delicados como el del concepto de sustitución de la Constitución con lo que a la postre y habida cuenta de la dirección de tales decisiones, podría ponerse en juego la estabilidad misma de los fundamentos del nuevo orden constitucional y, con ello, todos los avances que en materia de garantías, derechos y libertades comporta ese nuevo orden. Máxime cuando no se observaron aquellos requisitos que al respecto fueron establecidos por la propia jurisprudencia constitucional, como es, entre otros, el de la advertencia explícita, en el texto de la providencia que adopte el cambio de doctrina, que el mismo se ha producido, para de esa manera garantizar ese bien tan preciado en el Estado de Derecho como lo es, el de la seguridad jurídica.

En consecuencia: en forma respetuosa solicitó a la Corte que precise y aclare el alcance que esa Corporación le ha dado al concepto de sustitución, pues de la situación planteada queda la inquietud acerca de si finalmente tal concepto fue modificado hasta el punto de que el poder de reforma haya quedado equiparado al Constituyente primario, con lo que la estabilidad de los fundamentos de la Constitución de 1991 estaría notablemente afectada”.

Por otra parte, adujo el Ministerio Público que el Congreso de la República, en ejercicio de su poder de reforma no desbordó su competencia al incorporar en el ordenamiento constitucional la posibilidad de reelección del Presidente de la República.

Según el demandante el Congreso de la República incurrió en un vicio de competencia al transgredir los límites del poder de reforma, por cuanto los efectos normativos y fácticos de la institución que prohíja el Acto Legislativo 2 de 2004, implica la instauración de un sistema político diferente al que adoptó el Constituyente de 1991, al cambiar radicalmente algunos de los valores y principios que informan dicho sistema, transformar algunas de las instituciones que conforman el orden político, así como su comportamiento y generar situaciones e instituciones que trasforman de manera sustancial, el actuar político y la forma de gobierno.

No es clara la demanda en este aspecto, pues no se explica, por ejemplo, cómo la introducción de la figura de la reelección altera el sistema de gobierno configurado por el Constituyente de 1991. Y cómo esa supuesta modificación puede catalogarse como una sustitución de esa Constitución.

No obstante lo anterior, considera el Procurador General de la Nación que la introducción de la reelección presidencial en el sistema constitucional colombiano es una modificación al texto constitucional de la Carta de 1991, propio del poder de reforma, más no su sustitución o subvertimiento.

El sistema de Gobierno por el que se inclinó el Constituyente de 1991 fue el presidencial, sistema que nos viene dado desde la época de la República, implementado por primera vez en la Constitución de Cúcuta de 1821. El sistema presidencial se caracteriza por la elección popular directa, la mayoría de las veces, indirecta en pocas, del jefe del Ejecutivo, quien es a su vez jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, para unos períodos fijos, cuya duración dependerá de la decisión soberana de cada Estado y que oscilan entre los tres y ocho años.

Fuera de ciertos controles políticos que se han diseñado en las Constituciones, en este sistema de gobierno el Presidente no es responsable ante el órgano de representación popular, quien no lo puede obligar a renunciar o destituirlo, como a su vez, éste tampoco puede ordenar la disolución de aquél. En ese orden, en este sistema hay un régimen de

pesos y contrapesos entre un órgano y otro, definido por la independencia y la autonomía entre uno y otro.

Dentro de este marco, los rasgos definitorios o característicos de este sistema están dados por la elección popular del Ejecutivo y por la existencia de períodos fijos, para asegurar la alternancia del poder, principio éste básico a la democracia.

En estos términos, la reelección o no del primer mandatario no es requisito de la esencia de este sistema, pues en algunos Estados con sistema presidencial ésta se admite y en otros no. Ejemplo típico del primer caso lo constituye el régimen de los Estados Unidos de América.

La figura de la no reelección del jefe del Ejecutivo dentro del sistema presidencial ha sido catalogada por algunos autores como una deficiencia de la mayor parte de los sistemas presidencialistas pero no del sistema como forma de gobierno. Es más, los estudiosos del tema han encontrado que la prohibición de reelección, se viene dando en aquellos Estados en donde el régimen presidencial se ha deformado en presidencialista, deformación caracterizada por la concentración excesiva de poderes en cabeza del Ejecutivo.

