Sentencia C-153/07

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance de la competencia de la Corte Constitucional

PODER DE REFORMA-Incompetencia para sustituir la Constitución

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION POR ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE-Procedencia

VICIO DE COMPETENCIA EN REFORMA CONSTITUCIONAL-Constituye un vicio formal

REFORMA Y SUSTITUCION CONSTITUCIONAL-Diferencias/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA-No se trata de un control material, ni de un juicio de “intangibilidad”

La Corte ha insistido en la diferencia entre la reforma y la sustitución constitucional. La reforma proviene de una decisión del Congreso que puede contradecir normas constitucionales preexistentes. Incluso, puede llegar a tratarse de una contradicción radical que directamente derogue mandatos o principios constitucionales fundamentales y que suponga la trasformación dramática de algunas instituciones constitucionales o que contradiga la tradición constitucional. Todo esto es normal en procesos de reforma constitucional. En efecto, toda reforma supone un cambio y si este se predica de la Constitución, supone entonces un cambio sustancial o radical de instituciones jurídico-políticas fundamentales pues son estas las que se encuentran en la Carta. Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la formula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno. En virtud de lo anterior resulta claro que al hacer el juicio de competencia la Corte no hace ni un control material ni un juicio de “intangibilidad”. En efecto, no se parte en este análisis de la existencia de normas constitucionales inviolables, inmodificables o intangibles ni de una confrontación entre las normas constitucionales preexistentes y aquellas consagradas en la reforma. De lo que se trata es de proteger los valores y principios medulares del Estado Constitucional de Derecho. Aquellos sin los cuales el Estado constitucional deja de ser lo que es y se transforma en un modelo jurídico-político distinto.

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Concepto

SUSTITUCION PARCIAL DE LA CONSTITUCION-Prohibición

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Metodología

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Actor debe demostrar de manera clara, suficiente, concreta y específica que ha existido una verdadera sustitución de la Constitución

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de la carga argumentativa propia de las demandas por sustitución de Constitución/INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte constitucional para estudiar cargos de contenido material

La Corte constata que los argumentos de la demanda no demuestran que la restricción del derecho a la negociación colectiva en el ámbito pensional es de tal magnitud que luego de la vigencia del Acto Legislativo no resulta posible reconocer el régimen constitucional diseñado por la Carta de 1991. Tampoco demuestran que el cambio operado por la reforma da lugar al reemplazo de un elemento definitorio de la esencia e identidad de la Constitución de 1991, por otro opuesto o integralmente diferente. Nada se prueba en esta materia en la demanda de la referencia. En esos términos, lo que la demanda propone a la Corte es el control material del Acto legislativo, es decir, el control sustancial del Acto Legislativo, teniendo como referente el alcance que el bloque de constitucionalidad le asigna al derecho a la negociación colectiva. Por consiguiente, la demanda lo que hace es proponer una confrontación material entre dos normas: la nueva reforma y las normas que integran el bloque de constitucionalidad, con el argumento de que aquella sustituye la Constitución. Dado que la Corte Constitucional no tiene competencia para ejercer el control material de una reforma constitucional y que el primer cargo de la demanda se orienta a dicho control, la Corporación se inhibirá para fallar sobre el primer cargo formulado en la presente demanda de inconstitucionalidad contra los apartes antes mencionados del Acto Legislativo 01 de 2005.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Parámetros normativos/DENUNCIA DE TRATADO INTERNACIONAL-No hace parte del trámite legislativo de acto legislativo

La Corte ha señalado que son aplicables al proceso de formación de un acto legislativo las normas de la Ley 5 compatibles con lo establecido en el Título XIII de la Carta siempre que tiendan a la protección de los principios medulares del trámite legislativo antes mencionados y cuya violación apareje una vulneración de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución. Resulta claro que la denuncia de un tratado internacional no es un trámite exigido por el Título XIII de la Carta ni por las normas legales aplicables a los procesos de formación constitucional, pues este trámite no se relaciona directa ni indirectamente con los requisitos previstos en el Título XIII de la Carta para la adopción de actos legislativos. La Corte no puede dejar de señalar que la cláusula remisoria contenida en el artículo 3° de la Ley 5ª de 1992 a la cual aluden los demandantes, debe ser atendida siempre que, frente a una laguna, se deba acudir a otras normas cuya aplicación al trámite legislativo resulte necesaria para garantizar los principios de publicidad y transparencia, democracia y deliberación o los derechos esenciales de las minorías. De otra manera se podría elaborar una cadena de remisiones que terminaría por hacer imposible o excesiva e injustificadamente engorroso, el trámite legislativo. En este caso, la demanda no aporta razones para demostrar que existe una verdadera laguna legislativa y que la remisión a las

normas sobre denuncia de los tratados es necesaria para garantizar alguno de los principios mencionados en el proceso de formación de la voluntad constituyente.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Ausencia de razones de inconstitucionalidad/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-No señalamiento de normas constitucionales violadas ni concepto de violación

En el segundo cargo formulado no se indica claramente cual es la norma constitucional vulnerada con el trámite constituyente. Tampoco se aportan razones suficientes para entender que las normas sobre denuncia de los tratados internacionales hacen parte del procedimiento legislativo o constituyente. La demanda tampoco demuestra la existencia de la laguna legislativa que haga necesaria la aplicación de las normas sobre denuncia de los tratados, ni indica porqué las disposiciones presuntamente aplicables son necesarias para garantizar alguno de los principios orientadores del trámite legislativo o alguno de los requisitos consagrados en el Título XIII de la Carta. En virtud de lo anterior, la Corte no puede menos que constatar que, respecto del segundo cargo, la demanda incumple uno de los requisitos esenciales de que trata el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, pues no especifica cuales son las normas constitucionales presuntamente vulneradas ni las razones de la violación.  En esa medida la Corte debe entender que, en el punto estudiado, la demanda carece de uno de los requisitos esenciales para dar lugar a un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, debe declararse inhibida para fallar respecto del segundo cargo formulado.

Referencia: expediente D-6440

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial), el parágrafo 2 del artículo 1 y los parágrafos transitorios  2 y 3 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política

Actores: Carlos Rodríguez Díaz y Carlos Rodríguez Mejía

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Rodríguez Díaz y Carlos Rodríguez Mejía demandaron el artículo 1 (parcial), el parágrafo 2 del artículo 1 y los parágrafos transitorios  2 y 3 del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política.

Una vez cumplidos los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991,

procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005 1

(julio 22)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política:

El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.

Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho.

Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de

servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones.

En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos.

Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido.

Para la liquidación de las pensiones sólo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo.

Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento.

La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Parágrafo 1o. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Parágrafo 2o. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Parágrafo transitorio 2o. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

Parágrafo transitorio 3o. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010.

Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Parágrafo transitorio 5o. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, esto es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Parágrafo transitorio 6o. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8o. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año.

ARTÍCULO 2o. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

III. LA DEMANDA

CARLOS RODRÍGUEZ DÍAZ, quien actúa en nombre propio y en su calidad de Presidente de la CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES -CUT- y CARLOS RODRÍGUEZ MEJÍA, quien actúa en nombre propio y como integrante de la COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS y DEL EQUIPO JURÍDICO DE LA CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES -CUT-, interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra algunos apartes del Acto Legislativo 01 de 2005 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política". La demanda interpuesta se fundamenta en las consideraciones que adelante se resumen.

Los demandantes consideran que la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda en virtud del artículo 241.1 de la Constitución Política. Para fundamentar su aserto indican que el Congreso incurrió en un vicio de competencia de aquellos que según jurisprudencia constitucional (sentencias C-551 de 2003 y C-816 de 2004) dan lugar a la declaratoria de inexequibilidad del correspondiente Acto Legislativo. Adicionalmente señalan que no ha operado el término de caducidad de un año desde la publicación del Acto acusado (25 de julio de 2005)2 y por tanto la demanda se presenta dentro del plazo estipulado en el artículo 243 de la Constitución Política. En la parte que sigue se resumen los argumentos de la demanda presentada.

1. Normas constitucionales vulneradas

Señalan los demandantes que debido a la existencia de vicios de competencia, se vulneran los artículos 114 y 374 de la Constitución Política que facultan al Congreso de la República para reformar la Constitución más no para sustituirla. Por vicios de forma se violan los artículos 9, 53 y 93 de la Constitución, así como el artículo 11 del Convenio 98 de la OIT, el artículo 12 del Convenio 151 de la OIT y el artículo 12 del Convenio 154 de la OIT, aplicables en virtud del artículo 3 del reglamento del Congreso (Ley 5a de 1992).

2. Concepto de la violación

En primer lugar se presentan los cargos relacionados con la competencia del Congreso para reformar la Carta (2.1) y, en segundo lugar, se presentan los cargos relacionados con vicios en el trámite legislativo (2.2).

2.1 Vicios de competencia por sustitución parcial de la constitución

En criterio de los demandantes, la reforma constitucional estudiada vulnera el derecho de

negociación colectiva sustituyendo con ello el modelo constitucional. En su criterio, tal derecho tiene carácter fundamental en la Constitución Política de Colombia por ser i. un elemento consustancial al Estado social de derecho, ii. hacer parte del bloque de constitucionalidad; iii. ser una norma imperativa de ius cogens que, por consiguiente, no puede ser derogada por el Congreso de la República. Para afirmar lo anterior sustentan como sigue el cargo de sustitución de la Constitución respecto de cada uno de los fragmentos acusados del acto legislativo.

Para adelantar este análisis siguen la siguiente metodología: como premisa mayor enuncian los aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que en su criterio han sido sustituidos por el acto reformatorio. En segundo lugar, estudian el acto acusado para establecer su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución, que sirvieron para edificar los parámetros normativos del control. En tercera instancia, proceden a la verificación de si la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente. De esta manera concluyen que se ha incurrido en un vicio de competencia.

2.1.1 Carácter fundamental del derecho de negociación colectiva en el sistema constitucional colombiano

En criterio de los demandantes, el derecho a la negociación colectiva en pensiones hace parte de la cláusula de Estado social de derecho, del bloque de constitucionalidad y además es parte del derecho internacional imperativo. Por eso su vulneración sustituye el sistema constitucional.

a. El derecho a la negociación colectiva es un elemento consustancial del Estado social de Derecho

Los demandantes señalan que la reforma constitucional que se impugna se fundamentó en la pretendida protección del Estado Social de Derecho frente a los abusos del derecho de negociación colectiva en pensiones. Para ello, el mecanismo escogido fue la eliminación de esta potestad3. Sin embargo, indican que la Corte ya ha señalado que “la negociación es voluntaria en la medida en que ninguno de los extremos de la relación puede ser compelido a contraer obligaciones, o sea, a ninguno se le puede imponer unilateralmente unas condiciones de empleo’4.

Afirman que la negociación colectiva es un derecho de rango constitucional. Adicionalmente recuerdan que la sentencia C-009 de 1994 señaló que el derecho de negociación colectiva es “consustancial” al derecho de asociación sindical y adicionalmente hace posible la igualdad material, consagrada como uno de los postulados básicos de nuestro modelo estatal (preámbulo y artículo 13 C.P.). Finalmente señalan que los constituyentes incluyeron concientemente el derecho de asociación sindical como un elemento esencial de la democracia y del modelo político constitucional. En este sentido recuerdan que los constituyentes señalaron la importancia de la transformación de las relaciones laborales y el nexo entre esta nueva comprensión y la democracia.

Por lo tanto, eliminar el derecho a la negociación colectiva en pensiones significa entender que éste se traduce en meras imposiciones. Así, se le da a la negociación colectiva un

carácter que no tiene a fin de mostrarla como un peligro para la equidad y para el Estado Social del Derecho cuando en realidad, los antecedentes de la Carta Política muestran que, por el contrario, la negociación es uno de sus elementos centrales por promover la democracia, el pluralismo, la tolerancia y la cooperación.

Con base en los argumentos anteriores consideran que ha operado una sustitución de la Constitución a causa del exceso de competencia en el que incurrió el Congreso cuando decidió eliminar el derecho a la negociación colectiva en materia pensional, a pesar de que es connatural a la cláusula de Estado Social de Derecho por tener una estrecha relación con la democracia, el pluralismo, la tolerancia y el mantenimiento de la paz.

b. El derecho a la negociación colectiva hace parte del bloque de constitucionalidad

Los demandantes recuerdan que la incorporación de los convenios internacionales del trabajo dentro del bloque de constitucionalidad debe hacerse de manera diferenciada y fundamentada. Para establecer cuáles convenios ratificados por Colombia integran el bloque de constitucionalidad es necesario que la Corte proceda a decidirlo de manera específica, caso por caso, tal como lo ha venido haciendo. Al respecto consideran que es evidente que los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva (Convenios 87 y 98) hacen parte del bloque de constitucionalidad según los análisis que la Corte ha hecho al respecto. Además, los convenios 151 y 154 también desarrollan temas similares y aunque la Corte no se haya pronunciado explícitamente al respecto, por tratar temáticas parecidas podrían ser también parte del bloque. La pertenencia al bloque es relevante en un juicio de sustitución según la sentencia C-551 de 2003. Con todo, para que este argumento satisfaga las exigencias de sustentación del cargo es indispensable ligar el contenido de estos derechos al concepto de Estado Social de Derecho, para demostrar que ha operado una sustitución de la Constitución por una alteración grave de este postulado que es central en la naturaleza de nuestro modelo estatal.

c. El derecho a la negociación colectiva es una norma imperativa de ius cogens que, por consiguiente, no puede ser derogada por el Congreso de la República, ni siquiera a través de una reforma constitucional

Los demandantes consideran que el derecho a la negociación colectiva hace parte del derecho imperativo inderogable o ius cogens. Indican que la derogatoria de ese tipo de normas está prohibida por las normas constitucionales que reconocen esos principios (art. 9 de la Constitución). Así, la reforma pretendió derogar una norma que por definición es inderogable por la voluntad de los Estados. Por consiguiente, su derogatoria es nula. No puede el constituyente derivado desconocer una norma de ius cogens porque al hacerlo: i. desconoce los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9) y, en consecuencia, ii. deroga el artículo 9 de la Constitución al establecer un régimen constitucional que parte del desconocimiento de esos principios. Es el caso típico de derogación de un pilar fundamental de manera velada: se mantiene su formulación en la Constitución, pero se deja sin efectos por la reforma.

