Sentencia C-216/07

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte constitucional para estudiar cargos de contenido material

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Concepto

CLAUSULAS PETREAS O INTANGIBLES EN LA CONSTITUCION DE 1991-Inexistencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Carga argumentativa se incrementa

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incumplimiento de la carga argumentativa propia de las demandas por sustitución de Constitución

Los argumentos de los demandantes no cumplen con la carga establecida por la jurisprudencia para plantear un cargo de sustitución de la Constitución. En realidad invitan a la Corte a ejercer un control material del Acto Legislativo. Por lo tanto, la Corte se declarará inhibida de conocer el cargo de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

Referencia: expediente D-6436

Demanda de inconstitucionalidad contra el Art. 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005

Demandantes: Alba Luz Jojoa Uribe, Carlos Mario Cardona Ríos, Juan Camilo Pulgarín Aguilar y Luz Deysi Vásquez David

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Alba Luz Jojoa Uribe, Carlos Mario Cardona Ríos, Juan Camilo Pulgarín Aguilar y Luz Deysi Vásquez David, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentaron demanda contra el Art. 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, por el cual se adiciona el Art. 48 de la Constitución Política, a la cual correspondió el Expediente D-6436.

Mediante Auto del 17 de agosto de 2006, el Magistrado ponente decidió inadmitir la

demanda por no cumplir con los requisitos establecidos para su admisión.

Mediante escrito del 25 de agosto de 2006 se recibió corrección de la demanda.

Mediante auto del 1 de septiembre de 2006 el Magistrado ponente admitió la demanda. Sobre el primer cargo se dijo:

Por lo tanto, el cargo de los demandantes se refiere a que la reforma acusada ha sustituido la Constitución al vulnerar el principio democrático, la separación de poderes y el principio de la reserva de ley ya que el Congreso se extralimitó en su competencia relativa a la reforma de la Constitución. El argumento busca desvirtuar la legitimidad de la reforma, en lo acusado, por un abuso de competencia del Congreso ya que el contenido material de la reforma es incompatible con los mencionados principios al regular el régimen general de pensiones, función que atribuida al Congreso como creador de leyes y no como constituyente derivado. Se advierte que el argumento presenta las condiciones mínimas reseñadas en el auto inadmisorio de la demanda por lo que se admitirá la demanda respecto de este cargo.

El anterior argumento sostiene que lo acusado del Acto Legislativo 01 de 2005 ha vulnerado el principio de unidad de materia, sin embargo dicho argumento no presenta una sustitución de la Constitución sino la vulneración de un principio. La Corte ha admitido que caben cargos contra reformas constitucionales por violar el principio de unidad de materia¹, pero ha distinguido dicho principio de otro diferente como lo es el de la sustitución de la Constitución. Por lo tanto, en aras del principio pro actione, se admitirá también la demanda en cuanto a este segundo cargo, sin perjuicio de lo que luego decida el pleno de la Corte.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005, subrayando los apartes acusados:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2005²

(julio 22)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Se adicionan los siguientes incisos y párrafos 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 párrafos 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 1o. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003”.

“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 párrafos 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 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”.

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos demandantes afirman que el Acto Legislativo 01 de 2005, en materia de seguridad social pensional, incurrió en vicios de competencia por sustitución parcial de la Carta Política.

Para los demandantes, el Congreso al regular el Sistema General de Pensiones, atentó contra la estructura funcional del poder político en el Estado Social de Derechos sustituyendo la Carta por otra sustancialmente distinta, violando de esta manera el Preámbulo, y los artículos 1, 3, 4, 5, 113, 116, 121, 150, 228, 230, 241, 243, 374.

También consideran que atentó contra el principio democrático, el principio de separación funcional del poder público y la reserva de ley, por haber acudido el Congreso de la República a la función constituyente para regular asuntos que competen al legislador ordinario, como son la definición de temas reglamentarios de derechos económicos y sociales.³

Sostienen los demandantes que en razón del principio democrático, se deja a otras instancias de participación y deliberación hacer efectivos los postulados y cometidos constitucionales, y que el ejercicio del poder de reforma está limitado por el constituyente primario, quien a su vez, asignó la función de desarrollar los principios fundamentales y la reglamentación del servicio público de seguridad social al legislador ordinario y no al constituyente derivado.

Esto cobija asuntos particulares como el diseño y administración de las condiciones que rigen las prestaciones por las situaciones de invalidez, vejez y muerte, la forma como se respaldan desde el punto de vista económico y actuarial y la extinción de los regímenes especiales.

Sobre la vulneración al principio de la reserva de ley dicen:

Esta delimitación material en la competencia para la creación de normas de rango constitucional y en el ejercicio de la potestad configurativa asignada exclusivamente al legislador ordinario, tienen una finalidad esencial cual es en función del principio constitucional de reserva de ley, el compromiso por la defensa de contenidos jurídicos materiales y evitar el abuso del poder.