Y es precisamente en esa posible concentración de poderes en cabeza de del Ejecutivo en que se apoyan quienes afirman que se ha desfigurado los elementos definitorios de la Carta de 1991. Sin embargo, no encuentra el Procurador General de la Nación argumentos para concluir que efectivamente ello es así, máxime cuando la Constitución de 1991 se caracterizó por haber reestablecido el equilibrio entre el Congreso y el Ejecutivo, devolviendo al primero muchas de las funciones que en vigencia de la Constitución de 1886 le habían sido disminuidas o cercenadas a favor del segundo y que con la reforma al artículo 197 de la Constitución no se alteran, como se demostrará a continuación.

Se afirma en la demanda que se ha producido una sustitución de la Constitución de 1991, por cuanto las nuevas instituciones consagradas en el Acto Legislativo cuestionado, es decir, la reelección presidencial inmediata y la permisividad a una determinada clase de empleados del Estado para tomar parte en las actividades políticas-, determinarán un cambio de comportamiento de instituciones políticas básicas, por lo que en éstas se opera un cambio en virtud del ejercicio del poder de reforma.

Lo anterior significa que el presupuesto de la tesis de la alteración de los principios y valores

por el Constituyente derivado mediante el Acto Legislativo 2 de 2004, es el de que la trasgresión al límite del poder de reforma, no se da por lo que allí regulado subvierta por sí mismo el orden superior, sino por los probables desarrollos que de los contenidos normativos del acto reformatorio se produzcan, tales como el desconocimiento de principios fundamentales de la Constitución como el de la separación de los poderes públicos o el principio democrático, por el poder que en virtud de la reelección pueda obtener el Presidente de la República.

Estamos, entonces, frente a una acusación de trasgresión del límite del poder de reforma no porque la sustitución de la Constitución provenga de las normas reformatorias en sí mismas consideradas, sino por la aplicación anómala o uso indebido que de ellas hagan eventualmente los funcionarios del Estado, bien por el Presidente que se candidatice para la reelección o aquellos autorizados para participar en actividades políticas por el acto reformatorio y que antes lo tenían prohibido. Es decir, la acusación está referida más a los temores sobre cómo la reforma puede influir en la conducta de determinados sujetos y en su indebida aplicación, que en su contenido mismo.

Es cierto que la Corte Constitucional ha reconocido su competencia para determinar en algunas ocasiones cómo las distintas aplicaciones de una norma pueden resultar contrarias al texto constitucional, pero esas consecuencias han de desprenderse de la norma sometida a control y no de las posibles aplicaciones que de ella puedan hacer los que están llamados a aplicarla o a sus destinatarios.

La alteración de principios fundamentales de la Constitución, por parte del poder de reforma, como es el principio consagrado en el artículo 2 de la Carta, artículo en el que se establecen cuáles son los fines esenciales del Estado, es sustentada a partir de un supuesto que no sólo no está contenido en la norma sino que es neutralizado en sus efectos perniciosos por la misma.

Tal supuesto es el de que la reforma otorgó al Presidente de la República el "poder político electoral" modificando así los fines del Estado, fines que sólo pueden ser definidos por el Constituyente Primario.

Observa el Despacho que el supuesto descrito en la demanda presenta una confusión entre el derecho que le confiere la reforma al Presidente de ser reelegido, con el ejercicio abusivo

de su condición de Jefe de Estado, de Gobierno e incluso del de Suprema Autoridad Administrativa, sobre todo cuando identifica tal ejercicio con la condición misma de esa dignidad.

Bajo tal supuesto, se explica, de manera insistente, por cierto, que la probabilidad del uso de los instrumentos gubernamentales o estatales que tiene el Presidente a su favor, sea el factor inexorable que determinará la reelección del Presidente. Esto es, que será la utilización irregular de los recursos estatales con fines electorales lo que demostrará finalmente que la figura de la reelección comporta la alteración del principio fundamental que define las finalidades esenciales del Estado y en últimas, la alteración de un principio del sistema democrático cual es el de la alternancia del poder por decisión de los gobernados. De allí se infiere que con dicha figura, el Constituyente derivado transgredió los límites de su competencia para reformar la Constitución.

Lo anterior nos revela que no es el contenido normativo de la figura de la reelección la referencia de los demandantes para demostrar la subversión del orden constitucional, sino la probable ocurrencia de anomalías en el curso del proceso de elección presidencial, en donde residiría la alteración de principios fundamentales del Estado colombiano.