En su criterio, de la jurisprudencia de la Corte es posible afirmar que existe un derecho internacional imperativo que puede ser parámetro de control por ser obligatorio para todos los Estados ya que contiene los acuerdos de la humanidad en torno a ciertos temas.  Señalan

que toda la discusión respecto al establecimiento de lo que es el ius cogens tiene como finalidad mostrar que sus preceptos comprometen no sólo la responsabilidad estatal sino que hacen parte del modelo constitucional escogido por el constituyente de 1991. Por eso, cualquier conducta encaminada a desconocer tales obligaciones no sólo podría llevar a declarar la responsabilidad internacional del Estado -aspecto que escapa a la competencia de la Corte Constitucional-, sino que además sustituiría el modelo constitucional existente. Esta última situación configura un vicio de competencia que sí puede ser analizado por la Corte Constitucional por tratarse de la suplantación de un modelo constitucional que reconoce el valor del ius cogens, por otro que lo asimila a cualquier otra obligación convencional en Derecho Internacional.

d. El derecho a la negociación colectiva en pensiones y el derecho internacional imperativo

Los demandantes señalan que en el campo del derecho internacional es necesario hacer referencia a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y el derecho a la negociación colectiva. La importancia de esta entidad y de las normas redactadas en su seno es indiscutible. Ciento setenta y ocho estados hacen parte de la organización, que fue creada en 1919 y en 1946 se convirtió en el primer organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas5. Recuerdan que entre las múltiples disposiciones que se han creado bajo ese esquema se encuentran los Convenios 87 y 98 ratificados por Colombia en 1976 y los Convenios 151 y 154 ratificados por Colombia en 2000. El Convenio 87 se refiere a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Protege el derecho de los individuos a asociarse y prohíbe al Estado impedir tal posibilidad. El Convenio 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública fue expedido al amparo de otros convenios y recomendaciones de la misma Organización en los cuales resulta claro el interés de la OIT en la protección del derecho a la negociación colectiva para trabajadores del sector público y la obligación del Estado de adoptar las medidas adecuadas para promover este derecho (art. 7). El Convenio 154 sobre la negociación colectiva reafirmó la obligación de la OIT de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva por tratarse de un “principio (…) plenamente aplicable a todos los pueblos”.

Finalmente recuerdan que el artículo 2 del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, define lo que es la negociación colectiva como todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o

b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la ves”.

Todo lo anterior demuestra a juicio de los actores la obligatoriedad del derecho a la negociación colectiva.

e. El derecho a la negociación como parte del derecho internacional imperativo. Aplicación de los elementos anteriores

En este acápite los demandantes persiguen verificar que, en el caso concreto, el derecho de asociación sindical reúne las características de ius cogens. Sostienen que la sola pertenencia a la Organización Internacional del Trabajo obliga a los Estados a cumplir con los derechos fundamentales que defiende la organización uno de los cuales es el derecho a la negociación colectiva tal y como se contempla en los Convenios y la Declaración antes citados.

f. Conclusión

En suma, para los demandantes, el derecho a la negociación colectiva es norma imperativa de ius cogens, hace parte del bloque de constitucionalidad (art. 93) y es un principio del derecho internacional aceptado por Colombia (art. 9). Por consiguiente su derogatoria está vedada al Congreso de la República pues implica la sustitución de un principio fundamental de la Constitución. Su derogatoria, es el caso de una derogatoria velada, esto es, una derogatoria en que los aspectos consustanciales a la Constitución aparentemente quedan en pié – bloque de constitucionalidad y aceptación de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia-, pero en realidad son derogados al anular sus efectos jurídicos, no sólo en la práctica, sino en el plano normativo constitucional, generando una transformación del modelo constitucional. Esto es, al prohibir el derecho de negociación colectiva en el caso de pensiones, se genera un tránsito de un modelo constitucional que acepta como obligatorias las normas internacionales de derechos humanos ratificadas por Colombia y que además tienen jerarquía de ius cogens, hacia un modelo en que el cumplimiento y verdadera incorporación y armonización en el ámbito interno no sólo no es posible por no existir las herramientas para viabilizarla, sino que están prohibidos expresamente en la Constitución.

Así, el desconocimiento de normas que tienen la doble condición de ser obligatorias convencionalmente y por su carácter de ius cogens -además de generar una grave responsabilidad en el plano internacional por parte del Estado colombiano- deroga el alcance del principio fundamental de la Constitución que señala que las relaciones del Estado colombiano se fundan en el respeto de los principios de derecho internacional, dejándolo sin verdadera fuerza normativa. Por esa vía también deroga el alcance de la figura del bloque de constitucionalidad.

2.1.2 Sustentación del cargo de sustitución de la constitución en cada uno de los fragmentos acusados

De conformidad con los elementos teóricos generales expuestos, los demandantes explican las razones por las cuales consideran inconstitucionales los incisos demandados del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005. En términos generales, consideran que todos ellos sustituyen la Constitución por haber eliminado el derecho a la negociación colectiva en pensiones -elemento decisivo en un Estado social de derecho. En especial explican cada cargo como sigue:

a. Cargos contra el Inciso tres del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005

Sostienen que esta norma menoscaba la garantía de negociación en contra de lo establecido

en el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT. Esto también va en contra del artículo 7 del Convenio 151 y de los artículos 2 y 5 del Convenio 154 que plantean la necesidad de promover la plena aplicación de este derecho a través de los mecanismos internos de cada país.

b. Cargos contra el Inciso cinco del artículo 1 del Acto Legislativo acusado

En criterio de los demandantes, este aparte reitera lo dispuesto en el inciso tres y agrega la pensión por actividades de alto riesgo para imponer un único régimen. En la última parte dice que no podrá invocarse ningún acuerdo para trasformar los requisitos para pensionarse. En este fragmento del Acto Legislativo ya es clara la intención de la norma en tormo a la eliminación de la negociación colectiva en materia pensional. Por eso ha operado una sustitución de la Constitución, pues el aparte final del texto no permite albergar ninguna duda sobre la imposibilidad de invocar acuerdos derivados de la negociación colectiva para cambiar lo establecido en el sistema general de pensiones. En su criterio, tal disposición va en contra de lo establecido en el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, del artículo 7 del Convenio 151 y de los artículos 2 y 5 del Convenio 154.

c. Cargos contra el Inciso siete del artículo 1 del Acto Legislativo acusado

Esta norma establece la prohibición de regímenes especiales en materia pensional. A juicio de la demanda esta disposición elimina la negociación colectiva en esta materia. Tal eliminación -y la sustitución de la Constitución que acarrea- se presenta debido a la proscripción de toda posibilidad de un régimen pensional distinto que pudiera ser el resultado de procesos de negociación entre los trabajadores y sus patronos a pesar de que la normatividad internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad por ser derecho internacional imperativo (artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, del artículo 7 del Convenio 151 y de los artículos 2 y 5 del Convenio 154) y además es un elemento central del Estado social de derecho. Con todo, deja a salvo algunos regímenes especiales.

d. Cargos contra la primera parte del inciso ocho del artículo 1 del Acto legislativo demandado

Esta norma elimina el derecho a la negociación colectiva en pensiones porque impide que el número de mensualidades sea un tema a tratar en las discusiones entre trabajadores y empleadores. Con este argumento no pretendemos sostener que la ley no pueda fijar un límite en este tema. Tal límite concordaría con la pretensión de las normas sobre pensiones en torno a impedir abusos por parte de quienes negocien condiciones de pensión. El cuestionamiento se refiere a que esta norma determina una fórmula fija, no hay posibilidad de maniobra ni espacio alguno para la negociación. Consideran que esta disposición va en contra de lo establecido en el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, del artículo 7 del Convenio 151 y de los artículos 2 y 5 del Convenio 154.

e. Cargos contra el parágrafo dos del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005

Consideran los demandantes que la norma prohíbe la modificación de condiciones pensionales a través de mecanismos que pueden ser el resultado de la negociación colectiva, con lo cual niega valor a cualquier ejercicio de este tipo y vacía de contenidos un derecho

que es considerado fundamental en el ámbito internacional del derecho laboral (artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, del artículo 7 del Convenio 151 y de los artículos 2 y 5 del Convenio 154). Como habíamos demostrado previamente, esta situación no sólo está en contra del bloque de constitucionalidad, además elimina un elemento central del Estado social de derecho. Por eso consideran que esta norma debe ser declarada inexequible pues el Congreso excedió sus competencias como constituyente derivado al expedir esta norma.

f. Cargos contra el Parágrafo transitorio dos del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005

Demandan este parágrafo por considerar que desnaturaliza la negociación colectiva ya que está estrechamente ligado con la proscripción al ejercicio de este derecho que se ha manifestado en los apartes anteriormente citados.

La Gaceta 474 de 2005 expone lo sostenido en las discusiones cuando dice que 'se plantea la necesidad de que en el tema pensional no exista la posibilidad de nuevas negociaciones en las convenciones colectivas y se propone en el acto legislativo, que en las convenciones, en lo que rifiere al tema pensional sean vigentes hasta la fecha inicialmente pactada para que no exista la posibilidad de que de acá al 2010 se puedan hacer múltiples negociaciones': Según estos argumentos, lo pretendido por el constituyente derivado fue prohibir la negociación colectiva en pensiones y asegurarse de que no existiera manto de duda, incluso en negociaciones ya terminadas, aunque ellas tuvieran una vigencia posterior a 2010. Tal situación genera una sustitución a la Constitución por tratarse de un matiz adicional en torno a la prohibición de la negociación colectiva en materia pensional (lo que se opone a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento y los convenios precitados de la OIT), a pesar de que éste es un elemento indispensable en el Estado social de derecho.

g. Cargos contra el Parágrafo transitorio tres del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005

Los argumentos citados para sustentar la inconstitucionalidad del parágrafo transitorio 2 son aplicados a esta disposición por tratarse de temas similares. En este punto los demandantes indican que en su criterio, todas las normas fueron pensadas para alcanzar el objetivo que consideran inconstitucional por un vicio de competencia por parte del Congreso, quien no podía prohibir el derecho a la negociación colectiva en pensiones por ser parte del bloque de constitucionalidad, por ser una norma de derecho imperativo (según las normas de la OIT precitadas y la teoría del derecho internacional al respecto que fue desarrollada previamente) y por ser un elemento esencial del Estado social de derecho.

2.1.3 Ausencia de pronunciamiento de la Corte Constitucional en torno a la negociación colectiva en materia de pensiones

Los demandantes recuerdan que en el debate constitucional sobre el proyecto de ley de referendo, algunos intervinientes cuestionaron que uno de sus apartes (el numeral 8)6 violaba los convenios de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el llamado "Protocolo de Salvador" o Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En ese sentido, la Corte decidió que era relevante examinar si este numeral era compatible con los compromisos internacionales asumidos por Colombia en virtud de esos tratados, no para efectuar un control constitucional de fondo o material, sino para apreciar si el numeral 8 del proyecto de reforma tenía el alcance y el efecto de representar una sustitución de la Constitución.

Al respecto la Corte determinó que los "topes máximos o edades mínimas para las pensiones no parecen incompatibles con las regulaciones de la OIT en la materia. Así, el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, a pesar de que no ha sido ratificado por Colombia. es relevante para este análisis, y señala que corresponde a los Estados definir la edad para obtener la pensión, siempre y cuando ésta no supere los 65 años, e incluso admite que en ciertas condiciones puedan establecerse edades superiores (art. 14). Ahora bien, el límite señalado por el numeral 8° es bastante menor, pues establece que "no podrán reconocerse pensiones de vejez o jubilación a personas con menos de 55 años de edad': (Subrayado no original)

La Corte anotó que ese mismo convenio autoriza que los Estados impongan topes máximos a la mesada pensional (art. 26), si no afectan a las mesadas bajas. Para su argumento citó a la Comisión de Expertos de la OIT, ente que ha admitido que, dentro de ciertos límites, estos topes son admisibles.7 El Tribunal consideró que los límites que se reflejan en el numeral 8° sólo afectaban las pensiones altas (superiores a 25 salarios mínimos) y por ende ni este numeral ni el 14 afectaban el derecho a las pensiones, ni constituían una sustitución de la Constitución.