Abuso del poder que en las normas objeto de la presente demanda no es inocuo ni irrelevante, por cuanto claro es que los temas relativos a la definición de los derechos prestacionales de las personas de la tercera edad son objeto de tensiones por cuanto están de por medio los derechos y garantías constitucionales mismas, siendo bastante significativo el hecho de que el ejecutivo y el Congreso promuevan estas iniciativas por vía de reforma constitucional, cuando el control constitucional de los actos legislativos sólo está permitido por vicios en su procedimiento, por cuanto el conocimiento de dicho control se extiende a los vicios materiales tratándose de la función legislativa que se plasma en las leyes. Evidentemente, realizar como constituyente derivado lo que está atribuido en forma exclusiva al legislador ordinario, es pretender evadir el control de constitucionalidad material que está asignado en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución.⁴

También indican que la competencia del Congreso al reformar la Constitución se encuentra limitada por el pueblo soberano quien, a través de la Constitución, ha asignado al Congreso, en ejercicio de sus funciones legislativas exclusivamente, la función de “desarrollar los postulados fundamentales y la reglamentación del servicio público de la seguridad social”⁵ en virtud de su artículo 48 y señalan apartes de la disposición.

Insisten en que “el principio de reserva de ley sujeta al legislador a seguir el mandato constitucional para regular cualquier limitación: 1. del derecho de negociación colectiva o de la autonomía de la voluntad privada sobre la regulación en materia pensional (inciso quinto, párrafo segundo y párrafo transitorio tercero); 2. limitar los requisitos para la liquidación de la pensión o señalar toques a las pensiones (inciso sexto y párrafo primero); acabar o sostener los regímenes especiales o exceptuados (inciso séptimo, párrafo transitorio primero, y transitorio segundo y transitorio quinto); acabar con la mesada catorce (inciso octavo y párrafo transitorio sexto); prescribir la revisión de las pensiones otorgadas (inciso noveno); acabar con el régimen de transición (párrafo transitorio cuarto), todas estas disposiciones normativas que claramente vulneran la Constitución y que se solicitan retirar del ordenamiento jurídico fundamental.”⁶

Los demandantes consideran que al introducir cambios a los regímenes pensionales existentes mediante un acto legislativo, se está sustrayendo un asunto asignado al legislador del posible control material que haga la Corte Constitucional.

Después de extenderse en argumentos para demostrar que el principio de la separación de poderes es un principio fundamental de la Constitución pasa a demostrar que “el Congreso al

regular el Sistema General de Pensiones en ejercicio del poder de reforma de la Constitución, ejerce una competencia que es del legislador ordinario por expreso mandato del constituyente primario, evitando el control material de constitucionalidad.”⁸ Así señalan que:

Trátase del sistema o del régimen de pensiones, ambos responden a la necesidad de determinar el diseño y la administración de las condiciones que rigen las prestaciones por los riesgos de vejez, invalidez o muerte y, en la forma en que ellas van a estar respaldadas en proyecciones económicas, demográficas, actuariales, necesarias para tener el capital de cobertura que haga efectivo el cumplimiento de los principios constitucionales del Sistema, incluido en este el régimen pensional. Consideraciones estas que debe ser sujeto de estudio y debate en el escenario de la democracia a cargo del legislador ordinario.

El ordenamiento constitucional no puede prestarse para definir o modificar las condiciones que sobre esta materia rigen de manera particular para los docentes, trabajadores de ECOPEPETROL, miembros de la fuerza pública, Presidente de la República, funcionario del INPEC, entre otros. Si bien existe una preocupación por las difíciles condiciones de equidad determinadas a raíz de los regímenes especiales, su modificación o extinción no debe ser contemplada por disposición constitucional, cuando la Seguridad Social está garantizada en el mismo artículo (inciso segundo), para todos los habitantes como un derecho irrenunciable, dejando que las regulaciones particulares, sean objeto de una ley ordinaria o de una ley marco, permisibles al control material de constitucionalidad sobre las posibles restricciones o limitaciones que puedan contrariar los mandatos fundamentales.⁹

Consideran que las limitaciones mencionadas al derecho a la seguridad social para cierto tipo de trabajadores o de empleados deben ser “objeto de debate que involucre a los entes de control y participación ciudadana mediante el control material que garantice la supremacía del ordenamiento supremo cuando ellos estén afectando otros derechos o principios fundamentales.”¹⁰

Los demandantes esgrimen un segundo cargo, que se dirige contra el artículo 1 parcial, así como los párrafos 1, 2 y los párrafos transitorios 2, 3, 4 (inciso primero) y 6 del artículo primero, del Acto Legislativo 01 de 2005. Dicho cargo plantea la vulneración del principio de unidad de materia. Para sustentar el cargo señalan:

La unidad de materia se refiere a la congruencia temática, causal y finalística de la norma jurídica y a la conexidad del texto normativo en su integridad, sin que pueda verse la reforma como un texto normativo aislado al que se incorpora para hacer parte como un todo. Es este el problema que se plantea con las normas demandadas y que queremos que la Corporación estudie. Sin pretender abordar un análisis material del contenido de la reforma, claro es que la conexidad y la unidad de los textos constitucionales se proclama respecto de los textos reformados, que acá se demandan, en su relación con los demás preceptos de la Constitución, lo que exige hacer referencia a sus contenidos temáticos.

Solo que pretendemos que no se confunda con una revisión de fondo a la que se alude en el auto de inadmisión.

Cómo no hacer referencia al principio o al derecho universal de la igualdad y a la

discriminación que por ley se debe establecer para garantizar la igualdad material consagrado en el artículo 13, si en el mismo texto constitucional su artículo 48 lo limita con la reforma? Hasta aquí, sin ponderar las condiciones particulares de sujeto o caso alguno, esto es, sin mirar la proporcionalidad y racionalidad de las limitaciones a los regímenes especiales, exceptuados y convencionales, al tope de las pensiones o a la pérdida de mesada catorce, solo se hace alusión al hecho de que en el texto superior, contenido de los preceptos fundamentales solo deben ser admisibles reformas que alberguen este marco universal, por cuanto aquellas que solo se expiden con carácter exceptivo o limitante de otras igualmente constitucionales, afectan la unidad del texto constitucional y la unidad de materia de todo acto legislativo, las cuales fueron previstas para ser desarrollo del legislador ordinario. Con igual alcance y reparo sobre la unidad de materia, se hace la remisión al derecho a la seguridad social (Art. 48) y de negociación colectiva (Art. 53), cuando la reforma claramente en el mismo texto pero ya en el artículo 48 CN, establece excepciones a dichos derechos.

Igual reparo, desde el principio aludido, se observa de las limitaciones al régimen de transición, respecto de la protección de los derechos adquiridos, cuando el texto fundamental y el mismo acto legislativo son reiterativos en la protección de los derechos que hacen parte del titular por estar satisfechas las condiciones normativas de ley, y cuando el texto del acto legislativo dispone que el Estado honra y reconoce la deuda pensional (art. 48 CN.)¹¹

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.

El señor Carlos Rodríguez Mejía, dentro de la oportunidad procesal, señaló que “la Comisión Colombiana de Juristas conjuntamente con la Central Unitaria de Trabajadores, presentamos ante la H. Corte Constitucional una acción de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 01 de 2005 (expediente D-6440), en los que se expresan los fundamentos que sujetan la vulneración a la Carta Política”.¹² Indica que tanto la Comisión Colombiana de Juristas como la CUT coadyuvan la presente demanda con argumentos que se resumen de la siguiente manera:

El Congreso de la República al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005 desbordó su competencia como reformador de la Carta, pues dicho acto al restringir el derecho de negociación colectiva afectó un elemento consustancial del Estado Social del Derecho, y en esa medida sustituyó parcialmente la Constitución.

Como fue anunciado, esta demanda considera que el Congreso excedió su competencia al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005 porque algunos de sus apartes sustituyeron un elemento definitorio e identificador de la Constitución. Tal sustitución se presentó porque 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.

(...)

En consecuencia, 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 vedada, esto es, una derogatoria en que los aspectos consustanciales a la Constitución aparentemente quedan en pie -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 solo 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 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.¹⁴

Respecto del inciso quinto señalan que “en este fragmento del Acto Legislativo ya es clara la intención de la norma en torno 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.¹⁵

Sobre el inciso séptimo indican que éste “establece la prohibición de regímenes especiales en materia pensional y ello elimina la negociación colectiva en esta materia. Tal eliminación -y 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 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.”¹⁶

Respecto del inciso octavo sostienen que a su vez, dicha norma elimina el derecho a la negociación colectiva en pensiones pues impide que el número de mensualidades sea un tema a tratar en las discusiones entre trabajadores y empleadores.

A su vez, explican que el párrafo segundo “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(...)" .17

El interviniente extiende las anteriores consideraciones a los párrafos transitorios 2 y 3 del Acto Legislativo 01 de 2005.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó escrito de intervención en el cual solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada. En síntesis, estos son sus argumentos:

Luego de remontarse a la naturaleza del constituyente originario y del poder constituyente derivado, a fin de determinar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre el contenido de los actos legislativos, expresa que la Asamblea Constituyente determinó que la competencia de la Corte para decidir sobre la exequibilidad de las reformas constitucionales se limita a los vicios de procedimiento, sin que le sea posible decidir sobre el contenido material de dichas reformas.

En cuanto al primer cargo -la sustitución de la Constitución por vulneración al principio de separación de poderes y el principio de reserva de la ley- sostiene que "lo que pretende el actor con este planteamiento es tratar de fundamentar como un cargo de inconstitucionalidad una mera consideración subjetiva sobre la conveniencia de incluir en un precepto constitucional asuntos que, en criterio del actor, debían ser contemplados en ley de la republica. Este planteamiento además de no ser cierto y basarse en meras evaluaciones personales del actor, sólo puede ameritar, si acaso, un discernimiento sobre técnica legislativa, mas nunca un debate constitucional sobre la validez misma de la reforma."

Señala sobre el principio de reserva de la ley planteado por los demandantes que "la limitación que impone este principio al legislador se refiere a la posibilidad de delegar en otras autoridades la regulación de asuntos de su competencia, de tal forma que no se regulen por vía administrativa asuntos que la Constitución Política ha considerado, en virtud de su importancia, deben ser tratados, por lo menos, mediante disposiciones de rango legal. Sin embargo, resulta a todas luces absurdo considerar que cuando un asunto sobre el cual recae reserva legal de conformidad con la Constitución Política, no pueda ser contemplado en las mismas normas constitucionales que por jerarquía normativa se encuentran en un rango superior al previsto para las normas legales."18

Frente al segundo cargo planteado -vulneración del principio de unidad de materia- señala que el demandante pretende, "cobijado en un falso vicio de procedimiento, la comparación material de la reforma contenida en el acto legislativo 01 de 2005 frente a disposiciones constitucionales como el artículo 13 que consagra el derecho a la igualdad, el artículo 53 que consagra las garantías laborales que deben ser incluida en el estatuto del trabajo y el mismo artículo 48 sobre seguridad social que precisamente modificó el acto demandado."19

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

Opina que la Corte Constitucional es incompetente para conocer de la demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005, pues ésta no reúne las condiciones señaladas por aquella para ese efecto. Cita apartes de sentencias dictadas por la Corte para sustentar su opinión.

Señala que en este caso en modo alguno se presenta una sustitución o destrucción de la Constitución de 1991, sino una mera modificación de un artículo que, por lo demás, sólo se adiciona, y que el contenido de dicho artículo no constituye un pilar del Estado colombiano.

En lo concerniente al primer cargo, asevera que éste es inepto, “pues no se trata de demostrar que el Acto atacado hubiera derogado o sustituido la Constitución de 1991, único caso en el que la Corte Constitucional se ha otorgado la competencia para conocer de fondo una reforma constitucional, sino de la comparación que los actores hacen entre el contenido del Acto Legislativo 01 de 2005 y su particular interpretación de qué debería contener una Constitución.”²⁰

Manifiesta que, sobre la incompetencia del Congreso para regular mediante acto legislativo una materia que en el sentir de los demandantes le corresponde a la ley, “este Ministerio no acepta que exista tal diferenciación. El Congreso de la República, en su función constituyente, de acuerdo con el texto superior, no está sometido a límite alguno, diferente a los de trámite, con la excepción que ha creado la Corte Constitucional, en lo que toca a la sustitución de la Constitución.”²¹

Respecto del segundo cargo, sostiene que se confunde el actor, pues cree que el derecho a la negociación colectiva es absoluto y no tiene limitaciones, lo cual no es exacto, ya que la Constitución prevé limitaciones que impone la ley, como lo ha reconocido la Corte Constitucional.

Argumenta que lo que realmente incomoda al actor es que “el legislador tenga la facultad de señalar con carácter general las condiciones y requisitos del sistema de pensiones y que no se puedan crear privilegios particulares mediante instrumentos diferentes a la ley, lo cual en nada se aparta de la Constitución de 1991.”²²

Expresa que el contenido del Acto Legislativo demandado, esto es, la limitación a la negociación en materia de pensiones, los toques máximos a las pensiones altas, de 25 o más salarios mínimos legales mensuales, la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados y la revisión de las pensiones no representan una sustitución de la Constitución.

Sobre el cargo atinente al régimen de transición, afirma que éste no se deroga sino que se limita en el tiempo y que, así mismo, aquel no constituye en sí mismo un derecho adquirido, sino una expectativa legítima.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito del 23 de octubre del año en curso, el doctor Edgardo José Maya Villazón, Procurador General de la Nación, rindió oportunamente el concepto que ordenan los numerales 2° y 4° del artículo 242 de la Constitución. En dicho concepto se solicita a la Corte Constitucional declarar “exequible el Acto Legislativo 01 de 2005 (con excepción de los

incisos 1 a 4), en relación con el cargo de vicio de procedimiento en su formación por falta de competencia del Congreso de la República para reformar la Constitución en cuanto a temas que pueden ser objeto de aprobación por vía legal”²³ y declarase inhibida “para conocer de fondo la presente demanda presentada contra el Acto Legislativo 01 de 2005 (con excepción de los incisos 1 a 4), por ineptitud sustantiva de la demanda”.²⁴

Los argumentos de la Procuraduría se resumen a continuación:

Respecto del cargo de vicio de competencia del Congreso para efectuar reformas constitucionales sobre temas que son de competencia del legislador ordinario, sostiene que el Congreso se encuentra investido de la competencia para actuar como constituyente derivado y modificar cualquier disposición vigente:

El poder de reforma constitucional permite la revisión de todo el contenido de la Carta Política con el fin de responder a las necesidades de la sociedad en cada momento histórico. Su única limitante radica en garantizar la vigencia de la Constitución bajo el entendido de conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material. Esto significa que no resultan procedentes revisiones al texto superior que sustituyan, subviertan o deroguen el mismo.

(...)

En ese sentido, resulta procedente que las reformas constitucionales aborden temas que, en principio, pueden ser aprobados en el ámbito legal (por ejemplo, como sucedió con algunos de los contenidos del referendo convocado mediante la Ley 796 de 2003), siempre y cuando el tratamiento de dichos asuntos no tengan la magnitud y trascendencia de sustituir, subvertir o derogar la Constitución (Sentencia C-740 de 2006).

Por ejemplo, podría predicarse un cargo de sustitución del orden superior vigente en contra de la división funcional del poder público si la reforma constitucional atacada hubiera vaciado la competencia del legislador para desarrollar los temas pensionales incorporados en la Carta, lo cual no sucedió porque una de las intenciones del constituyente fue unificar el régimen pensional en las leyes que desarrollan el Sistema General de Pensiones.

Por tanto, el Acto Legislativo 01 de 2005 fue aprobado por el Congreso de la República dentro del ámbito de su competencia para reformar la Constitución Política, no importando que se haya ocupado de temas que, en principio, pueden ser objeto de trámite por la vía legal, por lo que la Vista Fiscal solicitará a la Corte Constitucional declarar la conformidad de la reforma pensional con el orden superior.²⁵

Sobre el segundo cargo, la Vista Fiscal, plantea que el mismo es inepto ya que el mismo principio se predica de la coherencia en la formación de la norma en sí misma. “Esto significa que los referentes normativos externos no tienen ninguna incidencia en la determinación de la materia central del proyecto de ley, y por ende, de la ley.”²⁶ Así:

Cuando se trata de formular cargos de inconstitucionalidad contra las leyes por vulneración del principio referido, lo que se debe demostrar es la inexistencia de conexidad de la norma cuestionada con el núcleo temático o materia central de la ley que la contiene. En este

evento, el único referente externo que sirve de control es el mandato constitucional expreso al respecto ya citado.

El principio de unidad de materia es inmanente a los proyectos de acto legislativo tramitados por el Congreso de la República (ley 5ª de 1992, artículo 227), y por ende, a las reformas constitucionales. Este se circunscribe a la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Carta Política.²⁷

Por lo tanto, “cualquier cargo que se formule contra un acto legislativo por vulneración del principio de unidad de materia debe estar encaminado a demostrar la falta de conexidad del aparte normativo cuestionado comparándolo con el tema central o núcleo temático de dicho acto reformativo. Es un cuestionamiento que se plantea y se resuelve al interior de la reforma constitucional en si misma considerada y no con base en el contenido de la Constitución Política que ha sido objeto de reforma.

Cualquier cargo que se pretenda presentar contra una reforma constitucional por vulneración de la unidad de materia tomando como núcleo temático no el contenido de la reforma sino el de la Carta reformada, resulta improcedente por ser contrario al mismo principio, lo cual obligaría a la Corte Constitucional a inhibirse para conocer de fondo sobre el mismo.”²⁸

Para el Ministerio Público, el cargo planteado por los demandantes carece de claridad y certeza ya que los demandantes no plantean el núcleo temático de la norma que ha sido vulnerado conforme al texto del acto legislativo y de acuerdo al principio de unidad de materia y además no es cierto ya que se trata de un cargo “producto de la interpretación errónea de los libelistas encaminada a la búsqueda de un control material de la reforma pensional por vulneración del principio de igualdad, lo cual escapa a la competencia concreta asignada a la Corte Constitucional.”²⁹

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

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 una disposición que forma parte de un acto legislativo reformativo de la Carta.

2. Problema Jurídico

La Corte encuentra que los problemas jurídicos que ha de resolver en esta oportunidad son:

- ¿Vulneró el Acto Legislativo 01 de 2005 el principio de unidad de materia por no guardar coherencia con el derecho a la igualdad, el derecho a la seguridad social y el derecho a la negociación colectiva?

Para resolver los anteriores problemas la Corte, primero, reiterará su jurisprudencia sobre los vicios de competencia en el trámite de actos legislativos por sustitución de la Constitución. Luego, se aplicarán dichos criterios al caso concreto. Después, se referirá a la jurisprudencia sobre la vulneración al principio de unidad de materia respecto de los actos legislativos. Finalmente, verificará si, de acuerdo a los argumentos planteados por los demandantes, se

vulnera dicho principio.

3. Ausencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 379 superior, la acción pública contra los actos reformativos de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación.

En el presente caso el Acto Legislativo 01 de 2005 fue publicado en el Diario Oficial No. 45980 de 25 de Julio de 2005. La demanda D-6295 fue instaurada el 21 de julio de 2006, es decir dentro del término de caducidad establecido en el artículo 379 de la Carta.

1. Reiteración de jurisprudencia sobre los vicios de competencia por sustitución de la Constitución en el trámite de Actos Legislativos.

En la presente oportunidad, los demandantes acusan algunos segmentos normativos del Acto Legislativo 01 de 2005, porque en su sentir el Congreso de la República al incorporar su contenido al artículo 48 de la Constitución Política, reguló materias que no le correspondían como constituyente derivado sino que corresponden a la regulación legal como lo es el sistema de seguridad social, y por lo tanto se vulneró el principio de separación de poderes.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. Sin embargo, la Corte ha admitido que es posible la revisión de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución. En la sentencia C-551 de 200330 que revisó la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a un referendo, la Corte dijo que el poder de reforma de la Constitución del Congreso se encuentra limitado por lo que no es posible la sustitución, derogación o subversión de la Constitución por parte del Congreso. Al respecto se dijo en la sentencia:

“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.”³¹

En la sentencia C-1040 de 200532 la Corte sintetizó los criterios sentados por la jurisprudencia en cuanto al concepto de sustitución de la Constitución. Dijo:

a. Que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.

a. Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.

a. Que para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad.

a. Que la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y que, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.

a. Que el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.

a. Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución³³.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte se ha establecido que una demanda que plantee la sustitución de la Constitución mediante un Acto Legislativo para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991,³⁴ debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución.³⁵ Al respecto la Corte ha dicho lo siguiente:

“Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que 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 cotejan.”³⁶

En el mismo sentido en la sentencia C-153 de 2007,³⁷ que también conoció de una demanda contra el Acto Legislativo 01 de 2005, se dijo al respecto:

“(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 2 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, el pronunciamiento sobre problemas jurídicos concretos³⁸.

(...)

9. 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 manera la Corte debe evitar que so pretexto de un juicio de sustitución se adopte una decisión de fondo sobre una demanda que, en realidad, este solicitando un control material de una reforma constitucional respecto de otras normas constitucionales o de tratados de derechos humanos.”³⁹

Los demandantes plantean que el Acto Legislativo 01 de 2005 sustituyó la Constitución por vulnerar el principio de separación de poderes ya que el acto demandado regula materias, que para los demandantes, corresponden exclusivamente a la regulación legal.

Pasa la Corte a revisar el cargo de sustitución de la Constitución propuesto por los demandantes.

5. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda.

El primer cargo de los demandantes, como se señaló, establece la sustitución de la Constitución por vulneración del principio democrático, la separación de poderes y el principio de reserva de ley ya que el Congreso se extralimitó en su competencia como reformador de la Constitución. El argumento busca desvirtuar la legitimidad de la reforma, en

lo acusado, en razón a un abuso de competencia del Congreso ya que el contenido material de la reforma es incompatible con los mencionados principios al regular el régimen general de pensiones, función atribuida al Congreso como creador de leyes y no como “constituyente derivado”. Por lo tanto, la estructura del cargo se refiere a la falta de competencia del Congreso para regular mediante acto legislativo materias que corresponden a la ley, lo que en su sentir sustituye la Constitución.⁴⁰

Una revisión detallada de los argumentos de los demandantes muestra que éstos no plantean una sustitución de la Constitución, sino un desacuerdo con el contenido de la reforma y con la imposibilidad de la Corte de ejercer un control material.

Como se reseñó en el acápite 4 de esta providencia la Corte Constitucional solo es competente para conocer de cargos de inconstitucionalidad contra Actos Legislativos que planteen un vicio de competencia por sustitución de la Constitución, cargo que debe cumplir con los requisitos establecidos en la jurisprudencia.

Los cargos planteados por los demandantes no cumplen con la carga establecida por la jurisprudencia para configurar un cargo de sustitución de la Constitución, puesto que esgrimen argumentos para que la Corte ejerza un control material del Acto Legislativo acusado. Es más, la vulneración al principio democrático y al principio de separación de poderes, que para los demandantes configura una sustitución de la Constitución, parte de la premisa de que la materia regulada por la reforma se refiere a temas que se encuentran reservados por una norma constitucional intangible y absoluta para ser regulados mediante ley por el mismo Congreso. Sin embargo, los demandantes no muestran como los principios mencionados han sido sustituidos por otros integralmente diferentes ni opuestos.

El demandante funda la vulneración al principio de reserva de ley en su descontento por la imposibilidad de que lo regulado por el acto legislativo pueda ser objeto de una revisión material por la Corte Constitucional⁴¹. Sin embargo, no señalan cuál es la disposición de la Constitución que establece una reserva sobre el tema de tal forma que le este vedado al Congreso regularla por medio de un acto legislativo. Por lo tanto el argumento carece de pertinencia.

Lo que han planteado los demandantes es que el hecho de que el Congreso hubiera realizado una reforma constitucional sobre un tema determinado que, por ende, no puede ser controlado materialmente por la Corte Constitucional vulnera los principios constitucionales por ellos mencionados, pero no muestran que los abroga, sustituye o reemplaza por otros integralmente diferentes u opuestos. Así, los argumentos de los demandantes no cumplen con la carga establecida por la jurisprudencia para plantear un cargo de sustitución de la Constitución. En realidad invitan a la Corte a ejercer un control material del Acto Legislativo. Por lo tanto, la Corte se declarará inhibida de conocer el cargo de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

El segundo cargo de los demandantes plantea la vulneración del principio de unidad de materia por no guardar el Acto Legislativo acusado⁴² coherencia con el resto de la Carta ya que sus disposiciones no respetan el derecho a la igualdad material, el derecho a la seguridad social y el derecho a la negociación colectiva. Este argumento plantea un cargo por violación de estos principios, respecto del cual caben las mismas consideraciones

anteriores. En efecto el argumento invita a efectuar un control material del nuevo artículo 48 a la luz del artículo 13 y de otros artículos de la Carta. Por lo tanto, respecto del mismo procede la inhibición.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

DECLARARSE INHIBIDA de conocer de los cargos por sustitución parcial de la Constitución contra los segmentos normativos impugnados del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado AUSENTE CON PERMISO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-216 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-6436

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No.01 de 2005, "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

Demandantes: Alba Luz Jojoa Uribe, Carlos Mario Cardona Ríos, Juan Camilo Pulgarín Aguilar y Luz Deysi Vásquez David.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

En la parte resolutive de este fallo la Sala Plena se declaró inhibida para proferir un fallo de mérito en relación con el Acto Legislativo 01 de 2005 por ineptitud sustancial de la demanda. Sostiene la mayoría que los cargos planteados por los demandantes no cumplen con la carga argumentativa exigida por la jurisprudencia para configurar un cargo de sustitución de la Constitución, pues realmente versan sobre supuestos vicios materiales de la reforma por trasgresión de cláusulas y principios constitucionales intangibles.

Si bien 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.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

A LA SENTENCIA C-216/07

Referencia: Expediente D-6436

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Aun cuando comparto la decisión tomada por la Corte en la parte resolutive de la sentencia C-216 de 2007, en el sentido de inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo, me aparto de las consideraciones expuestas por la mayoría sobre la competencia de esta corporación para conocer de una demanda por supuesta 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 Ver entre otras las sentencias: C-543 de 1998 MP: Carlos Gaviria Díaz, C-208 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández, C-242 de 2005 MP: Álvaro Tafur Galvis.

2 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".

3 (Folio 55, C.1). "La organización política del Estado como República unitaria, democrática participativa y pluralista, esta siendo vulnerada por las normas demandadas, por cuanto estas son las bases que irradian todo el ordenamiento constitucional. De ellas se desprende la organización y definición de competencias que en la parte orgánica se asigna de manera privativa a los diferentes órganos o ramas del poder público (artículo 113 CN). En el artículo 114 se deposita en el legislador representado por el Congreso de la República, la competencia para reformar la Constitución (función constituyente secundaria) y para hacer las leyes (función legislativa).

Ambas radicadas en la misma autoridad, son esencialmente diferentes desde el punto de

vista material y desde el control que se permite de las mismas. La función constituyente y la función legislativa definen el ordenamiento jurídico en ámbitos de poder de configuración normativa de distinta categoría y jerarquía, siendo preciso que ambas se ejerzan para el objeto que el constituyente primario les ha asignado. Por lo tanto, no se podrá permitir que se acuda a la función constituyente para realizar aquello que corresponde al legislador ordinario, por cuanto esta injerencia indebida en los asuntos del poder legislativo, o el ejercicio de la función constituyente para definir los temas reglamentarios de derechos sociales y económicos, tal como se ejerce en las normas demandadas, contrario al principio democrático (preámbulo y art.-1 CN).”

4 Folio 57, C.1.

5 Folio 57, C.1.

7 Folio 59, C.1.

8 Folio 67, C.1.

9 Folio 68, C.1.

10 Folio 69, C.1.

11 Folios 71-72.

12 Folio 88, C.1.

13 Folio 94, C.1

14 Folio 98, 123- 124, C.1.

15 Folio 126, C.1.

16 Folio 127, C.1.

17 Folio 128, C.1

18 Folio 158, C.1.

19 Folio 159, C.1.

20 Folio 171, C.1.

21 Folio 171, C.1.

22 Folio 172, C.1.

23 Folio 238, C.1.

24 Folio 238, C.1.

25 Folio 233, C.1.

26 Folio 234, C.1.

27 Folios 234-235, C.1.

28 Folios 235-236, C.1.

29 Folios 235-236, C.1.

30 Sentencia C-553 de 2003 MP: Eduardo Montealegre Lynett.

31 Sentencia C-551 de 2003 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

32 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

33 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

Todas las anteriores reglas jurisprudenciales fueron reiteradas por la Corte en las sentencias C-1200 de 2003, C-970 y C-971 de 2004.

34 En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sintetizó en qué consisten estos requisitos así:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución

Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

35 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 las 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.

36 Sentencia C-1124 de 2004 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. La sentencia revisó la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del párrafo transitorio 1º del artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003.

37 Sentencia C-153 de 2007 MP: Jaime Córdoba Triviño. SV: Jaime Araujo Rentarías. AC Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto.

38 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 las normas con fuerzas 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 lo hiciera 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.

39 Sentencia C-153 de 2007 MP: Jaime Córdoba Triviño. SV: Jaime Araujo Rentarías. AC Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto.

40 Folios 54-55, 59. Sin que el constituyente primario haya previsto abrogarse esta facultad (-reglamentar el derecho a la seguridad social en pensiones-) cuando trató sobre el derecho a la seguridad social, previniendo y asignando esta tarea al legislador en ejercicio de la potestad configurativa, el constituyente derivado va más allá, y antes que reformar la Carta en los precisos términos de la función constituyente, aboca conocimiento en sede constitucional, y por vía del poder de reforma, adelanta las medidas que en principio solo corresponden al titular de la potestad legislativa.

Las normas descritas objeto de la presente demanda, en este primer cargo, vulneran la estructura funcional del poder público, asignada por el constituyente primario, como un elemento definitorio del Estado Social de Derecho en el preámbulo y el artículo 1 de la Carta Política. En dichos preceptos constitucionales se definen los principios fundamentales que establecen la razón de ser del Estado, sus fundamentos y fines esenciales, así como los elementos estructurales y funcionales de la organización política, hasta el punto que de alterarse esta concepción política jurídica de nuestro ordenamiento, el Estado mismo cambia o se sustituye por otro diferente, no compatible con el ordenamiento fundamental.

(...)

Con el cargo primero elevado en la presente acción, se observa por las razones antes expuestas, que el Congreso al expedir las normas destacadas como inconstitucionales del Acto Legislativo 01 de 2005, está excediendo su competencia en el ejercicio de la función constituyente, por cuanto las disposiciones constitucionales señaladas en el preámbulo y en los artículos 1, 3, 4, 113, 114, 116, 121, 241 y 374, establecen los principios fundamentales que rigen el marco constitucional de competencias tales como el principio democrático, separación de poderes y principio de reserva de ley, que con el principio de participación

política que hace parte del control material de constitucionalidad de las leyes, son por sí mismo límite material de competencia a la función constituyente del Congreso, suficientes para configurar la idoneidad de la demanda.”

41 Folios 57, 59, C.1. “Abuso del poder que en las normas objeto de la presente demanda no es inocuo ni irrelevante, por cuanto claro es que los temas relativos a la definición de los derechos prestacionales de las personas de la tercera edad son objeto de tensiones por cuanto están de por medio los derechos y garantías constitucionales mismas, siendo bastante significativo el hecho de que el ejecutivo y el Congreso promuevan estas iniciativas por vía de reforma constitucional, cuando el control constitucional de los actos legislativos sólo está permitido por vicios en su procedimiento, por cuanto el conocimiento de dicho control se extiende a los vicios materiales tratándose de la función legislativa que se plasma en las leyes. Evidentemente, realizar como constituyente derivado lo que está atribuido en forma exclusiva al legislador ordinario, es pretender evadir el control de constitucionalidad material que está asignado en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución..

(...)

Se observa por las razones antes expuestas, que el Congreso al expedir las normas destacadas como inconstitucionales del Acto Legislativo 01 de 2005, está excediendo su competencia en el ejercicio de la función constituyente, por cuanto las disposiciones constitucionales señaladas en el preámbulo y en los artículos 1, 3, 4, 113, 116, 121, 241 y 374, establecen los principios fundamentales que rigen el marco constitucional de competencias, tales como el principio democrático, separación de poderes y principio de reserva de ley, que con el principio de participación política que hace parte del control material de constitucionalidad de las leyes, son por sí mismo límite material de competencia a la función constituyente del Congreso, suficientes para configurar la idoneidad de la demanda.”

42 El cargo se dirige contra el artículo 1 parcial, así como los párrafos 1, 2 y los párrafos transitorios 2, 3, 4 (inciso primero) y 6 del artículo primero, del Acto Legislativo 01 de 2005