Para el Despacho, tal alteración no es predicable de la figura de la reelección presidencial en si misma considerada, ya que en su regulación, el Constituyente derivado no modificó ni las funciones asignadas al Gobierno ni los fines estatales señalados en el artículo 2. No se le asignó función electoral alguna al Presidente de la República, a menos que se esté confundiendo con dicha función, la actividad electoral que aquel desarrollará en busca precisamente de ser reelegido, actividad que igualmente adelantaran sus oponentes, bajo el supuesto normativo de iguales condiciones a las del presidente candidato, como se explicara más adelante y que se constituye en el equilibro de esta figura, y no por ello puede hablarse de atribución de función electoral a dichos oponentes.

Tampoco puede afirmarse que se desconozca uno de los principios esenciales a los sistemas democráticos, cual es de la alternancia del poder, pues precisamente el poder de reforma se cuido en señalar que la posibilidad de reelección sólo podrá ser por una vez, bien de forma inmediata o discontinua, límite que como bien lo señalaba Kart Loewenstein en su Teoría de la Constitución, tiene como fin “evitar que el Presidente, disponiendo sobre el aparato del

poder estatal, se enraíce en el poder y se convierta en dictador'.

Por tanto, no puede alegarse un desconocimiento de los fundamentos mismos de la democracia por la implementación de esta figura, cuando serán precisamente los ciudadanos en ejercicio de su derecho al voto, mecanismo directo de participación, en los términos del artículo 103 de la Constitución, los que han de determinar si alguien distinto al Presidente -candidato ha de regir sus destinos. En otros términos, el voto popular será en últimas el que determine la eficacia, eficiencia y conveniencia de esta figura dentro del sistema constitucional.

Una de las ventajas o bondades que se le ha reconocido al sistema presidencial frente al sistema parlamentario, es precisamente la relación directa o más próxima si se quiere, que existe entre el Jefe del Ejecutivo y los electores, máxime cuando se permite la reelección de aquél, dado que será el ciudadano a través de su voto, el que juzgue la gestión del Presidente -candidato y determine si lo apoya o lo veta.

Se afirma, entonces, que se genera una mayor responsabilidad de aquél frente al electorado, porque será éste el que le tome cuentas al final de su periodo y lo juzgue en las urnas. Esto es lo que la doctrina ha denominado accountability electoral.

En ese sentido, es pertinente aclarar aquí que no es cierto lo afirmado por algunos de los impugnadores de la figura en examen, en el sentido de que el acto reformatorio no le introduce ninguna restricción o recorte al Jefe del Ejecutivo durante la campaña electoral que él adelante, pues en el artículo 2 se establece con claridad que durante la campaña ni el Presidente ni el Vicepresidente podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos.

Incluso, la excepción que se hace en el acto legislativo de la prohibición antes señalada respecto de la utilización de dichos recursos y bienes, esto es la excepción referida a los bienes y recursos destinados al cumplimiento de las funciones propias de los cargos de Presidente y Vicepresidente y a su protección, está condicionada a los términos que establezca la ley estatutaria que habrá de regular lo atinente a la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia.

Así mismo, considera el Despacho que la acusación formulada en contra de la reelección porque dicha figura altera el principio de separación de poderes, en razón a que ella dará lugar a que parte del poder político que tenía el Congreso se desplace hacia el Gobierno, por cuanto los integrantes de este órgano de representación popular dejarán de ejercer el control político, al hipotecar su independencia a cambio del apoyo que reciban del Presidente candidato durante la campaña electoral, como en el caso de la acusación anteriormente analizada, le atribuye al acto reformatorio unos efectos que en manera alguna se desprenden de las previsiones en él contenidas.

Se afirma que la norma cuestionada que permite la participación del Presidente en política y su participación en campañas electorales durante los cuatro meses anteriores a la primera vuelta, fue dictada para permitirle al presidente candidato apoyar a sus amigos políticos que aspiren al Congreso, tal apreciación los conduce a plantear que un Congreso así elegido no tendrá la independencia requerida para ejercer dicho control. Por esta razón, concluyen que la norma que autoriza tal participación deroga el principio de separación y de distribución de funciones, en lo que al Ejecutivo y al Legislativo se refiere.

Pero, que el control político sea ejercido o no por el Congreso que resultare elegido durante la campaña electoral que involucre una reelección presidencial, no es un efecto atribuible a la norma en cuestión, por más que a ella se le imputen designios no previsto en su texto, sino a circunstancias de orden político fáctico que a posteriori se darán y que no corresponde al órgano encargado de ejercer el control constitucional determinarlas de antemano, sobretodo cuando la norma que permite la participación del presidente en política y en campañas electorales no las contempla.