En tomo a la negociación colectiva la Corte afirmó que la definición del sistema de pensiones es un asunto que corresponde al legislador, siempre y cuando garantice ciertos elementos básicos. La Corte citó el caso 13758, en el que el Comité de Libertad Sindical señaló:

"Las medidas contenidas en las disposiciones de las leyes…, que establecen, por decisión unilateral un límite a las pensiones de jubilación del sector público y, sobre todo, un límite de jubilación para el personal del Banco Exterior de España, querellante en este asunto, el Comité considera que tales medidas atentan contra los derechos de pensión de estos trabajadores"

No obstante, la Corte decidió que "según la Comisión de Expertos de la O.I.T.9, es práctica común el establecimiento de topes a las pensiones para asegurar la viabilidad financiera del sistema, asunto que fue aceptado, dentro de ciertos límites, por ese órgano. "

Además, señaló que 'El derecho a la negociación colectiva no puede ser considerado absoluto, por lo que es razonable que el Estado pueda limitarlo para salvaguardar la propia viabilidad financiera del sistema general de pensiones". Concluyó el alto Tribunal que el numeral 8° estaba muy lejos de representar una  sustitución de la Constitución cuando fijaba un marco general para que se desenvolviera la negociación colectiva.

Sin embargo, consideran que el anterior pronunciamiento de la Corte Constitucional no puede ser tomado de manera aislada y merece una interpretación que armonice los diversos elementos normativos involucrados. Así, la sentencia acude a un caso que conoció el Comité de Libertad Sindical y del caso se deduce claramente la imposibilidad de restringir los

derechos de pensión a través de límites a las pensiones. Pero a renglón seguido decide hacer una interpretación de la decisión con fundamento en un estudio de la Comisión de expertos que data de 1989 y con base en un convenio que no ha sido ratificado por Colombia y que sólo 16 estados han ratificado10. Este análisis no tiene en cuenta el valor superior de las decisiones del Comité de Libertad sindical frente a un estudio general de la Comisión de expertos cuyas funciones y alcances son diferentes en el marco de la OIT. En este punto, la demanda explica la diferencia entre el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

2.2 Vicio insubsanable de mero trámite

En segundo lugar los demandantes proponen un cargo de trámite y subsidiario del anterior. Tal cargo se sustenta en el postulado según el cual, siendo los tratados internacionales obligatorios para Colombia, si el Estado colombiano decide ponerse en situación de incumplimiento respecto de ellos, debe adelantar el trámite de denuncia de tales tratados, porque así lo exige el derecho internacional reconocido por Colombia y, en particular, el principio de pacta sunt Servanda. En su criterio, si el Estado decidió, a través del acto legislativo demandado, desconocer esos requisitos debió haber adelantado la denuncia de los tratados de los que es parte y que en su criterio desconoce la reforma, a saber, los Convenios 98 (artículo 11), 151 (artículo 12) y 154 (artículo 12) de la OIT, conforme al procedimiento en ellos previsto.

Para demostrar su argumento, los demandantes explican el alcance del principio de pacta sunt servanda de derecho internacional y la obligación de los Estados de cumplir sus obligaciones internacionales. Posteriormente, afirman que la violación del principio de pacta sunt servanda genera la inconstitucionalidad del acto legislativo por omitir el trámite de denuncia de los tratados pertinentes. En su criterio, el acto legislativo demandado no debió entrar en vigencia sin el trámite de denuncia, y al hacerlo se violaron las normas constitucionales que establecen que las relaciones internacionales del Estado colombiano se fundan en el respeto de los compromisos internacionales. Adicionalmente, los demandantes consideran que la vulneración de la obligación del Estado colombiano de respetar los tratados o denunciados genera un vicio de trámite insubsanable.

La Constitución Política de Colombia integra las obligaciones internacionales al plano de obligaciones nacionales y, en el caso de obligaciones en materia de derechos humanos, les da un tratamiento especial. De acuerdo a lo anterior, el incumplimiento del Estado colombiano de los Convenios de la OIT no es un asunto únicamente de derecho internacional. Es decir, en la medida en que la Constitución colombiana ha entendido que las obligaciones internacionales del Estado son también obligaciones constitucionales -especialmente en materia de derechos humanos-, la situación de incumplimiento internacional es también una situación de incumplimiento constitucional.

La Constitución colombiana establece en el artículo 9, que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, entre ellos el principio de pacta sunt servanda. El artículo 53 de la Constitución integra los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados a la legislación

interna. El artículo 93 integra al bloque de constitucionalidad los tratados internacionales de derechos humanos, incluyendo los Convenios de la OIT que las normas acusadas desconocen. Esto quiere decir que, si el Estado decide retractarse de sus obligaciones internacionales, y constitucionalmente obligatorias en materia de derechos humanos, no puede, como lo hizo a través del acto legislativo, simplemente hacer caso omiso de ellas, del valor constitucional asignado a las mismas y de las obligaciones que tiene, no sólo frente a la comunidad internacional, sino además respecto a las personas que estamos sometidas a la jurisdicción del Estado colombiano. Encuentran que el Estado colombiano está obligado, por lo menos, a comunicar internacionalmente su decisión de no cumplir en adelante con las obligaciones contraídas a través de los Convenios 87, 98, 152 y 154 de la OIT denunciando tales tratados dentro de los términos en que los Convenios lo señalan y que ya fueron expuestos. Conforme a lo anterior, el acto legislativo no debió entrar en vigencia hasta tanto no se hubiera surtido el trámite de denuncia de los Convenios. Consideran que tal obligación se deriva de dos principios:

(1) De una obligación de carácter general de respetar los tratados internacionales al expedir reformas normativas -incluso constitucionales-. Según ésta, la decisión de incumplir un tratado internacional o de apartarse de sus obligaciones debe hacerse respetando los procedimientos previstos en los tratados internacionales de los que es parte y que son obligatorios en el orden interno, a través del procedimiento previsto en los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT; y

(2) Del reglamento del Congreso. A su juicio, el trámite de reformas constitucionales que se rige por el Título XIII de la Constitución y por la ley 5a de 1992 principalmente, no regula la materia. Sin embargo, la ley 5ª señala que "Cuando en el presente reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen los casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y doctrina constitucional': Es así que para establecer el trámite que se debió seguir, hay que acudir a las normas que regulan los procedimientos en caso de que una disposición de carácter nacional incumpla normas internacionales que, como ya se vio, se trata de las normas de denuncia de los tratados y las normas constitucionales que establecen un régimen de armonía y no de oposición, entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos (arts. 9, 53 y 93 C.P.). En consecuencia, las normas aplicables son las de denuncias de los tratados, por aplicación del artículo 3 del reglamento del Congreso.

La consecuencia de lo anterior es que, antes de que el Gobierno ordenara la publicación del acto legislativo, debió adelantar el trámite de denuncia de los Convenios de la OIT desconocidos. No obstante, el acto legislativo, conforme a su artículo 2°, comenzó a regir a partir de su publicación. Por consiguiente, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los apartes demandados por haber sido expedidos y entrado en vigencia sin adelantar el trámite de denuncia de los tratados incumplidos.

3. Peticiones

Con base en lo anteriormente expuesto los demandantes solicitan a la Corte Constitucional que declare inconstitucional los apartes subrayados del acto legislativo 01 de 2005 en el acápite de normas demandadas.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI, en calidad de ciudadano colombiano y representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI.

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI, en calidad de ciudadano colombiano y representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI, intervino en el presente proceso de constitucionalidad para solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005.

En primer lugar, el interviniente alega la improcedencia del control constitucional material tratándose de actos reformatorios de la Constitución. En su criterio, los artículos 241, numeral primero, y 379 de la Constitución establecen que la competencia de la Corte Constitucional, tratándose de actos reformatorios de la Constitución, está circunscrita al control de los "vicios de procedimiento en su formación". A este respecto, cita importante jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual "el control constitucional recae (...) sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformatorio".

En cuanto se refiere concretamente a los cargos presentados, el interviniete considera que el Acto Legislativo 01 de 2005 no vulnera lo establecido en el Convenio 98° sobre el derecho de sindicación y negociación Colectiva (1949). Para afirmar esta tesis señala que el Acto Legislativo acusado no puede declararse inconstitucional por una presunta vulneración de un tratado que, en el mejor de los casos, tiene jerarquía constitucional. Al respecto recuerda que de conformidad con la tesis sostenida por la Corte, el artículo 4° Constitucional no establece excepciones sobre la supremacía de la Constitución puesto que señala que ésta prevalece sobre cualquier "otra norma jurídica" y los tratados son normas jurídicas. Por ende, frente a la claridad de esa disposición, resulta cuando menos muy discutible exceptuar a los tratados de tal mandato, argumentado una incorporación indirecta de la norma Pacta Sunt Servanda en virtud del artículo 9° de la Carta. En efecto, si el Constituyente hubiera querido consagrar la prevalencia general de los tratados, entonces hubiera debido hacerlo en forma explícita por cuanto el mandato del artículo 4° superior es terminante sobre la supremacía de la Constitución, como norma de normas. Indica finalmente que en Colombia ni siquiera los tratados de derechos humanos previstos por el artículo 93 de la Carta tienen jerarquía supraconstitucional por cuanto la Constitución es norma de normas (CP art. 4°). Por ello, señaló la Corte que "el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts 93 y 214 numeral 2°) es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad".

En tercer lugar, el interviniente señala que, en su criterio, ni el texto, ni el espíritu del artículo 4° del Convenio 98° sufren menoscabo por la vigencia del acto legislativo demandado. A su juicio el artículo 4 citado no limita la competencia de los Estados Nacionales para proferir normas internas sobre las materias que eventualmente podrían ser susceptibles de negociación colectiva. Indica que los Convenios de la OIT no pueden ni deben ser interpretados de manera tal que arrasen con la competencia normativa de los Estados Nacionales en materia laboral. Por el contrario, el sistema de normas internacionales del trabajo, propugna por una integración armónica entre la juridicidad internacional y la interna.

Adicionalmente, la naturaleza misma de la expresión normativa de los Convenios de la OIT es general, no por capricho, sino, precisamente, por la imperiosa necesidad de permitir a los Estados miembros, adaptar los postulados allí contenidos a sus propias realidades sociales y económicas.

Aclara el interviniente que la voluntad expresada en el acto acusado de sustraer de la negociación laboral los asuntos pensionales, no es más que una expresión legítima del constituyente en respuesta a los graves inconvenientes económicos y sociales que ha enfrentado el sistema pensional por carencia de recursos adecuados, amén de la importancia que a juicio, también del constituyente, representa el hecho de que todas las personas estén cobijadas por un régimen uniforme que evite discriminaciones e inequidades socialmente reprochables. En ese sentido, en su criterio, la consagración de una estipulación constitucional en tal sentido, protege claros principios fundamentales, como por ejemplo, la igualdad, y pretende, a su vez, hacer efectiva la garantía pensional, evitando con razonable mesura la existencia futura de situaciones pensionales de eficacia meramente simbólica.

Por último, recuerda que la Corte señaló en la sentencia C-551 de 2003, que: "el derecho a la negociación colectiva no puede ser considerado absoluto, por lo que es razonable que el Estado pueda limitarlo para salvaguardar la propia viabilidad financiera del sistema general de pensiones. Por ello, la Corte considera que es compatible con el derecho a la negociación colectiva, tal y como se encuentra desarrollado por los tratados internacionales de derechos humanos, que la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva (..)" (subrayas ajenas al texto original).

En virtud de lo anterior, sostiene que lo que hizo el constituyente fue fijar un marco general, excluyendo de las negociaciones el asunto pensional, sin que ello, per se, implique la anulación de la negociación colectiva, pues esta subsiste como tal, simplemente su restricción a un aspecto puntual y determinado. Por tales razones solicita la declaratoria de constitucionalidad de los apartes demandados del Acto Legislativo No. 01 de 2005.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carlos Andrés Ortiz Martínez, en calidad de Asesor de la Dirección Superior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debidamente facultado para representar judicial y extrajudicialmente al Ministerio procede a intervenir en la presente acción pública de constitucionalidad para solicitar la declaratoria de exequibiidad de los apartes demandados del Acto legislativo 01 de 2005 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

En primer lugar, el interviniente se refiere a la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre el Contenido de los Actos Legislativos. En este sentido indica que la Constitución Política no estableció límites a la actuación del congreso como constituyente. Señala que la Constitución crea un poder constituyente derivado o instituido llamado también poder de reforma, el cual, al igual que 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. Indica que usualmente el poder constituyente derivado está sujeto a procedimientos especiales para la reforma de la Constitución de los que no puede sustraerse, pero considera evidente que la Carta Política no contiene normas intangibles ni cláusulas

pétreas. En consecuencia, encuentra que en Colombia el Control Constitucional de los Actos de Reforma de la Constitución no puede ser un control material. Al respecto recuerda la tesis de la ausencia de límites del poder de reforma en el derecho comparado y las discusiones que al respecto se surtieron en la Asamblea Nacional Constituyente y concluye que la misma Constitución resalta en su artículo 377 que el Congreso puede reformar toda la Constitución, pero si aprueba Actos Legislativos relacionados con asuntos de tanta trascendencia como los que se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, tal reforma deberá someterse a referendo si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral.