El que el Constituyente de 1991, después de una amplia discusión hubiese optado por mantener la prohibición de la reelección presidencial que igualmente estuvo presente en la Constitución de 1886, con algunas excepciones, no sirve de fundamento para afirmar que ese mandato haga parte de los principios y valores esenciales de la Constitución (sentencia C-551 de 2003) o que su instauración implique un cambio de tal manera significativo que no pueda sostenerse la identidad de la Constitución de 1991 (sentencias C-970 y C-971 de 2004).

Precisamente el poder de reforma tiene la facultad de introducir cambios o modificaciones a

la Constitución cuando una realidad histórica determinada, sociológica lo determine. Por tanto, la reforma de la Constitución, en el marco del constitucionalismo democrático, tal como este Despacho lo ha sostenido en otros conceptos, debe tenerse como un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política, además de ser un mecanismo que articule la continuidad jurídica del Estado.

Fines estos del poder de reforma que escapan del control de constitucionalidad, razón por la que en casos como el que ahora es objeto de estudio, no pueden tenerse como válidas las consideraciones sobre si se daban las circunstancias fácticas o históricas para introducir la reforma que se aprobó mediante el acto legislativo acusado.

Es decir, el análisis de si las razones que se adujeron en 1991 para negar la figura de reelección se mantienen o no, escapa al control jurídico que sobre el poder de reforma debe efectuar la Corte Constitucional. Ese control sólo se puede materializar en el campo de lo procedimental, de ahí la importancia que cobra la forma en que se produjo la modificación al ordenamiento constitucional, pues son esas complejas reglas de aprobación las que garantizan que el Congreso como poder constituido no exceda ni desnaturalice su función de poder de reforma, ni que aquellas mayorías coyunturales dispongan a su antojo de la Constitución, introduciendo modificaciones no necesarias.

El poder de reforma debe ser coherente a la hora de introducir reformas a la Constitución, pues ésta es un todo que debe ser siempre vista, aplicada y analizada en forma sistemática, de ahí la necesidad de que en ejercicio del poder de revisión que ostenta el Congreso de la República, éste analice con cuidado el ordenamiento constitucional en su conjunto para que pueda determinar con claridad los efectos que al interior del texto fundamental puede producir la modificación que pretende introducir. Análisis que se echa de menos en el ejercicio de ese poder en muchos de los casos.

Sin embargo, también es cierto que las contradicciones que puedan surgir dentro de la Constitución por efectos de la reforma no por sí mismas dar lugar a que ésta se deje sin efecto. La labor de interpretación y ponderación en estos casos habrá de salvar esos contrasentidos. Por tanto, no son admisibles aquellos cargos que evidencian aparentes contradicciones entre la reforma que introdujo el Acto Legislativo 2 de 2004 y normas de la Constitución, que no fueron expresamente reformadas.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Primera.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 1, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues se trata de acusaciones contra un Acto Legislativo y por cuanto no ha operado el término de caducidad establecido por el artículo 242 numeral 3 de la Carta Política.

Segunda.- Lo que se debate.

Conforme a lo expuesto en la demanda, ha de precisarse por la Corte si el Acto Legislativo No. 2 de 2004 es inexequible, o si por el contrario no es violatorio de la Constitución Política por los cargos de inconstitucionalidad contra él formulados por el actor, por supuestos vicios en la formación del Acto demandado.

Es decir, por cuanto el Congreso de la República no obró como reformador de la Constitución sino que "optó por sustituirla, por eliminar fundamentalmente el Estado Social de Derecho, por sustituir el principio democrático y por entronizar la dictadura al establecer la reelección sucesiva, ilimitada e indefinida del Presidente de la República", cargo que el actor funda en que, a su juicio, las normas demandadas permiten que en el acto de elección del Presidente de la República, el votante sufrague para elegirlo por dos períodos de cuatro años cada uno y que, ello puede repetirse "en forma ilimitada e indefinida", lo que equivale a la eliminación del principio democrático y del Estado Social de Derecho, con lo cual queda sustituída la Constitución Política de 1991 sin que el Congreso tenga competencia para el efecto.