Concluye finalmente que la competencia de la Corte Constitucional (art. 241 y 379 CN), se encuentra limitada expresamente a los vicios de procedimiento en la formación del Acto Legislativo de que se trate. En este sentido, señala que, de conformidad con lo establecido en el artículo 379 Superior, los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Carta Política.

Ahora bien, respecto de los requisitos de trámite que debe satisfacer una reforma constitucional, recuerda que la Corte ha sostenido que "el adverbio "sólo" del artículo 379 de la Carta, no puede ser tomado en su sentido literal, pues es obvio que otras normas de la Constitución y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta. Adicionalmente indica que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformatorio. En este sentido es relevante lo dispuesto en la Ley 5 de 1992 según la cual las disposiciones referentes al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, "tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia" (Art. 227).

En virtud de lo anterior, encuentra que el juicio de constitucionalidad de los actos legislativos 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 que allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga entidad suficiente como para constituir un "vicio de procedimiento de la formación del acto reformatorio", "… entendiendo por éste la violación de los requisitos establecidos en la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII. "

El interviniente recuerda en este sentido la jurisprudencia a través de la cual la Corte ha reconocido la competencia del Congreso de la República como Constituyente Derivado para:

a) Reformar cualquier artículo de la Constitución – lo cual está autorizado puesto que en eso consiste el poder de reforma cuando la Constitución no incluyó cláusulas pétreas ni principios intangibles de manera expresa, como es el caso de la colombiana -

c) Hacer cambios fundamentales que contradigan de manera importante una norma

constitucional porque ese es, precisamente, el cometido de las reformas constitucionales.

d) De hecho la Corte no consideró que el Congreso fuera incompetente para realizar la reforma constitucional consignada en el Acto Legislativo 03 de 2002 mediante la cual, en ejercicio de su función constituyente, se instauró un "…nuevo sistema de investigación y juzgamiento en materia penal".

e) En igual sentido, la Corte reconoció que en virtud del Acto Legislativo 01 de 2003 el constituyente derivado introduce "una profunda reforma al sistema político colombiano"… y "una importante reforma al Congreso y al sistema electoral", lo cual, como lo señaló la Corte acertadamente, no implica una sustitución de la Constitución, pues busca esencialmente racionalizar la representación política y fortalecer los partidos, favoreciendo por tanto la expresión ciudadana, en armonía con la soberanía popular y el principio democrático.

f) Incidir, en tanto poder facultado para reformar la Carta Política, sobre los componentes de la Constitución en su sentido material, esto es, en las normas que definen "la estructura esencial del Estado, los principios y valores fundamentales, las relaciones entre el Estado y la sociedad, los derechos y los deberes".

g) Alterar principios fundamentales en tanto "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" y "la alteración de un principio fundamental no puede tenerse, per se, como sustitución de la Constitución, porque ese es, precisamente, el contenido del poder de reforma constitucional que, como tal, tiene capacidad para alterar principios fundamentales."

Como puede observarse, la Corte reconoce el amplio margen que la Carta Política otorga al Constituyente Derivado para reformar la Constitución, máxime si se considera que la misma Corte ha hecho hincapié en que la Constitución de 1991 no estableció normas pétreas ni principios intangibles y en tal virtud no podría el Alto Tribunal "(i) tratar la reforma constitucional como una ley de rango infraconstitucional que carece de fuerza jurídica para modificar la Constitución, (ii) elevar principios o reglas a normas intangibles que el órgano constituido titular del poder de revisión no puede tocar o reformar como si la prohibición de sustituir la Constitución equivaliera a la petrificación de una parte de la Constitución, (iii) anteponer al poder de revisión supuestos contenidos normativos supraconstitucionales intocables, (iv) efectuar una comparación entre contenidos específicos de la Constitución original y el contenido de la reforma como si el segundo no pudiera contradecir los primeros al reformarlos". (Negrilla fuera de texto)

No obstante el interviniente recuerda que según la jurisprudencia de la Corte cabe el control de constitucionalidad de la reforma constitucional por vicios de competencia en aquellos casos en que realmente no se trata de una reforma de la Carta sino de una sustitución de la misma. Para tal efecto, se considera ilustrativo el análisis efectuado por la misma Corte Constitucional en sentencia C-1040 de 2005, en la cual se sintetizó la jurisprudencia de la Corte Constitucional con relación a los vicios de competencia del legislador como constituyente derivado en los casos en que las reformas constitucionales deroguen o sustituyan total o parcialmente la Constitución Política.

Concretamente, respecto del primer cargo planteado por el accionante y en virtud de la doctrina expuesta en las sentencias C-970 y C-971 de 2004 y C-1040 de 2005, el interviniente concluye que el reproche de constitucionalidad planteado en la demanda no constituye una sustitución de la Constitución. Afirma que el actor pretende fundamentar este primer cargo adoptando como premisa mayor el carácter de principio fundante de la Carta el derecho a la negociación colectiva, el cual se encuentra consagrado expresamente en la Constitución y cuyos desarrollos se encuentran también previstos en convenios de la OIT. Sin embargo, con independencia de la discusión sobre si ese derecho constituye o no principio fundante de la Constitución Política, lo cierto es que el actor no está fundamentando su reproche en esta institución como tal, sino en un carácter absoluto que pretende otorgar a la misma. Al respecto encuentra que el actor pretende establecer una identidad entre el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la negociación colectiva en materia pensional como si se tratara de una misma entidad jurídica. De esta forma, el interviniente encuentra que, para la demanda, el hecho de limitar la negociación colectiva en materia de pensiones implica una total negación de la institución misma, la eliminación del derecho a la negociación colectiva en Colombia, con lo cual se pretende forzar la conclusión de que el derecho a la negociación colectiva no admite restricciones por parte del legislador o siquiera por el mismo constituyente derivado. A juicio del interviniente esta tesis desconoce la naturaleza claramente relativa que ostenta el derecho a la negociación colectiva desde su misma consagración constitucional, en la cual se establece que: “Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley”.

Adicionalmente, considera que debe tenerse en cuenta también que en la Constitución de 1991 la Seguridad Social es un servicio público y como tal corresponde al legislador establecer su régimen. No es por tanto extraño que el constituyente derivado quiera evitar que algunos empleadores y trabajadores se aparten de él mediante la negociación colectiva, puesto que en nuestro esquema constitucional hay una clara tendencia a la universalización y cobertura integral, los cuales no serían posibles si los destinatarios de las normas pudiesen realizar acuerdos privados al respecto.

En este orden de ideas, es claro para esta cartera que el actor no fundamenta su reproche de constitucionalidad en el carácter de principio fundante de la Constitución Política que pueda ostentar la negociación colectiva, sino en un pretendido absolutismo del mismo que bajo ningún punto de vista puede considerarse como uno de los elementos esenciales definitorios de la Carta Magna. Bajo esta perspectiva, en tanto que en el caso que nos ocupa, la premisa mayor, es decir, el principio fundante que se alega sustituido no sólo no es un elemento definitorio, sino que por el contrario resulta contrario a la Constitución, en el resultado del juicio de constitucionalidad sólo puede concluirse que la reforma introducida no sustituye en forma alguna la Constitución Política.

En segundo lugar, sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, aún en el caso en que se considerase la posibilidad de que efectivamente el cargo expuesto se fundamenta en los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga como principios fundantes de la Constitución Política, siguiendo la metodología definida por la Corte en las sentencias citadas, para que se entienda sustituida parcialmente la Carta, es necesario que dicho principio fundante fuera “reemplazado por otro -no simplemente modificado, afectado,

vulnerado o contrariado-“, lo cual claramente no sucede en este caso.

Efectivamente, en el caso que nos ocupa, la restricción de la negociación colectiva en materia pensional puede entenderse como una modificación de este derecho, pero en ningún momento esta restricción implica que se esté introduciendo un nuevo principio fundante a la Carta que reemplace integralmente la negociación colectiva, máxime si se tiene en cuenta que, como se dijo, la consagración constitucional de este último prevé la limitación del mismo por parte del legislador y, con mayor razón, por parte del constituyente derivado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la restricción contemplada en la reforma constitucional que nos ocupa no sólo no desconoce ni pretende desconocer instituciones ya contempladas en la Carta Política, sino que por el contrario pretende armonizar el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones con diferentes preceptos constitucionales. El cambio realizado a través del Acto Legislativo lo que busca es hacer efectivos los derechos pensionales de los colombianos, pues como se expuso detalladamente en el trámite del congreso, el sistema pensional colombiano, tal como estaba diseñado no era financiable, con lo cual lo que la reforma pretende dar cumplimiento a este claro mandato contenido en el artículo 2 de la Constitución, así como a la primacía del interés general sobre el particular, la universalidad en la cobertura de la seguridad social y el derecho a la igualdad, todas estas instituciones de clara importancia para el ordenamiento constitucional.

El interviniente se refiere también al  segundo cargo planteado en la demanda referido a la presunta configuración de un vicio de trámite del acto legislativo 01 de 2005, consistente en la expedición del mismo sin la previa denuncia de tratados internacionales de los cuales es parte el Estado Colombiano. En primer lugar,  considera relevante precisar  que la reforma constitucional que ocupa la atención de la Corte no vulnera los instrumentos internacionales, presupuesto bajo el cual cualquier otra consideración sobre el vicio de procedimiento alegado resulta superflua. Adicionalmente sostiene que este debate no debe efectuarse ante la Corte Constitucional pues la competencia de esta institución no abarca la comparación de normas constitucionales con el contenido de instrumentos internacionales, tal y como se pretende por el accionante. Recuerda que frente a un cargo similar al expuesto en una demanda también interpuesta en contra del mismo acto legislativo la Corte Constitucional ya se había declarado inhibida para conocer de tal planteamiento, al considerar que:

“De acuerdo con lo anterior no es posible para la Corte Constitucional revisar los cargos planteados por los demandantes, en los que solicita un control material de algunos apartes normativos del Acto Legislativo 01 de 2005 frente a tratados de derecho internacional. En consecuencia la Corte Constitucional se declarará inhibida para pronunciarse sobre dichos cargos por falta de competencia. ”

Señala que al haber esbozado un vicio en el trámite por no haberse denunciado los instrumentos internacionales y no desvincularse de la OIT antes de la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, los actores no han planteado un vicio en el trámite sino realmente una confrontación entre los textos de estos tratados frente al contenido de la reforma. Para tal efecto, recordó la jurisprudencia de la Corte, según la cual los vicios sobre los cuales es competente para pronunciarse son, o bien los vicios competenciales a que se refiere el cargo analizado previamente; o bien aquellos vicios de procedimiento en el trámite, caso en el cual

éstos versan únicamente sobre aquellos que contrarían el Título XIII de la Constitución.

Con base en los argumentos esgrimidos el interviniente solicita a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse con relación al segundo cargo y que declare la EXEQUIBILIDAD de los apartes demandados del acto legislativo 01 de 2005 por los demás planteamientos contenidos en la demanda materia de estudio.

GLORIA CECILIA VALBUENA TORRES, actuando en nombre y representación de la Nación Ministerio de la Protección Social, se opone a que se declare la inconstitucionalidad del Acto legislativo 01 de 2005, dado que, en su criterio, no existió el vicio de competencia que pretenden los actores. Considera que la demanda presentada resulta inepta pues ella aparenta fundamentarse en la violación directa de los artículos 114 y 374 de la Constitución Política, y de manera indirecta en la presunta violación de los artículos 9 y 93 CN, al considerar que este acto legislativo habría violado unos convenios de la OIT sin aclarar en qué consistiría tal violación.

En primer lugar, la interviniente considera que la Corte es incompetente para conocer de la demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005, pues dicha demanda no reúne las condiciones que la misma Corte ha creado para conocer de los Actos Legislativos. Considera que a diferencia de lo sostenido por el actor, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que carece de competencia para conocer de fondo un Acto Legislativo, asignándose tal competencia por excepción en exclusivos casos en los cuales, en el criterio de la Corte no se trató de modificar el texto constitucional, cuya competencia le reconoce, entre otros, al órgano legislativo, sino de eventos de sustitución o derogatoria de la misma. En este sentido recuerda que la Corte en sentencia C-551 de 2003, consideró que el Constituyente derivado carece de competencia para sustituir la Constitución pues no la tiene sino únicamente para reformarla, y por lo tanto no puede abrogarse facultades del constituyente primario. Sin embargo este es un análisis distinto al examen material sobre las disposiciones constitucionales por violar otras normas de la Constitución. En este caso, la carga para el demandante consiste en plantear cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desbordamiento del poder de reforma del Congreso. En otras palabras, el actor debe demostrar de manera concreta, clara, especifica y suficiente que la modificación introducida al texto de la Constitución de 1991 no es una reforma sino que se esté ante una sustitución de la misma.

En el caso que se estudia, la interviniente considera que no se está ante una sustitución o destrucción de la Constitución de 1991, sino ante una mera modificación de un artículo que, por lo demás, ni siquiera se sustituye sino que se adiciona. A este respecto afirma que ninguno de los contenidos del artículo 48 se constituye en un pilar fundamental del Estado Colombiano, cuya variación pudiera calificarse como destrucción o supresión de la Constitución de 1991. Si se observa con detenimiento el artículo en comento, se verá que todo su contenido material se difiere a la ley. Luego de hacer una breve explicación del contenido del mencionado artículo indica que incluso en el caso en el cual se hubiere sustituido parcial o totalmente el artículo 48 Superior, – lo cual considera que no sucedió – no cabría un análisis de fondo al Acto Legislativo, pues en su contenido no se observa ningún elemento de la esencia, del fundamento del Estado social de derecho que no obre en otras normas de la Constitución de 1991.

No obstante lo anterior, se refiere como sigue al primer cargo formulado en la demanda. Recuerda que mientras el accionante acusa al Acto Legislativo 01 de 2005 por violar las artículos 9, 53 y 93 Superiores dado que, en su parecer su contenido violaría el derecho al trabajo y a la negociación colectiva, la demanda olvida mencionar el artículo 55 Constitucional que justamente precisa que la negociación colectiva estará sujeta a las excepciones que señale la ley. Encuentra que el demandante pareciera creer que el derecho a la negociación colectiva es un derecho absoluto, sin limitación alguna, prerrogativa que no existe respecto de ningún derecho en nuestra legislación y olvida que la negociación colectiva desde la Constitución de 1991 está sometida a las limitaciones que la ley impone. No obstante encuentra que el artículo 55 Superior, referido a la negociación colectiva, desde su inclusión en el texto Superior por el constituyente de 1991, ha señalado que este derecho no es absoluto, pues con claridad expresó que tendría las limitaciones que señalara la ley, por lo cual no puede hablarse aquí de violación sustancial de la Constitución, de derogatoria de la misma cuando su contenido original se reitera, al establecer que es la ley, en este caso la ley del Sistema General de Pensiones, la llamada a establecer los lineamientos de la seguridad social y que no pueden invocarse acuerdos o pactos para apartarse de tales condiciones obligatoria e iguales para todas las personas. Concluye así que lo que en su criterio reprochan los actores es que el legislador tenga la facultad de señalar con carácter general las condiciones y requisitos del sistema general de pensiones y que, en adelante, no se puedan crear privilegios particulares mediante instrumentos diferentes a la ley, aspecto que en nada se aparta de la Constitución de 1991.

Recuerda que a través de la sentencia C-551 de 2003, la Corte estableció que “el derecho a la negociación colectiva no puede ser considerado absoluto, por lo que es razonable que el Estado pueda limitarlo para salvaguardar la propia viabilidad financiera del sistema general de pensiones. Por ello, la Corte considera que es compatible con el derecho a la negociación colectiva, tal y como se encuentra desarrollado por los tratados internacionales de derechos humanos, que la ley fije un marco general en el que se desenvuelva la negociación colectiva, tal y como lo hace el numeral 8°. Por todo ello, la Corte considera que el numeral 8° está muy lejos de representar una sustitución de la Constitución.”

En virtud de lo anterior encuentra que el Acto Legislativo 01 de 2005 acusado de violar el derecho al trabajo y a la negociación colectiva, “están muy lejos de representar una sustitución de la Constitución”. Por consiguiente considera que los cargos formulados, deben desecharse, por carecer de fundamento.

Finalmente considera que el “extenso análisis que se realiza” en la demanda sobre los alcances del derecho a la negociación colectiva no sólo es incorrecto sino que tiene el único propósito de distraer al juez constitucional del análisis que le compete en materia de establecer si el contenido del Acto Legislativo 01 de 2005 se constituye o no en una sustitución de la Constitución de 1991.

Con base en los argumentos antes esbozados, el Ministerio de la Protección Social solicita desechar todos los cargos formulados por carecer de sustento en la realidad y por ineptitud sustantiva de la demanda.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió concepto en el presente proceso. En su concepto el Ministerio Público analiza si la adición, en materia de seguridad social pensional, al artículo 48 de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, sustituyó parcialmente la Carta Política, en contra de los límites de la competencia asignada al Congreso de la República. En concreto el Procurador se formula los siguientes dos interrogantes: (1) ¿Se desconoció el derecho de negociación colectiva, al eliminarse la posibilidad de establecer condiciones diferentes a las del Sistema General de Pensiones mediante transacción laboral? ; (2) ¿Se incurrió en vicio de trámite del Acto Legislativo 01 de 2005, por haber omitido el Estado colombiano la denuncia de los tratados internacionales sobre negociación colectiva laboral antes de la entrada en vigencia del referido acto reformatorio constitucional?

1. En primer lugar, el Procurador indica que resulta procedente el trámite de la presente acción debido a que fue presentada dentro del término procesal constitucional, el cual es de un año contado a partir de la promulgación del acto legislativo (artículo 379 superior); en efecto el Acto Legislativo 01 de 2005 se publicó en el Diario Oficial 45.980 el 25 de julio de 2005 y la demanda contra el mismo se presentó el 24 de julio de 2006, es decir, el último día para el vencimiento del término.

2. Ahora bien, en cuanto a los cargos formulados, el Procurador solicita a la Corte declararse inhibida para conocer el fondo del asunto, en relación con los contenidos del inciso séptimo y del parágrafo transitorio 2o. del Acto Legislativo 01 de 2005. Frente a estas disposiciones, el Procurador solicita a la Corte la inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda por falta de correspondencia lógica y jurídica entre estas normas y el cargo de inconstitucionalidad propuesto.

En criterio del Ministerio Público, uno de los derechos políticos reconocidos en la Constitución es el de interponer acciones públicas en defensa de la misma, el cual debe ejercerse según los requisitos legales. El artículo 2o. del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos formales y materiales requeridos que deben contener las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad. Los primeros hacen alusión al señalamiento de las disposiciones legales acusadas como inconstitucionales y de los enunciados normativos superiores que se consideran infringidos.

Los requisitos materiales surgen de la necesidad de presentar las razones por las cuales los textos constitucionales se consideran vulnerados por el enunciado impugnado. Esta condición argumentativa lógica ha permitido, por vía jurisprudencial, establecer una serie de eventos que impiden el ejercicio del control constitucional y obligan a la Corte Constitucional a inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo.

Una de las exigencias mínimas materiales para demandar las leyes por inconstitucionalidad es que los argumentos sobre los cuales se fundamenta cada cargo deben emerger directamente del texto del artículo o artículos demandados. Es decir, el reproche debe desprenderse directamente de la disposición normativa atacada y no por vulneración indirecta de otros enunciados legales. Así lo ha establecido la Corte al indicar que:

“En relación con el cargo, es necesario advertir que la lógica racional de este proceso exige que los argumentos sobre los cuales aquel se estructura emerjan directamente del texto del

artículo o artículos demandados; en otros términos, es necesario que los cargos de la demanda se prediquen del texto acusado o le sean atribuibles al mismo, de modo que se establezca un puente argumentativo a través del cual el cotejo entre la norma legal y la Constitución sea posible (…)"

"(…) En el evento en que dicha coherencia lógica no se guarde o que los reproches de inconstitucionalidad formulados por el demandante no se deriven de la norma atacada sino de otra disposición no demandada, el juicio de inconstitucionalidad que se solicita se hace imposible y, en consecuencia, el juez constitucional debe inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo acerca de la exequibilidad o inexequibilidad de la disposición acusada." (Sentencia C-1113 de 2001; subrayado fuera de texto).

El inciso séptimo del Acto Legislativo 01 de 2005 se refiere a la improcedencia legal de contemplar regímenes especiales o exceptuados, a partir de la promulgación de dicha reforma constitucional; y el parágrafo transitorio 2o. del mismo acto prescribe la expiración de la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados y los demás distintos al régimen permanente establecido en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Los señalados apartes normativos son atacados bajo el cargo de haber desconocido el derecho de negociación colectiva, al eliminarse la posibilidad de establecerse condiciones diferentes a las del Sistema General de Pensiones mediante transacción laboral.

Esta imputación no tiene ninguna coherencia con los contenidos normativos de dichos textos porque no se refieren a las reglas de carácter pensional establecidas en pactos, convenciones colectivas, laudos, acuerdos o actos jurídicos de carácter laboral, ni a la pérdida de vigencia de éstas a más tardar el 31 de julio de 2010.

Este asunto es tratado en otros apartes del mismo Acto Legislativo 01 de 2005, entre los cuales se encuentran el inciso quinto, el parágrafo 2o. y el parágrafo transitorio 3o., los cuales fueron demandados conjuntamente con el inciso séptimo y el parágrafo transitorio 2o., por el mismo cargo de sustitución parcial de la Constitución por desconocimiento del derecho de negociación colectiva en asuntos pensionales.

En ese orden de ideas, por no observarse ningún tipo de coherencia lógica ni jurídica en la argumentación que sustenta el concepto de la violación constitucional que corresponda a los apartes demandados, la Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer el fondo del asunto, en relación con los contenidos del inciso séptimo y del parágrafo transitorio 2o. del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cargo de desconocimiento del derecho de negociación colectiva.

3. Para analizar los cargos restantes el Procurador comienza por poner de presente la doctrina de la Corte sobre el poder de reforma y la procedencia de su control por parte de la Corte Constitucional. Recuerda que la diferencia entre la competencia para reformar una constitución política y el poder para sustituirla, es la consecuencia de la diferencia entre poder constituyente primario y poder constituyente derivado. Luego de explicar uno y otro concepto, señala que la Corte Constitucional ha sabido diferenciar el ejercicio y el resultado de ambas clases de poder. Indica que un vicio de extralimitación del poder de reforma

constitucional que ejerce el poder constituido se presenta al sustituirse la Carta Política, lo cual se percibe cuando mediante el ejercicio de la competencia reformadora se reemplaza totalmente un elemento definitorio identificador de la Constitución. Sin embargo, no se puede perder de vista que el poder de reforma constitucional no es tan restringido frente al concepto de sustitución, lo cual permite la revisión de todo el contenido de la Carta, para cumplir con su finalidad de responder a la necesidad de adaptar las instituciones constitucionales a las nuevas realidades políticas, a los nuevos requerimientos sociales o a los nuevos consensos colectivos. Así, resulta viable la modificación, alteración o transformación de un valor, principio o derecho fundamental, sin que se sustituya el orden constitucional vigente.

4. En criterio del Procurador, el derecho de negociación colectiva laboral en el contexto del bloque de constitucionalidad permanece incólume. En ese sentido, la eliminación de la posibilidad de establecer condiciones diferentes a las del Sistema General de Pensiones mediante transacciones laborales, no desconoció el derecho de negociación colectiva, en la medida en que la seguridad social en Colombia es un servicio público que garantiza el Estado, y no sólo un derecho prestacional que se sustenta únicamente con recursos provenientes de la relación laboral.

Al respecto, considera que la garantía de negociación colectiva está plenamente vigente según lo establecido en el Código Laboral y en los Convenios 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo, en la acepción de negociar para fijar o reglamentar las condiciones de trabajo y empleo y/o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores (Convenio 154 de la OIT, aprobado mediante la Ley 524 de 1999, artículo 2; Constitución Política, artículos 53, 55 y 93). Desde ese punto de vista, encuentra que el Acto Legislativo 01 de 2005, en nada compromete la esencia de la negociación colectiva porque se refiere a un asunto diferente a la regulación de las condiciones de trabajo o empleo en si mismas consideradas, o de las relaciones obrero-patronales, cual es la seguridad social pensional como garantía a cargo del Estado, según decisión soberana del pueblo.

5. En su criterio, para poder determinar si la eliminación de la posibilidad de establecer condiciones diferentes a las del Sistema General de Pensiones mediante transacciones laborales, vulneró el derecho de negociación colectiva como elemento definitorio de la Constitución, se debe analizar el contexto de la seguridad social en Colombia. En relación con este tema, el Procurador alude al carácter de servicio público obligatorio de la seguridad social en Colombia, garantizado por el Estado para asegurar su prestación como derecho irrenunciable para todos los habitantes, independientemente de sus fuentes de financiación y de las contingencias económicas que puedan afectar los recursos pertinentes. Es este carácter el que permite al Constituyente secundario excluir del Sistema General de Pensiones cualquier injerencia en el mismo procedente de pactos, acuerdos, laudos o convenciones colectivas de trabajo.

Ese contexto es el consignado en el artículo 48 de la Constitución Política y que se buscó reforzar para el Sistema General de Pensiones mediante el Acto Legislativo 01 de 2005, especialmente en lo que tiene que ver con los principios de eficiencia y universalidad para las personas de la tercera edad, garantizándoles el Estado sus derechos mediante la sostenibilidad financiera de dicho sistema, incluyendo el pago de la deuda pensional a cargo

del ente jurídico y sin dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de las mesadas pensionales reconocidas conforme a derecho.

Tal exclusión de la intervención negocial laboral en los aspectos pensionales se ajusta al contexto constitucional vigente (especialmente en lo tocante a sus valores, principios y derechos fundamentales), en cuanto deja de ser un tema sustentado en la concepción de las relaciones entre empleadores y empleados, para ser asumido como un asunto de interés general elevado a la categoría de política pública constitucional, en consonancia con las reglas de derecho internacional que vinculan a nuestro Estado.

6. Recuerda que la anterior conclusión fue expuesta por el Ministerio Público mediante el concepto 4084, emitido dentro del expediente D-6187. (En éste se demandaron, entre otros, el parágrafo 2o. y el parágrafo transitorio 3o. del Acto Legislativo 01 de 2005, y por el mismo cargo), en el cual se solicitó declarar su conformidad con el orden superior por no observarse que el Congreso de la República hubiera rebasado su poder de reforma de la Carta Política. Es de anotar que, en relación con el referido proceso, mediante la sentencia C-740 de 2006, la Corte Constitucional se declaró inhibida para conocer de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

La indicada conclusión fue reiterada en el Concepto Fiscal de Constitucionalidad 4137 (proferido dentro del expediente D-6295, donde se demandaron los parágrafos 2o. y transitorio 3o. por el mismo cargo de sustitución de la Constitución por vulnerar el derecho de negociación colectiva laboral), mediante el cual se insistió en la solicitud de declarar su conformidad con el orden superior por no observarse que el Congreso de la República hubiera rebasado su poder de reforma de la Carta Política. En ese sentido, transcribe los apartes pertinentes del concepto del Procurador General de la Nación 4084 que fueron reiterados en el concepto 4137.

7. Los argumentos del Procurador lo llevan a concluir que la eliminación de la posibilidad de establecerse condiciones diferentes a las del Sistema General de Pensiones mediante transacciones laborales no desconoció el derecho de negociación colectiva, por tratarse de un servicio público cuya regulación está por fuera del ámbito del trabajo. En consecuencia considera que no prospera el cargo de vicio de trámite del Acto Legislativo 01 de 2005 por la omisión de denuncia de los tratados internacionales sobre negociación colectiva antes de la entrada en vigencia del referido acto.

Por la misma razón, se insiste en que la negociación colectiva en el contexto constitucional colombiano y en el del derecho internacional, mantiene plena vigencia para efectos de regular las condiciones de trabajo o empleo o reglamentar las relaciones entre empleadores y trabajadores, como asunto independiente de la seguridad social.

8. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia que se dicte dentro del proceso D- 6295, o en subsidio, si para la fecha en que deba pronunciarse el fallo para la presente demanda no existe decisión de fondo en relación con los apartes normativos pertinentes, declarar exequibles los parágrafos 2o. y transitorio 3o. del Acto Legislativo 01 de 2005.

“Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de

servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones".

(…)

"Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido".

(…)

"Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año."

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, Num. 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigida contra disposiciones que forman parte de un acto legislativo.

Ausencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

2. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 379 superior, la acción pública contra los actos reformatorios de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 01 de 2005 fue publicado en el Diario Oficial No. 45980 de 25 de Julio de 2005 y corregido mediante el Decreto 2576 de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 45.984 de 29 de julio de 2005, "Por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política". A su turno, la demanda que se estudia se presentó el 24 de julio de 2006, es decir, dentro del término de un año establecido por la Constitución para ejercer esta acción. En consecuencia, no se ha producido la caducidad de la acción presentada.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional

3. En otras oportunidades se ha demandado ante esta Corte el Acto Legislativo 01 de 2005 por presunta extralimitación de la competencia del Congreso. Sin embargo, en las oportunidades en las cuales existe sentencia en la materia, la Corte se ha declarado inhibida para fallar.

En efecto, en la sentencia C-181 de 2006, frente al cargo formulado en la demanda por presunta sustitución de la Constitución, dijo la Corte:  Finalmente no sobra señalar que el demandante tampoco explicó en qué consiste el cargo de la supuesta sustitución de la Constitución con la expedición del Acto legislativo acusado. Para la Corte, por el contrario, del contenido general del Acto legislativo no surge, en forma evidente u obvia,  que se esté ante

el evento conocido por la jurisprudencia como la sustitución de la Constitución Política. Siendo las cosas así, la Corte se inhibirá de proferir un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del Acto legislativo en su integridad o de algunos de los incisos del artículo 1º en particular, por ineptitud sustancial de la demanda.

Posteriormente, en la sentencia C-472 de 2006, la Corte estudió la procedibilidad de dos demandas contra el Art. 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005 por presunta infracción de los artículos 53-4, 85, 93 y 94 de la Constitución, el preámbulo de la Constitución de la OIT, la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (1944), y los Convenios relativos al derecho de sindicación, al derecho de negociación colectiva y de participación.11 Los demandantes afirmaban que existía falta de competencia del Congreso por no haber denunciado los Convenios relativos a la negociación y contratación colectiva y por no haberse desvinculado de la Organización Mundial del Trabajo, pues consideraban que la adición al artículo 48 de la Constitución vulneraba los tratados mencionados que de acuerdo a lo planteado en la demanda, hacen parte del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, la Corte encontró que no existía un verdadero cargo de sustitución y que lo que los actores solicitaban en realidad era el control material del Acto Legislativo cuestionado. En consecuencia, se declaró inhibida para conocer de los cargos planteados por los demandantes.

En una tercera oportunidad (C-740 de 2006) la Corte estudió la procedibilidad de una demanda contra la totalidad del Acto Legislativo 1 de 2005 por presunta vulneración de los arts. 1º, 2º, 9º, 13, 25, 39, 53, 55, 58, 93 y 374 de la Constitución Política y los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo. Señalaba el demandante que la Reforma Constitucional demandada vulneraba un aspecto esencial del Estado Social de Derecho: el derecho al trabajo y a la negociación colectiva. En criterio del demandante, lo anterior significa que el Acto Legislativo no reformaba la Constitución sino que “la deroga, sustituye y subvierte, incurriendo así en un vicio de competencia por violación del Art. 374 de la Constitución”. No obstante, la Corte encontró que  la demanda no había logrado demostrar que la reforma constitucional cuestionada afectaba realmente un aspecto consustancial al modelo constitucional. A juicio de la Corporación lo que el demandante solicitaba a la Corte era el estudio material de la reforma respecto de otras disposiciones constitucionales y de tratados internacionales que consagran derechos laborales. En consecuencia encontró que el cargo no había sido adecuadamente sustanciado y se declaró inhibida para conocer de la demanda por ineptitud sustancial de la misma.

Finalmente, en la sentencia C-986 de 2006, la Corporación estudio una demanda contra el parágrafo 2°, y los parágrafos transitorios 2° y 3° del artículo 1 del Acto Legislativo N° 01 de 2005. A juicio de los actores estas normas violaban el bloque de constitucionalidad por ser contrarias a los convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT, ratificados por el Estado. Señalaba la demanda que con la expedición del acto acusado resultaban desconocidos los tratados de derechos humanos (artículos 53, 93 y 94 de la Constitución), porque se eliminaba el derecho de negociación colectiva en materia pensional. En consecuencia consideraba que dicha reforma constitucional representaba una sustitución parcial de la Constitución. Sin embargo, la Corte encontró que la demanda no reunía los requisitos necesarios para que la Corte pudiera pronunciarse de fondo sobre el asunto demandado pues no demostraba que se estuviera sustituyendo un elemento esencial del Estado constitucional de derecho por otro

que fuera radicalmente opuesto o incompatible. Lo que solicitaban los demandantes entonces era el control material del Acto legislativo, control que escapa a la competencia de la Corte. En consecuencia, la Corporación se declaró inhibida para fallar por ineptitud sustancial de la demanda.

4. Como bien se sabe, las decisiones inhibitorias no contienen un pronunciamiento de fondo sobre el asunto debatido y, en consecuencia, respecto de ellas no opera la figura de la cosa juzgada. Por consiguiente procede la Corte a estudiar la demanda de la referencia.

Requisitos para ejercer el control de competencia del poder de reforma e inhibición para ejercer control material de constitucionalidad de un Acto Legislativo

5. Procede la Corporación a estudiar, en primer término, si la demanda presentada reúne las condiciones necesarias para que la Corte Constitucional pueda proferir una decisión de fondo en la materia. En efecto,  en los casos antes mencionados, los demandantes impugnaron la reforma constitucional con el argumento de que "sustituía" aspectos sustanciales del Estado constitucional y, en consecuencia, el Congreso se había excedido en su competencia al promulgarla. Sin embargo, la Corte encontró que, en realidad, los demandantes solicitaban un estudio material de la reforma respecto de otras normas constitucionales y de algunos tratados internacionales. Por tal razón, se declaró inhibida para fallar. Procede entonces la Corporación a indagar si en la presente oportunidad la demanda en realidad propone un estudio sobre la competencia del poder de reforma o, por el contrario, un juicio material del contenido de la reforma constitucional parcialmente impugnada.

6. Los actores consideran que algunos segmentos normativos del artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 sustituyen la Constitución vigente. En su criterio, al expedir la norma parcialmente demandada el Congreso de la República, sustituyó parcialmente la Constitución, pues introdujo modificaciones sustanciales al derecho de negociación colectiva y, por esta vía, al derecho de igualdad material y trabajo. Dado que, en su criterio, tales derechos y en especial el derecho a la negociación colectiva son pilares del régimen constitucional, parte del bloque de constitucionalidad y el ius cogens, el Congreso no está autorizado para suprimirlos. En Consecuencia, dado que la parte demandada de la reforma constitucional suprime el derecho a la negociación colectiva en el ámbito pensional, el Congreso rebasó el poder de reforma que la Constitución le otorga y violó su competencia.

Procede la Corte a establecer si la demanda reúne las condiciones sustantivas suficientes para habilitar a la Corte a ejercer el control constitucional de la norma acusada por extralimitación de la competencia del poder de reforma. Para ello, la Corte recordará la doctrina constitucional vigente en la materia.

7. A partir de lo dispuesto en el artículo 374 de la Constitución y de la diferencia entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado – o poder de reforma –, la Corte ha reconocido que el Congreso de la República tiene plena libertad para reformar la Constitución pero que sin embargo no tiene competencia para sustituir el modelo constitucional por otro distinto o contradictorio. En este sentido, la Corte ha considerado que la sustitución de la Constitución sólo puede ser legítima si es aprobada por el poder constituyente primario o por una Asamblea Constituyente especialmente elegida para ello, luego de un proceso deliberativo y democrático respetuoso de las garantías que para tales efectos consagra la

propia Constitución.

Según la jurisprudencia de la Corte, cuando el poder constituyente derivado excede los límites de su competencia y pretende sustituir – que no reformar – la Constitución, el trámite que se adelante resulta viciado. El vicio por falta de competencia, como bien se sabe, es un vicio formal o de procedimiento en la formación del respectivo acto y no un vicio material o sustancial. En consecuencia, por virtud de lo dispuesto en el artículo 241-1 de la Carta, la Corte es competente para controlarlo.

En efecto, la Corte ya ha indicado que uno de los aspectos del juicio de procedimiento es el estudio de la competencia del órgano que ha proferido el acto, juicio que se ha denominado "de sustitución". La Corte se refirió expresamente a dicho juicio en la sentencia C-551 de 2003 que revisó la Ley 796 de 2003 que convocaba a un referendo para reformar parcialmente la Constitución. En esta decisión la Corte indicó que el poder de reforma (o poder constituyente constituido) que deriva su existencia y todas sus facultades de la Constitución, no tiene competencia para destruir, subvertir o sustituir el régimen constitucional vigente por otro que le resulte contrario. Sobre este tema indicó:

"El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia."12

8. En reiterada jurisprudencia la Corte ha señalado que el límite del poder de reforma se predica especialmente del Congreso cuando actúa como poder constituyente derivado13 y se reduce al control de decisiones que subviertan el orden constitucional no simplemente que reformen aspectos de la Constitución. Así entendido, el control al poder de reforma es, por decirlo de alguna manera, la última ratio del Estado constitucional y no un control material que impida que la Constitución pueda transformarse.

9. La Corte ha insistido en la diferencia entre la reforma y la sustitución constitucional. La reforma proviene de una decisión del Congreso que puede contradecir normas constitucionales preexistentes. Incluso, puede llegar a tratarse de una contradicción radical que directamente derogue mandatos o principios constitucionales fundamentales y que suponga la trasformación dramática de algunas instituciones constitucionales o que contradiga la tradición constitucional. Todo esto es normal en procesos de reforma constitucional. En efecto, toda reforma supone un cambio y si este se predica de la Constitución, supone entonces un cambio sustancial o radical de instituciones jurídico-políticas fundamentales pues son estas las que se encuentran en la Carta. Lo que no puede ocurrir, es que una tal modificación suponga la sustitución del modelo constitucional vigente, es decir, la sustitución de la opción política fundamental consagrada en la formula política de la Constitución. Todo lo demás, por grave, importante, definitivo que resulte, puede ser

objeto de reforma constitucional sin que la Corte pueda oponer límite competencial alguno.

10. En virtud de lo anterior resulta claro que al hacer el juicio de competencia la Corte no hace ni un control material ni un juicio de “intangibilidad”. En efecto, no se parte en este análisis de la existencia de normas constitucionales inviolables, inmodificables o intangibles ni de una confrontación entre las normas constitucionales preexistentes y aquellas consagradas en la reforma. De lo que se trata es de proteger los valores y principios medulares del Estado Constitucional de Derecho. Aquellos sin los cuales el Estado constitucional deja de ser lo que es y se transforma en un modelo jurídico-político distinto.

11. Ahora bien, podría lo anterior llevar a la conclusión de que no hay sustituciones parciales, pues una sustitución parcial podría dejar vigente el resto de las instituciones constitucionales preexistentes y en esas condiciones no habría una sustitución constitucional. Sin embargo, una norma que afecte en principio solo una parte de la Constitución puede tener como consecuencia un cambio sustancial del modelo político y por lo tanto, hacer incompatible su contenido con el contenido y alcance originario de las restantes normas. En consecuencia, cuando quiera que una reforma parcial afecte el contenido medular del Estado constitucional podrá la Corte ejercer el respectivo control.

12. En cuanto al concepto de sustitución de la Constitución la sentencia C-1040 de 2005 señaló:

“Primero, como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la constitución actuó dentro de su órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es una cuestión distinta a juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales.

Segundo, la especificidad del juicio relativo a la competencia del reformador radica en que en éste la Corte se circunscribe a estudiar si el reformador sustituyó la Constitución, sin que por ello efectúe un control material ordinario del acto acusado. Es decir, en el juicio de sustitución no hay una comparación entre la reforma y la Constitución con miras a establecer si la primera contradice la segunda, dado que, por definición, una reforma constitucional contradice la Constitución por ella reformada.

Tercero, el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles. La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente. (…)

Quinto, la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformatorios de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución. En esa dirección, esta Corporación ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales o parciales de la Carta, aunque no ha desarrollado ni precisado sus componentes.

Sexto, la Corte ha dicho que la aplicación del método para identificar sustituciones en ningún caso puede conducir a volver irreformables normas de la Carta porque no hay normas pétreas ni principios intangibles en la Carta de 1991. Toda ella es reformable, más no sustituible.

Finalmente, al precisar la diferencia entre reforma y sustitución de la Constitución dijo la Corte:

"De esta manera, resulta posible introducir reformas sustanciales a la Constitución; que alteren su estructura básica o los principios fundamentales en ella contenidos, pero que puedan, sin embargo, entenderse como incorporadas a ella. Cuando se produce una sustitución, total o parcial de la Constitución, las nuevas instituciones resultan de tal modo incompatibles con la Constitución anterior que unas y otra no pueden coexistir en el tiempo y en el espacio.

Esto conduce a la segunda manera de distinguir el juicio de sustitución. El resultado del mismo debe poder llevar a la conclusión de que, como el elemento esencial definitorio ha sido remplazado por otro opuesto o integralmente diferente, no es posible armonizar la reforma constitucional con el resto de normas constitucionales que no fueron modificadas por ella y que reflejan aspectos claves de lo insustituible, para lo cual el bloque de constitucionalidad es especialmente relevante."

13. Ahora bien, la Corte ha aclarado los aspectos esenciales de la metodología que debe ser rigurosamente empleada para identificar si una norma ha realizado sustituciones totales o parciales de la Constitución. Así, una demanda que impugne una norma por sustitución de la Constitución, además de satisfacer los requisitos generales de que trata el artículo 2 del Decreto 2067 de 199114 debe demostrar de manera concreta, clara, específica y suficiente en qué consiste la sustitución. En particular, debe aclarar, entre otras cosas, cual es el elemento definitorio de la Constitución que ha sido sustituido, cual el nuevo elemento y porque éste transforma o subvierte el régimen constitucional precedente. Al respecto, la Corte ha señalado:15

"(E)l ciudadano que instaure una acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de un Acto Legislativo, o una parte del mismo, no puede plantearle a la Corte que realice un examen material sobre las disposiciones constitucionales por violar otras normas de la Constitución. (…) En este caso, la carga para el demandante consiste en plantear cargos de inconstitucionalidad relacionados con el desbordamiento del poder de reforma del Congreso. En otras palabras, el actor debe demostrar de manera concreta, clara, específica y suficiente que la modificación introducida al texto de la Constitución de 1991 no es una reforma sino que se está ante una sustitución de la misma.

(…) La exigencia que la Corte le hace al ciudadano de estructurar al menos un verdadero cargo de inconstitucionalidad en los casos en que éste considere que el Congreso de la República se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al reformar la Constitución, es consonante no sólo con el carácter rogado que tiene la jurisdicción constitucional en estos casos, sino con los mínimos requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 a fin de que la Corte pueda centrar adecuadamente el examen constitucional correspondiente, permitiendo también a los intervinientes y al Procurador General de la Nación, el pronunciamiento sobre problemas jurídicos concretos16.”.

En el mismo sentido, la Corte indicó:

(…) en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan17.

14. En virtud de los argumentos expuestos, frente a una demanda como la que se estudia y con el fin de garantizar (1) el límite al poder de reforma sin dar lugar a un injustificado subjetivismo judicial que bloquee de manera ilegítima los cambios y transformaciones constitucionales y, (2) la existencia de una verdadera controversia constitucional sobre la presunta sustitución, la Corte debe asegurarse que el cargo se encuentre suficientemente estructurado. Para ello, como acaba de ser mencionado, debe exigir que el demandante demuestre de manera clara, suficiente, concreta y específica, que ha existido una verdadera sustitución de la Constitución. De esta forma la Corte debe evitar que so pretexto de un juicio de sustitución se adopte una decisión de fondo sobre una demanda que, en realidad, esté solicitando un control material de una reforma constitucional respecto de otras normas constitucionales. Pasa entonces la Corte a estudiar si la demanda reúne los requisitos mencionados.

Estudio del primer cargo planteado en la demanda: la presunta sustitución de la Constitución y la violación del poder de reforma del Congreso

15. El cargo formulado en la demanda por presunta extralimitación de la competencia del Congreso se funda en la premisa de que el derecho a la negociación colectiva es sustancial al Estado social de Derecho, al bloque de constitucionalidad y es ius cogens. Con independencia de que la Corte comparta o no estos argumentos, lo cierto es que ninguno de ellos sirve para demostrar que el derecho a la negociación colectiva en el ámbito pensional sea realmente un elemento sustancial y definitorio del Estado constitucional de derecho. Tan “definitorio” que su restricción – o incluso su supresión – suponga la sustitución de la Constitución. En este sentido, la Corte constata que los argumentos de la demanda no demuestran que la

restricción del derecho a la negociación colectiva en el ámbito pensional es de tal magnitud que luego de la vigencia del Acto Legislativo no resulta posible reconocer el régimen constitucional diseñado por la Carta de 1991. Tampoco demuestran que el cambio operado por la reforma da lugar al reemplazo de un elemento definitorio de la esencia e identidad de la Constitución de 1991, por otro opuesto o integralmente diferente. Nada se prueba en esta materia en la demanda de la referencia.

16. Desde el punto de vista de los argumentos constitucionales relevantes, lo que hace la demanda es (1) demostrar que el derecho a la negociación colectiva se encuentra reconocido en la Constitución y en tratados internacionales ratificados por Colombia; (2) indicar que en su criterio la restricción del derecho a la negociación colectiva en el ámbito pensional vulnera las normas constitucionales y el derecho internacional público que consagra este derecho. En esos términos, lo que la demanda propone a la Corte es el control material del Acto legislativo, es decir, el control sustancial del Acto Legislativo, teniendo como referente el alcance que el bloque de constitucionalidad le asigna al derecho a la negociación colectiva. Por consiguiente, la demanda lo que hace es proponer una confrontación material entre dos normas: la nueva reforma y las normas que integran el bloque de constitucionalidad, con el argumento de que aquella sustituye la Constitución.

"No basta que el ciudadano que demanda un Acto legislativo califique la reforma constitucional de ser una sustitución parcial de la Carta. Es necesario que su argumento muestre dicha sustitución en lugar de señalar las contradicciones materiales entre el Acto legislativo acusado y el bloque de constitucionalidad. Además, la Corte ya ha reiterado que los tratados no tienen rango supraconstitucional y, por lo tanto, no es posible que la Corte realice una contrastación entre reformas constitucionales y el contenido de tales tratados, como lo pide el actor.".18

Dado que la Corte Constitucional no tiene competencia para ejercer el control material de una reforma constitucional y que el primer cargo de la demanda se orienta a dicho control, la Corporación se inhibirá para fallar sobre el primer cargo formulado en la presente demanda de inconstitucionalidad contra los apartes antes mencionados del Acto Legislativo 01 de 2005.

Estudio del segundo cargo formulado: presunta violación del trámite constituyente por la "omisión" de la denuncia previa de los tratados que, según los demandantes, resultan vulnerados con la reforma constitucional

17. Señala la demanda que cuando el Estado colombiano decide incumplir un tratado internacional al cual se encuentra vinculado, está obligado a comunicar internacionalmente su decisión de no cumplir en adelante con las obligaciones contraídas en dicho tratado. Consideran que la reforma constitucional parcialmente demandada vulnera lo dispuesto en los Convenios 87, 98, 152 y 154 de la OIT. En consecuencia encuentran que la obligación del Estado era la de denunciar tales tratados en los términos en que los Convenios en mención lo indican.

18. Ahora bien, para los demandantes la referida obligación no es sólo una obligación internacional. En su criterio, la obligación de denunciar un tratado, antes de expedir una norma doméstica que lo vulnere, es también una obligación nacional cuya satisfacción se

convierte en un requisito del procedimiento interno de expedición de la norma. En otras palabras, consideran que si antes de expedir la disposición que vulnera el tratado el Estado no ha adelantado el trámite de la denuncia, se ha vulnerado un requisito del trámite legislativo y la norma debe ser declarada inconstitucional. Sustentan esta tesis en dos argumentos.

En primer lugar encuentran que existe una obligación de carácter general de respetar los tratados internacionales al expedir reformas normativas -incluso constitucionales-. Según este argumento, la decisión de incumplir un tratado internacional o de apartarse de sus obligaciones debe hacerse respetando los procedimientos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado es parte y que son obligatorios en el orden interno. En este caso, el Estado debía respetar las reglas sobre denuncia consagradas especialmente en los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT.

En segundo lugar, encuentran que la obligación de denunciar un tratado como parte del procedimiento de expedición de una norma doméstica que lo vulnere, se fundamenta en el artículo 3 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), según el cual "Cuando en el presente reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen los casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional" . En consecuencia, sostienen que para establecer las reglas de procedimiento aplicables al trámite de expedición de una reforma constitucional que vulnera un tratado internacional, hay que acudir a las normas del correspondiente tratado en materia de denuncia del mismo. En otras palabras, dado que en estos casos el Reglamento del Congreso guarda silencio, en virtud del artículo 5° mencionado, las normas aplicables son las de denuncia de los tratados.

En consecuencia, los demandantes consideran que antes de que el Gobierno ordenara la publicación del Acto Legislativo demandado, debió adelantar el trámite de denuncia de los Convenios de la OIT ya mencionados. No obstante, el acto legislativo, conforme a su artículo 2°, comenzó a regir a partir de su publicación. Por consiguiente, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los apartes demandados por haber sido expedidos sin adelantar el trámite de denuncia de los tratados incumplidos.

19. El argumento de los demandantes parte de dos premisas: (1) la violación de los tratados internacionales tantas veces mencionados a causa del Acto Legislativo demandado; y (2) la aplicación, al trámite legislativo, de las normas sobre denuncia de los tratados que se encuentran en el derecho internacional público y en particular en los instrumentos que, según la demanda, han sido vulnerados.  Los dos argumentos plantean serias dificultades a la hora de intentar justificar el control de constitucionalidad del trámite legislativo.

20. El primer argumento supone que la Corte tiene competencia para evaluar si la reforma constitucional efectivamente vulneró los tratados internacionales. Esto, como tantas veces se ha mencionado, es improcedente. La competencia de la Corte se reduce a definir si existieron o no vicios de procedimiento pero no puede entrar a estudiar una presunta vulneración material de tratados internacionales. Sobre esto existe reiterada jurisprudencia que ha sido ampliamente citada en Fundamentos anteriores de esta decisión.

21. Ahora bien, el segundo argumento tampoco es de recibo, fundamentalmente por dos

razones. En primer lugar porque parte de la competencia de la Corte para adelantar el control material del Acto Legislativo respecto de los tratados internacionales presuntamente vulnerados. Como se acaba de mencionar este control escapa a la competencia de la Corte. En esa medida, mal podría exigir que, como parte del trámite de formación del Acto legislativo, se hubiere denunciado previamente el respectivo tratado pues para ello habría que constatar, en primera instancia, si la reforma realmente vulnera dicho instrumento. Constatación que no puede ser realizada por la Corte Constitucional.

22. Pero incluso si fuera posible que el órgano internacional competente para vigilar la aplicación de un tratado pudiera señalar que una reforma constitucional en trámite tiene potencialmente la capacidad de vulnerar el tratado, no por ello la denuncia del mismo se convierte en requisito de formación del correspondiente Acto legislativo.

A este respecto, la Corte ya ha señalado que el control de los procedimientos legislativos (o constituyentes) debe realizarse de conformidad con las normas que de manera expresa definen el proceso de formación de la voluntad del Congreso. Estos procedimientos tienen esencialmente la finalidad de garantizar que el trámite de formación de la voluntad constituyente sea democrático, deliberativo y transparente. Gracias a estos procedimientos, las mayorías se ven sometidas a unos causes de acción y deben respetar los derechos de las minorías y los principios de transparencia y deliberación. Sin embargo, no puede exigirse al Congreso el cumplimiento de normas que no están directamente relacionadas con el trámite legislativo o que no tienden a satisfacer directamente los principios sustanciales mencionados: el principio democrático o de mayorías, el principio deliberativo, la transparencia y los derechos de las minorías. Si se respetaron los trámites conducentes a la defensa de estos principios y la voluntad constituyente expresada en el acto legislativo fue el fruto de una deliberación democrática y transparente que no sustituye la Constitución, nada puede objetar el juez constitucional.

En este sentido la Corte ha establecido claramente cual es el parámetro de referencia para ejercer el control de constitucionalidad de un acto legislativo. Dijo la Corte:

“(E)l parámetro normativo de referencia para enjuiciar la regularidad del procedimiento de un acto legislativo reformatorio de la Constitución, comprende no solo las normas del Título XIII de la Carta, sino también las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables, y las correspondientes del reglamento del Congreso, en cuanto que allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga entidad suficiente como para constituir un “vicio de procedimiento de la formación del acto reformatorio (…) entendiendo por éste la violación de los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Titulo XIII”. 19

En el mismo sentido, la Corte ha señalado que son aplicables al proceso de formación de un acto legislativo las normas de la Ley 5 compatibles con lo establecido en el Título XIII de la Carta siempre que tiendan a la protección de los principios medulares del trámite legislativo antes mencionados y cuya violación apareje una vulneración de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución. Al respecto dijo:

“(E)l parámetro normativo de referencia para el ejercicio del control de constitucionalidad de

los actos legislativos trasciende lo dispuesto exclusivamente en el título XIII de la Carta Política, para incluir otras normas constitucionales y ciertas disposiciones de la Ley 5 de 1992, en la medida en que tales disposiciones establezcan condiciones básicas y esenciales para la formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas, cuyo desconocimiento genere una violación de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución para la adopción de actos legislativos20.

23. En los términos de la jurisprudencia anterior, resulta claro que la denuncia de un tratado internacional no es un trámite exigido por el Título XIII de la Carta ni por las normas legales aplicables a los procesos de formación constitucional, pues este trámite no se relaciona directa ni indirectamente con los requisitos previstos en el Título XIII de la Carta para la adopción de actos legislativos.

24. Aparte de las razones anteriores, la Corte no puede dejar de señalar que la cláusula remisoria contenida en el artículo 3° de la Ley 5ª de 1992 a la cual aluden los demandantes, debe ser atendida siempre que, frente a una laguna, se deba acudir a otras normas cuya aplicación al trámite legislativo resulte necesaria para garantizar los principios de publicidad y transparencia, democracia y deliberación o los derechos esenciales de las minorías. De otra manera se podría elaborar una cadena de remisiones que terminaría por hacer imposible o excesiva e injustificadamente engorroso, el trámite legislativo. En este caso, la demanda no aporta razones para demostrar que existe una verdadera laguna legislativa y que la remisión a las normas sobre denuncia de los tratados es necesaria para garantizar alguno de los principios mencionados en el proceso de formación de la voluntad constituyente.

25. En suma, en el segundo cargo formulado no se indica claramente cual es la norma constitucional vulnerada con el trámite constituyente. Tampoco se aportan razones suficientes para entender que las normas sobre denuncia de los tratados internacionales hacen parte del procedimiento legislativo o constituyente. La demanda tampoco demuestra la existencia de la laguna legislativa que haga necesaria la aplicación de las normas sobre denuncia de los tratados, ni indica porqué las disposiciones presuntamente aplicables son necesarias para garantizar alguno de los principios orientadores del trámite legislativo o alguno de los requisitos consagrados en el Título XIII de la Carta.

En virtud de lo anterior, la Corte no puede menos que constatar que, respecto del segundo cargo, la demanda incumple uno de los requisitos esenciales de que trata el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, pues no especifica cuales son las normas constitucionales presuntamente vulneradas ni las razones de la violación. En esa medida la Corte debe entender que, en el punto estudiado, la demanda carece de uno de los requisitos esenciales para dar lugar a un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, debe declararse inhibida para fallar respecto del segundo cargo formulado.

VII. DECISION

R E S U E L V E:

DECLARARSE INHIBIDA para proferir un fallo de mérito en relación con los apartes demandados del Acto Legislativo 01 de 2005 “por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política”, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado  CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado  CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado  CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada  AUSENTE CON EXCUSA

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-153 DE 2007

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA-Implica un control de contenido (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Incompetencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-6440

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial), el parágrafo 2° del artículo 1° y los parágrafos transitorios 2 y 3 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

Demandantes: Carlos Rodríguez Díaz y Carlos Rodríguez Mejía.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones emitidas por esta Corporación, me permito realizar la siguiente aclaración de voto:

Comparto plenamente la decisión proferida en esta providencia por la Sala Plena, en la cual se declaró inhibida para proferir un fallo de mérito en relación con los apartes demandados del Acto Legislativo 01 de 2005 por ineptitud sustancial de la demanda. Para adoptar tal decisión, la mayoría consideró que los cargos planteados por los demandantes no cumplían con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia para configurar un cargo de sustitución de la Constitución, pues realmente versaban sobre supuestos vicios materiales de la reforma por trasgresión de cláusulas y principios constitucionales intangibles.

Si bien, como señalé, comparto la decisión adoptada, considero necesario aclarar mi voto en lo que se refiere a la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las demandas sobre pretendidos vicios de competencia en que incurra el Congreso en la aprobación de un acto legislativo y para realizar el así denominado "control de sustitución de la Constitución", pues estas figuras implican realmente un control material de las reformas constitucionales, como he sostenido en ocasiones anteriores, especialmente en el salvamento de voto a la sentencia C-1040 de 2005, por lo tanto esta modalidad de examen también escapa del ámbito de competencias de esta Corporación.

Dejo, pues, expuestas las razones que me llevan a aclarar parcialmente el voto con respecto a la línea argumentativa que llevó a esta Corporación a adoptar la decisión en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-153 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia porque demanda cumple requisitos para suscitar decisión de fondo (Salvamento de voto)

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005-Inconstitucional por razones de fondo y forma (Salvamento

de voto)

Referencia: expediente D-6440

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1 (parcial), el parágrafo 2 del artículo 1 y los parágrafos transitorios 2 y 3 del artículo 1 del Acto Legislativo de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, reiterando para ello mi posición jurídica sostenida en repetidas oportunidades frente al estudio de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 200521, en el sentido de insistir, de un lado, en la aptitud de la demanda para que esta Corte aborde un estudio abstracto de constitucionalidad y tome una decisión de fondo sobre el vicio de competencia del Congreso alegado por los demandantes; y de otro lado, en el sentido de reiterar que en mi concepto el Acto Legislativo 01 de 2005 debe ser declarado inexequible por cuanto adolece tanto de vicios de forma como de fondo y constituye no una reforma sino una sustitución de la Constitución.

Por la razón anotada, disiento de la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-153/07

Referencia: expediente D-6440

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial), parágrafo 2° del artículo 1° y los parágrafos transitorios 2 y 3 del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”

Magistrado Ponente:

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Aun cuando comparto la decisión tomada por la Corte en la parte resolutiva de la sentencia C-153 de 2007, en el sentido de inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo en relación con

la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, me aparto de las consideraciones expuestas por la mayoría sobre la competencia de esta corporación para conocer de demandas por sustitución de la Constitución, cuya ineptitud formal dio lugar en el presente caso a la referida inhibición, pues conservo dudas de que este tribunal se encuentre facultado constitucionalmente para conocer de esa clase de acciones, por las razones que he expuesto con anterioridad, a las cuales me remito (Cfr. aclaración de voto frente al Auto-283 de octubre 11 de 2006).

Con todo respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

1 Corregido mediante el Decreto 2576 de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 45.984 de 29 de julio de 2005, "Por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, "por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política" eliminando las palabras "PROYECTO DE" y "Segunda Vuelta".

2 Diario Oficial No. 45.980 del 25 de julio de 2005, donde fue publicado como proyecto de acto legislativo y, con fecha de julio 22 entre paréntesis. El yerro de haber sido publicado como proyecto de acto legislativo y no como acto legislativo propiamente, fue corregido en el Diario Oficial No. 45.984 del 29 de julio de 2005, a través de la publicación del Decreto 2576 de 2005.

3 En este sentido la demanda remite a la Gaceta del Congreso no. 474 en la que se afirmó "la necesidad que en las convenciones colectivas no se negocien temas pensionales por encima de las establecidas en la ley f...) Y por eso se plantea la necesidad de que en el tema pensional no exista la posibilidad de nuevas negociaciones en las convenciones colectivas" por tratarse de un tema que interesaba a toda la sociedad debido a los costos que eventualmente podría generar permitir este derecho.

4 Ver la sentencia C-1050 de 2001.

5 En este sentido la demanda remite a la página electrónica de la Organización Internacional del Trabajo, OIT: www.ilo.org.

6 Dice la demanda: "Ese numeral 8° proponía adicionar el artículo 187 de la Constitución con normas que regulasen lo atinente a las pensiones. La disposición prohibía pensiones con cargo a recursos públicos, superiores a 25 salarios mínimos legales mensuales; eliminaba los regímenes pensionales especiales adoptados por cualquier norma o por acuerdo entre nacionales; estableció que el sistema pensional estaría regulado únicamente por una Ley General de Pensiones, prohibiéndose separarse de dicha ley en virtud de norma o acuerdo entre nacionales; fijó la edad mínima para pensionarse; ordenó la revisión de pensiones otorgadas en contra del ordenamiento vigente; congeló por dos años (2005 y 2006) los sueldos y pensiones superiores a 25 salarios mínimos mensuales, que fuesen pagados con recursos públicos y, finalmente, estableció una excepción a la fuerza pública.".

7 En este sentido la demanda remite a la Comisión de Expertos. Estudio General sobre la protección de la vejez por la seguridad social. Párrafos 136,156 y 162.

8 Caso número 1375 de abril de 1986, informe 251 -Volumen LXX, 1987, Serie B, número 2-.

9 Estudio General "La protección de la vejez por la seguridad social", sobre las Convenciones 102 y 128 -no ratificadas por Colombia-, 1989.

10 En este sentido la demanda remite al sitio http:l /www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm en el cual se encuentra el estado de las ratificaciones.

11 Convenio 87 de la OIT de 1948; Convenio 98 de la OIT de 1949; Convenio 151 de la OIT; Convenio 154 de la OIT; Convenio 144 de 1976 de la OIT; la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales del Trabajo, adoptada en Ginebra, en la 86 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el 18 de junio de 1998; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículos 1, 2 y16 y el Protocolo Adicional de San Salvador sobre Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales.

12 Sentencia C-551 de 2003.

13 Sentencia C-970 de 2004, C-971 de 2004, C-1040 de 2005, C-740 de 2006 y C-986 de 2006, entre otras.

14 La sentencia C-1052 de 2001 sintetiza los requisitos de claridad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad.

15 Sentencia C-888 de 2004. En el mismo sentido Cfr. Las sentencias C-970 de 2004 y C-971 de 2003, entre otras.

16 "Sobre el tema también se puede consultar la sentencia C-970 de 2004 en la que la Corte concluyó que las disposiciones del Acto Legislativo por medio de las cuales se conferían facultades extraordinarias al Gobierno para que, de manera supletoria, expidiese la normas con fuerza de ley necesarias para la puesta en marcha del sistema acusatorio introducido en la reforma, no podían tenerse como una sustitución de Constitución. También se puede revisar la sentencia C-971 de 2003 en la que se llega a la misma conclusión en relación con la habilitación contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 para que el Presidente de la República, si oportunamente no lo hiciere el Congreso, adoptase mediante decreto con fuerza de ley las normas electorales que desarrollen el artículo 109 constitucional sobre financiación de partidos y campañas políticas antes de la realización de las elecciones departamentales y municipales subsiguientes a la reforma. ".

17 Sentencia C-1124 de 2004, C-181 de 2006 y C-472 de 2006.

19 C-1200/03, C-222/97 y C543/98, entre otras.

20 Esta doctrina constitucional había sido sentada por la Corte en la Sentencia C-387 de 1997. (MP. Fabio Morón Díaz), en la cual se señaló que: "(…) es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la

inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformatorio, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 CP.)". En la Sentencia C-816 de 2004 (MMPP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), la Corte precisó que: "(…) para el estudio de la constitucionalidad de un acto legislativo, además del Título XIII, deben tenerse en cuenta todas las normas constitucionales y del Reglamento del Congreso que señalen requisitos necesarios para la formación de la voluntad democrática de las Cámaras".

21 Ver Salvamentos de Voto a las sentencias C-337 del 2006 y  C-6295 del 2006.