Tercera.- Inhibición por ineptitud sustancial de la demanda.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución, uno de los derechos políticos de los ciudadanos en Colombia es el de "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley", lo que le permite participar en el control del poder para que, a través de un pronunciamiento de la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y la supremacía de la Carta, por esta Corporación se decidan las demandas de inconstitucionalidad que sean interpuestas, entre otros actos, contra los reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación,

como lo preceptúa el artículo 241 numeral 1 de la Carta, en armonía con el artículo 379 de la misma.

En este caso, se encuentra por la Corte que si bien es verdad que el ciudadano demandante precisa de manera particular y concreta que demanda el Acto Legislativo No 02 de 2004 y expresa que, en su concepto, por él se infringen unas normas constitucionales determinadas, no cumple sin embargo, con las exigencias mínimas de imperativo cumplimiento señaladas por el decreto 2067 de 1991, como quiera que en el desarrollo del cargo, no se refiere al contenido de la norma acusada, sino a otro que resulta de su interpretación subjetiva y que le permite fulminar ataques por lo que la norma no dice, para llegar luego a conclusiones que, por lo mismo se edifican en el vacío.

En efecto, el artículo 2 del Acto Legislativo No 02 de 2004 que modifica el 197 de la Constitución Política, preceptúa que "Nadie podrá ser elegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos" (inciso primero) y, de ese contenido normativo infiere el demandante la violación de la Constitución, por cuanto a su juicio, la norma por él cuestionada permite que en el acto de la elección cada uno de los votantes escoja con su voto al ciudadano que se elegirá para que ejerza la Presidencia de la República por mas de dos periodos.

Por ello afirma que en realidad lo que ocurriría sería que así se produciría "la elección en un solo acto del Presidente de la República por tres o mas periodos de cuatro años cada uno", pues, según él, la expresión "elegido por mas de dos periodos", significa realmente eso: "elegido en un solo acto de elección por mas de dos periodos de cuatro años cada uno" o lo que es lo mismo, "elegido por tres periodos o mas" .

De tal manera que, lo que se hizo en realidad fue "la entronización de la dictadura en Colombia dentro del régimen presidencial; por que una sola persona puede ser elegido Presidente de la República tantas veces quiera, en forma sucesiva, ilimitada, e indefinida, con la sola precaución de que en una sola elección, no vaya a ser elegido por tres o mas periodos".

En tal virtud, prosigue el actor, "lo que el Acto Legislativo No 02 de 2004 hizo en realidad, fue eliminar y suprimir de la Constitución el principio democrático, aniquilar el Estado Social de derecho y sustituir la Constitución de 1991, sin competencia para ello".

Como se ve, la interpretación formulada por el actor, aunque respetable, no corresponde al texto de la norma que se impugna, pues en él se establece la prohibición de la elección del Presidente por mas de dos períodos, y en el parágrafo transitorio del nuevo texto del artículo 197 de la Carta, se preceptúo que quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República con anterioridad al Acto Legislativo 02 de 2004 "sólo podrá ser elegido para un nuevo periodo presidencial", textos estos que difieren por completo de la norma que se combate por el demandante. Es decir, éste formula la acusación, plantea el cargo y aduce una argumentación para una norma diferente a la expedida por el constituyente en el Acto Legislativo 02 de 2004.

Siendo ello así, le es imposible a la Corte confrontar la norma a la cual se refiere el demandante con la Constitución, para deducir si el Acto Legislativo 02 de 2004 es inconstitucional o no lo es, pues se repite, no existe la debida correspondencia y armonía entre lo acusado y los motivos de la acusación, con la norma expedida por el Congreso de la República en el ejercicio de la función constituyente.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Inhibirse para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo No 02 de 2004 por ineptitud sustantiva de la demanda

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON ACLARACIÓN DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General ad-hoc

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA CON RELACIÓN A LA SENTENCIA

C-1052 DE 19 DE OCTUBRE DE 2005

(Expediente D-5728)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, expreso mi aclaración de voto en relación con lo decidido en la sentencia C-1052 de 19 de octubre de 2005 (Expediente D-5728), por cuanto en ella se decidió estar a lo resuelto en la sentencia C-1040 de 2005, respecto de la cual salvé el voto por cuanto considero que por las razones expuestas entonces el Acto Legislativo No. 02 de 2004 "por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" para autorizar la reelección inmediata del Presidente de la República es inconstitucional en su integridad.

Fecha ut supra

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado