

Sentencia C-278/06

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN ACTO LEGISLATIVO DE REELECCION PRESIDENCIAL-
Configuración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance de la carga de especificidad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de especificidad en las razones de
inconstitucionalidad

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2004, "Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones".

Demandante: Julio Antonio Rubio Cruz

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Julio Antonio Rubio Cruz presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2004, “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto de trece (13) de mayo de dos mil cinco (2005) el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda por estimar que los argumentos formulados carecían de los requisitos mínimos para entablar un debate de constitucionalidad. Contra la anterior decisión, dentro del término legal, el demandante interpuso recurso de súplica, el cual fue desatado por medio del Auto A-128 de veintiocho (28) de junio de dos mil cinco (2005). En dicha providencia la Sala Plena revocó la decisión suplicada y, en su lugar, ordenó al Magistrado Sustanciador inadmitir la demanda y permitir al demandante corregir el libelo acusatorio en los términos señalados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Por medio de auto de tres (3) de agosto de 2005 el Magistrado Sustanciador dando cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena, inadmitió la demanda y concedió al actor un término de tres (3) días para corregirla. Dentro del término señalado, el ciudadano demandante presentó un escrito de corrección, y la demanda finalmente fue admitida el veinte (20) de septiembre de dos mil cinco (2005). En el mismo auto admisorio se ordenó su fijación en lista en la Secretaría General de esta Corporación y la comunicación de la iniciación del trámite al Presidente del Congreso, al Presidente de la República y al Ministerio del Interior y de Justicia. De igual modo, se decidió invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y las Universidades Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional, Jorge Tadeo Lozano y de Cartagena, para que intervinieran en el presente proceso.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45775 de veintiocho (28) de diciembre de dos mil cuatro (2004).

ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2004

(diciembre 27)

Diario Oficial No. 45.775 de 28 de diciembre de 2004

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Modifícanse los incisos 2o y 3o del artículo 127 de la Constitución Política y adiciónanse dos incisos finales al mismo artículo, así:

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

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

Cuando el Presidente y el Vicepresidente de la República presenten sus candidaturas, solo podrán participar en las campañas electorales desde el momento de su inscripción. En todo

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

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

No podrá ser elegido Presidente de la República o Vicepresidente quien hubiere incurrido en alguna de las causales de inhabilidad consagradas en los numerales 1, 4 y 7 del artículo 179, ni el ciudadano que un año antes de la elección haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos:

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, o del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

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

ARTÍCULO 3o. El artículo 204 de la Constitución Política quedará así:

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

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

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

ARTÍCULO 4o. Adiciónanse al artículo 152 de la Constitución un literal f) y un párrafo transitorio así:

f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

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

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

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

ARTÍCULO 5o. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

III. LA DEMANDA

El ciudadano demandante dirige su acusación contra el Acto Legislativo 02 de 2004 “por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. A su juicio, el cuerpo normativo acusado infringe distintas disposiciones de la Constitución Política de 1991, de acuerdo con los planteamientos que se exponen a continuación.

En primer lugar, considera que vulnera el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 constitucional, ya que, en su opinión, la reelección inmediata privilegia al Presidente en ejercicio del cargo frente a los restantes candidatos a la primera magistratura, y, específicamente, respecto de aquellos funcionarios contemplados en el artículo 2º del Acto Legislativo demandado, quienes deben renunciar un año antes de la fecha de la elección, en el evento de querer postularse como candidatos a la Presidencia de la República.

En segundo término, pone de presente que el referido Acto Legislativo contraviene lo dispuesto por el artículo 377 constitucional, así como el principio de la soberanía popular, señalado en el artículo 3 de la Carta Fundamental pues, en su concepto, el procedimiento que debió seguirse, en aras a la aprobación de la mencionada reforma constitucional, no era otro que el sometimiento de su texto a referendo, es decir, era necesario ponerla a consideración del pueblo para su correspondiente adopción.

De igual modo, como consecuencia de lo anterior, indica que la cuestionada reforma quebranta otros preceptos superiores, entre los que se destacan la prevalencia del interés general y la democracia participativa y pluralista.

También, argumenta que el Acto Legislativo demandado está “delictualmente viciado”, pues los votos de algunos congresistas fueron comprados por el Gobierno Nacional con el ofrecimiento de prebendas burocráticas, a lo que se suma -continúa el actor- la incierta composición del Senado de la República, debido al reciente pronunciamiento del Consejo de Estado, mediante el cual se declaraba la nulidad de un número significativo de los votos contabilizados para la elección de los miembros de dicha cámara legislativa. Por lo tanto, debido a la espuria credencial que ostentaban, muchos senadores debieron abstenerse de

debatir y votar la reforma constitucional acusada.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. CONCEPTOS E INTERVENCIOnES

1. Intervención del ciudadano Angelino Garzón, Gobernador del Departamento del Valle del Cauca.

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el día veintitrés (23) de junio de dos mil cinco (2005) el ciudadano Angelino Garzón, gobernador del Departamento del Valle del Cauca, solicita que la Corte Constitucional, en el evento de declarar exequible el Acto Legislativo 02 de 2004, profiera una sentencia integradora y, en desarrollo del principio de igualdad, permita que los alcaldes y gobernadores puedan inscribirse como candidatos a la Presidencia de la República con las mismas garantías y requisitos del Presidente y Vicepresidente en ejercicio.

A juicio del interviniente, el texto normativo acusado introduce un trato diferenciado entre el Presidente y Vicepresidente de la República y los gobernadores y alcaldes en ejercicio, puesto que no permite que éstos últimos puedan postularse como candidatos a la primera magistratura, agrega que dicho trato no resulta razonable ni justificado y, en consecuencia, deviene en discriminatorio, por lo tanto, es necesario que el juez constitucional profiriera una sentencia restauradora del principio de igualdad.

2. Intervención del ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán.

Dentro del término de fijación en lista intervino el ciudadano Ramiro Bejarano Guzmán para solicitar la declaratoria de inexecutable del texto normativo demandado, ello, en razón a que, en su concepto, se violó el procedimiento de reforma constitucional, por cuanto no fueron resueltos los impedimentos presentados por los representantes a la Cámara, durante el trámite del Acto Legislativo 02 de 2004, por la Comisión de Ética del Congreso, en contravía de lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley 5ª de 1992.

3. Intervención de la Universidad de Cartagena.

Vencido el término de fijación en lista, los ciudadanos Arturo Matson Figueroa y David Mercado Pérez presentaron un escrito en representación de la Universidad de Cartagena, dando respuesta a la invitación formulada en el auto admisorio de la demanda.

Consideran los intervinientes que en este caso opera el fenómeno de la cosa juzgada, ello, en razón a que la Corte en anteriores pronunciamientos decidió lo referente a la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, por lo cual resulta indefectible atenerse a lo resuelto en dichas providencias.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3981, recibido el cuatro (4) de noviembre de dos mil cinco (2005) en la Secretaría General de esta Corporación, solicita que la Corte Constitucional declare la existencia de cosa juzgada en relación con la sentencia C-1040 de 2005, mediante la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo No. 02 de 2005, salvo el artículo 4 parágrafo transitorio, inciso final que fue declarado inexecutable.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- De conformidad con el artículo 241-1 constitucional a esta Corporación le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Según la posición mayoritaria de esta Corporación, sentada en los fallos C-551 de 2003, C-971 de 2004, y C-1040 y C-1041 de 2005, entre otros, el control por vicios de procedimiento comprende el análisis de las infracciones a los límites competenciales al poder

de reforma.¹ Tales límites, según ha sostenido la jurisprudencia constitucional, se derivan del contenido normativo de las disposiciones en las que se definen los distintos procedimientos de reforma constitucional, los cuales se consignan a partir del artículo 374 de la Carta Política.

Así, en la sentencia C-1040 de 2005 sostuvo:

“De este modo, en la presente oportunidad la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido que el poder reformador de la Constitución no es soberano y ejerce una competencia limitada por las normas de la Asamblea Constituyente de 1991. Se subraya que, de conformidad con el artículo 374 de la Carta, la Constitución puede ser “reformada” por el Congreso, no derogada, subvertida o sustituida (...) En el artículo 379 de la Carta se establece que la Corte debe controlar que el reformador respete todos “los requisitos” establecidos en el Título XIII de la Constitución, el primero de los cuales es precisamente la competencia del órgano que expide la reforma regulada en el primer artículo de dicho Título. Esta competencia es un presupuesto para que dicho órgano, en este caso el Congreso de la República, pueda seguir el trámite para modificar válidamente la Constitución. El requisito que debe verificar la Corte es que el acto Legislativo sea una reforma, no una derogación o sustitución de la Constitución. La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y por lo tanto limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias “en los términos que esta Constitución establece”, no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que “reside exclusivamente en el pueblo”, el único que puede crear una nueva Constitución”.

Por tal razón, en virtud de los pronunciamientos a los que se ha hecho referencia, esta Corporación es competente para conocer de la demanda presentada por el ciudadano Rubio Cruz.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De la cosa juzgada

2.- En la sesión que tuvo lugar el día veinte (20) de septiembre de 2005 la Sala Plena de esta Corporación decidió estudiar de manera conjunta todas las ponencias registradas que

versaban sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, las cuales fueron posteriormente votadas de manera individual en la sesión efectuada el día diecinueve (19) de octubre de 2005, en el orden en que habían sido registradas.

Al haber sido decididas de manera consecutiva, en algunos casos se configuró el fenómeno de cosa juzgada respecto a los cargos que habían sido analizados en ponencias anteriores.

3.- Ahora bien, en esta oportunidad puede verificar la Corte que el planteamiento expuesto por el ciudadano Rubio Cruz en contra del referido Acto Legislativo por vulneración al derecho de igualdad es similar a la acusación que se realizó en la demanda correspondiente al expediente No. D-5645, la cual, a su vez, fue resuelta en la sentencia C-1040 de 2005, razón por la cual respecto del mismo opera la cosa juzgada. Entra pues la Corte a examinar lo pertinente.

4.- Ha dicho la Corte Constitucional que se presenta la cosa juzgada "... cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a estudio..."², frente a lo cual al Juez Constitucional le resulta vedado volver a examinar la disposición objeto de una decisión previa. Sin embargo, la Corte ha insistido también en que si en la declaratoria de exequibilidad se expresa la limitación de la cosa juzgada a los cargos estudiados en ella, entonces la norma pueda ser considerada nuevamente en aquellos aspectos que no hicieron parte de los cargos del primer análisis³.

Por lo anterior, resulta indispensable verificar la acusación realizada por infracción al derecho de igualdad en el proceso de constitucionalidad que arrojó como resultado la sentencia C-1040 de 2005, así como la que en este proceso es objeto de estudio, para determinar la semejanza o divergencia de las mismas.

5.- Para una mayor claridad, a continuación se hará un recuento del cargo formulado en la demanda que nos ocupa por afectación al derecho de igualdad.

En opinión del actor, la violación del principio de igualdad se sustenta en la posición privilegiada del Presidente respecto a los restantes candidatos, específicamente, con relación a aquellos funcionarios a los cuales hace mención el artículo segundo de la reforma constitucional, quienes a diferencia del Presidente de la República, quien puede ser reelecto de manera inmediata, deben renunciar al cargo que desempeñan con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones.

En dicho sentido, cabe señalar que, en lo referente al cargo antes enunciado, ya se produjo pronunciamiento por parte de esta Corporación, tal y como se detalla a continuación.

Cosa juzgada respecto del cargo relacionado con la vulneración del principio de igualdad por parte del Acto legislativo 02 de 2004

6.- En este orden de ideas, se verifica que dentro de las acusaciones que, en el expediente D-5645, se hicieron al Acto Legislativo 02 de 2004, se encuentra aquella que está referida a la violación del principio de igualdad. Sobre este particular, en los planteamientos de la demanda, expuestos en ese momento, se argumentó:

“.-(...) la posibilidad de reelegir de manera inmediata al presidente en ejercicio, hace desaparecer el principio de igualdad, ya que impide que los contradictores políticos del presidente candidato ejerzan en igualdad de condiciones sus derechos. Se afecta de este modo el pluralismo político y el derecho de participación ciudadana en forma igualitaria.

.- Finalmente, también se lesiona la igualdad, sostiene la demandante, cuando se prohíbe a altos funcionarios del Estado ser candidatos a la Presidencia, pero sí se permite la reelección del presidente en ejercicio.” (Negrillas fuera de texto).

7.- Así las cosas, en la sentencia C-1040 de 2005 concluyó la Corte Constitucional:

“(...) [L]a reforma por medio de la cual se permite la reelección presidencial no comporta una sustitución de la estructura básica de la Constitución en cuanto a forma de Estado, sistema de gobierno y régimen político, y por consiguiente no cabe afirmar que el Congreso haya incurrido en un vicio competencial por este concepto en la expedición del Acto Legislativo 02 de 2004”. (f. j. 7.10.4.1.)

8.- Más adelante afirma respecto de la supuesta violación del principio de igualdad afirma:

“7.10.4.2. El Acto Legislativo acusado no contiene una sustitución de la Constitución por supresión parcial del principio de igualdad

Para configurar un cargo contra un acto reformativo de la Constitución con base en un vicio de competencia por sustitución de la Constitución, el planteamiento del mismo no puede reducirse a señalar que la reforma es contraria al principio de igualdad, sino que sería necesario mostrar que, al menos parcialmente, ese principio ha sido sustituido, suprimido o completamente subvertido por efecto de la reforma.

(i) La demandante afirma que tal supresión del principio de igualdad habría operado en el sistema electoral para la elección de Presidente de la República, porque no es comparable la situación del Presidente que decide postularse para un segundo mandato, con la de ningún otro candidato. Por consiguiente, la reforma que permite la reelección presidencial inmediata sería irreconciliable con el principio de igualdad.

Observa la Corte que la demandante parte de un punto de vista equivocado, problema que se origina, precisamente, en que no ha asumido la reforma, y por consiguiente la cuestiona desde el escenario institucional previo a la misma. En ese escenario, ciertamente, la carrera por la Presidencia de la República se realiza entre ciudadanos que, en el papel, están en igualdad de condiciones. Cualquier ventaja institucional a favor de uno de ellos, resultaría incompatible con el principio de igualdad y lo desdibujaría por completo en el escenario de la elección presidencial. Así, permitir la intervención en política de los funcionarios públicos a favor de determinado candidato, o el aprovechamiento privilegiado, solo por uno de los candidatos, de medios de naturaleza pública, en materia, por ejemplo, de transporte o de comunicaciones, sería, ciertamente, incompatible con un modelo que tiene como presupuesto la igualdad de todos los aspirantes a la presidencia. No obstante, los argumentos se quedan en el nivel de la incompatibilidad y no se proyectan en el plano de la sustitución o supresión del principio de igualdad.

En el nuevo esquema producto de la reforma, sin embargo, la contienda electoral por la presidencia ya no se da, necesariamente, entre ciudadanos iguales, porque, en ocasiones, uno de los aspirantes puede ser el propio Presidente de la República. En ese contexto el análisis de igualdad ya no puede ser el mismo, porque, por definición, los candidatos no

están en igualdad de condiciones. Tal desigualdad, sin embargo, no implica, per se, una supresión del principio de igualdad en general, ni aplicado al proceso de elección presidencial. Se trata de un cambio de modalidad en la operación del sistema de gobierno presidencial. En ese escenario, no se convoca al pueblo para que, de entre un conjunto de ciudadanos elija al nuevo Presidente, sino para que, en casos de que se aspire a la reelección, se pronuncie sobre si quiere que el actual presidente siga en el cargo por un período más, o prefiere elegir a un candidato que plantee una alternativa política. Se trata de una modalidad distinta en la cual, ciertamente el Presidente tiene las ventajas que se derivan de su condición de mandatario, entre las cuales, como se hace en la demanda, pueden mencionarse su influencia en la destinación del gasto público, o su permanente exposición pública como resultado de sus actos de gestión o del contacto que debe mantener con la ciudadanía y del ejercicio del liderazgo al que está obligado. Pero, por las mismas razones, el presidente en ejercicio también enfrenta desventajas frente a eventuales competidores. Debe asumir el inevitable desgaste del gobierno; se le valora por su gestión, no por sus promesas, o puede verse afectado por el costo de medidas impopulares pero necesarias, que adopta como gobernante.

Es claro que la posibilidad de reelección inmediata plantea la necesidad de permitir que quienes están en el gobierno asuman una posición política para promover el proyecto de reelección. El Presidente en ejercicio –o el Vicepresidente, cuando sea el caso- debe tener la posibilidad de presentar su opción política, destacando los elementos de su gestión que le sirven de soporte, así como los correctivos que se estimen necesarios.

En el inciso 4° del artículo 1° del Acto Legislativo No. 02 de 2004, se regula el tema de los límites a la participación en política y partidista del Presidente y Vicepresidente de la República, cuando éstos deciden presentar su candidatura para un nuevo período presidencial, distinguiendo, por un lado, la participación política a partir de la inscripción de la candidatura presidencial, y, por otro, la participación partidista en los mecanismos democráticos de selección de los candidatos de los partidos o movimientos políticos. En cualquier caso, desde el principio se planteó que uno de los ejes centrales de la reforma por medio de la cual se permite la reelección presidencial era el de los límites a la participación política y partidista.

Ciertamente la posibilidad de la reelección presidencial inmediata exige que, para preservar el equilibrio en el debate electoral, se establezcan, por un lado, unas limitaciones a la actividad política de quienes están en el poder, y, por otro, un conjunto de garantías para quienes se encuentren en la oposición. Ambos extremos se encuentran previstos de manera expresa en el Acto Legislativo acusado.

Así, en cuanto hace a la existencia de reglas de juego que permitan una contienda

equilibrada, debe señalarse que, al contrario de lo manifestado por la actora, no puede sostenerse que el acto reformativo de la Constitución se oriente a impedir que ella se de en esos términos, sino que en el mismo se señalan las reglas que limitan los poderes del presidente, las actividades que puede cumplir y las garantías que deben brindarse a los restantes candidatos. El desarrollo de esas pautas se confía al legislador estatutario, lo cual no hace inconstitucional la reforma. Si algún vicio pudiese presentarse desde esta perspectiva, el mismo estaría en la ley estatutaria y en lo inadecuado de sus previsiones, pero no en el acto reformativo acusado, que de manera expresa y categórica dispone que corresponde al legislador estatutario regular la igualdad electoral entre los candidatos que reúnan los requisitos que determine la ley, igualdad que, como se señala en el párrafo transitorio, remite a la consideración de aspectos tales como las garantías de la oposición, la participación en política de los servidores públicos, el acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, la financiación preponderantemente estatal de las campañas electorales o el derecho de réplica en condiciones de equidad.

Encuentra entonces la Corte que, si bien la posibilidad de que haya reelección presidencial por una sola vez, especialmente la inmediata, puede conferirle, per se, a quien está ejerciendo el poder y a sus partidarios una ventaja sobre sus oponentes políticos, en el propio acto legislativo se introdujeron reglas y garantías orientadas a asegurar el equilibrio en el debate electoral y que, por voluntad expresa del reformador, buscan promover las condiciones de igualdad entre los candidatos. El efecto de este mandato depende no solo de la regulación que expida el legislador estatutario sino también del contexto en el que ésta sea aplicada. Pero, en cualquier caso, del texto de la reforma se deriva que de manera específica se establecieron mandatos orientados a equilibrar la contienda electoral. En materia de participación en política de los funcionarios públicos, debe observarse que el tema se delega en el legislador estatutario, pero que la propia Carta admite, en principio, la participación de empleados del ejecutivo de cualquier nivel, pero con sujeción a las condiciones que fije el legislador estatutario. Al margen de la conveniencia o inconveniencia de que se hubiera permitido la participación en política electoral de estos servidores públicos, en el plano jurídico no se excluye a ninguno de participar en la contienda a favor o en contra de cualquiera de los candidatos, siempre que ello suceda en las condiciones que fije la ley estatutaria.

Es preciso anotar que, si bien en la norma constitucional no se fijaron criterios específicos en lo atinente a la participación en política de los empleados públicos, no es menos cierto que si se fijan en ella unos parámetros determinantes, a los que habrá de ceñirse el legislador estatutario. Así, en el inciso cuarto del artículo 127 de la Carta -que no fue modificado por el acto legislativo acusado- se dispone que “[l]a utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.” De este modo, la propia Constitución distingue entre el empleo y el empleado, y si bien permite la participación en política de empleados del Estado que con anterioridad la tenían prohibida, proscribida la utilización del empleo para la promoción de un proyecto político.

Quiere ello decir que los empleados públicos habilitados por la Constitución, podrán, a título personal y en los términos de la ley estatutaria, participar en política para la promoción de un determinado proyecto político, pero que ello no implica que puedan destinar a la causa política el empleo que les ha sido confiado, ni que, como de manera expresa se ha señalado para el Presidente y el Vicepresidente, puedan utilizar para la campaña bienes del Estado o recursos del Tesoro Público distintos de aquellos que se ofrezcan en condiciones de igualdad a todos los candidatos. Así, como se ha dicho, la reforma no altera los fines del Estado, ni sacrifica la imparcialidad del Presidente, pues es claro que éste, en los términos del acto legislativo acusado, no puede poner la función pública al servicio de su campaña. De este modo, resulta equivocado sostener, por ejemplo, que, como quiera que el Presidente de la República es el comandante supremo de las fuerzas armadas, por virtud de la reforma, quedaría habilitado para poner a las fuerzas militares y de policía al servicio de su propósito reeleccionista. Ello no sería sino la expresión de una conducta abusiva en el ejercicio de la función pública que no se desprende del diseño institucional previsto en el acto acusado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De lo anterior se deduce que el acto acusado no rompe el equilibrio democrático, sino que cambia el punto de equilibrio. El nuevo punto de equilibrio dependerá de múltiples factores, al igual que sucedía antes de la reforma puesto que el balance de posibilidades de los candidatos presidenciales no estaba antes de la reforma en un solo e inamovible punto de equilibrio. En todo caso no estaba, no lo está ahora, determinado exclusivamente por el marco institucional. Quizás sea mucho más importante para este equilibrio la buena o mala gestión del presidente candidato, su mayor o menor acogida en la opinión pública, y, de otro lado, la proyección, las capacidades y la aceptación de los demás candidatos. Si el marco institucional, tanto el anterior como el nuevo, están orientados por principios de equidad y de igualdad, en el plano jurídico no se puede concluir que el Acto Legislativo mismo ha sustituido el esquema del equilibrio democrático. Colombia continúa siendo una democracia pluralista. El acto legislativo acusado no reemplaza este principio por otro opuesto o integralmente diferente, sino que el mismo se continúa proyectando en todos los ámbitos de la vida nacional: en las elecciones al Congreso de la República, en las elecciones de las demás corporaciones públicas, en las de gobernadores y alcaldes, y en la propia elección presidencial, con nuevas reglas de juego, pero no con reglas que cierren el paso a la expresión de la diversidad. No le corresponde a la Corte anticipar los efectos prácticos de las nuevas reglas, sino tan solo verificar si éstas sustituyeron el principio de la democracia pluralista por otro opuesto o totalmente diferente, lo cual no es el caso con este acto legislativo.

Por lo demás, como quiera que sólo puede haber una reelección, de todas maneras, en el período siguiente el juego se dará entre ciudadanos iguales, con lo cual el sistema, tal como está previsto en el Acto Legislativo 2 de 2004, atiende a la necesidad de garantizar la alternancia en el poder, no solo mediante el expediente de establecer un pronunciamiento periódico del electorado, sino, adicionalmente, estableciendo un límite absoluto al término durante el cual una misma persona puede ejercer como Presidente de la República.

De este modo, no puede decirse que se haya sustituido parcialmente la Constitución por supresión del principio de igualdad aplicado al proceso de elección presidencial o por una total subversión del principio de la democracia pluralista, por cuanto tales principios siguen rigiendo y además el Acto Legislativo acusado contempla expresas previsiones orientadas a garantizar el equilibrio en la contienda y promover la igualdad electoral en el nuevo contexto institucional, y se asegura la posibilidad de que el electorado decida sobre la alternación en el poder, al mantenerse las elecciones periódicas y limitarse a una sola vez la posibilidad de reelección.

(ii) En otra dimensión del cargo relacionado con el principio de igualdad, la actora señala que el acto legislativo acusado es contrario al mismo en la medida en que no permite que altos funcionarios del Estado distintos del Presidente de la República sean candidatos a la Presidencia, sin necesidad de renunciar a sus cargos. Encuentra la Corte que esta línea argumentativa resulta inepta para configurar un cargo por sustitución de Constitución, puesto que la misma se orienta a cuestionar un pretendido desconocimiento del principio de igualdad en el que se habría incurrido debido a una omisión en la reforma al no haberse incluido en su supuesto de hecho todas las situaciones que, en criterio de la actora, por responder a idénticas condiciones, debían haber sido reguladas de la misma manera. A simple vista se observa que se trata de una controversia en torno a la aplicación del principio de igualdad en un asunto que admite diversas interpretaciones, sin que, en principio, aparezca claro que situaciones que, si bien tienen rasgos comunes, tienen también claros elementos diferenciadores, deban regularse de la misma manera y que no hacerlo así resulte contrario al principio de igualdad. Se trata, entonces, claramente, de un cargo referido al contenido material de la reforma, en relación con el cual la Corte Constitucional carece de competencia. La acusación no se orienta a mostrar la existencia de una sustitución de Constitución por supresión o total subversión del principio de igualdad, sino a plantear una oposición material, por una especie de omisión del constituyente derivado, entre el contenido del acto legislativo y el principio de igualdad. Por expresa disposición de la Constitución, la Corte solo puede ocuparse de los vicios que tengan que ver con el procedimiento, incluidos en ellos los de carácter competencial, pero no puede abordar el estudio de la reforma por vicios materiales o de fondo, razón por la cual el cargo, así planteado, resulta inepto.

Lo mismo puede decirse del planteamiento conforme al cual, puesto que tanto el Presidente de la República, como los gobernadores y los alcaldes son funcionarios de elección popular y cabeza de la rama ejecutiva en su respectiva jurisdicción territorial, en aplicación del principio de igualdad, resultaba imperativo que, si se establecía la posibilidad de reelección inmediata para el Presidente de la República, lo propio ocurriese con los gobernadores y con los alcaldes. Se trata de un cargo orientado a mostrar una violación del principio de igualdad debido a que situaciones que, en opinión de los impugnantes, son iguales, no recibieron el mismo tratamiento en la reforma constitucional, pero no hay allí un cargo por sustitución de Constitución sobre el cual la Corte pueda pronunciarse.

(iii) No obstante la ausencia de desarrollos argumentativos sobre este particular en la demanda, cabría, en virtud del principio *pro actione*, interpretar que la actora cuestiona que se hubiese producido, por la vía del procedimiento de reforma, un acto de naturaleza individual y concreta, contrario al carácter general que debe tener la ley y que, por consiguiente, subvierte el principio de igualdad, como elemento definitorio de la identidad de la Constitución.

Sin embargo, tal señalamiento carecería de base, por cuanto el acto legislativo acusado establece de manera general y abstracta que “nadie podrá ser reelegido para ocupar la Presidencia de la República por más de dos períodos” y, como disposición transitoria que “quien ejerza o haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia del presente Acto Legislativo sólo podrá ser elegido para un nuevo período presidencial.” Esto es, de manera general, se elimina la regla que prohibía la reelección presidencial, mediante el establecimiento de una nueva regla implícita, que tiene la doble condición de general y abstracta, conforme a la cual es posible la reelección, mediata o inmediata, por un solo período. Tal norma es general porque se aplica a todos quienes hayan sido o sean en el futuro elegidos a la Presidencia de la República y es abstracta, porque no se dirige a sujetos determinados sino a todos aquellos que puedan encontrarse en su supuesto de hecho. Como quiera que el acto legislativo rige a partir de su promulgación, era necesaria una previsión especial orientada a regular la situación de quien a la fecha de su expedición ya hubiese ejercido la presidencia o la estuviese ejerciendo para ese momento. Se trataba de precisar que, para efectos de la limitación de la reelección a un solo período, debía contabilizarse el ya corrido para la persona que hubiese sido elegida con anterioridad a la vigencia del acto legislativo, de tal manera que quien haya ejercido la Presidencia de la República antes de la vigencia de la reforma solo pueda ser elegido para un nuevo período presidencial.

Por virtud del carácter general y abstracto de la reforma y dado que, salvo disposición expresa en contrario, la misma debe entrar a regir a partir de su promulgación, para excluir al presidente en ejercicio de la posibilidad de la reelección habría sido necesaria una disposición expresa que difiriese la entrada en vigencia de la reforma hasta después de la próxima elección presidencial. Sin embargo, el reformador estimó que, puesto que se trataba de abrir un espacio de participación democrática, y la continuidad en el cargo del Presidente en ejercicio queda supeditada a un pronunciamiento del electorado en una campaña en la que pueden plantearse opciones distintas, no resultaba necesario posponer la vigencia de la reforma.

Dadas esas dos condiciones, esto es, (i) la presencia de una reforma constitucional que, de manera general y abstracta establece hacia el futuro la posibilidad de reelección presidencial, lo cual implica que (ii) la continuidad en el cargo del presidente en ejercicio no es una decisión del poder de reforma, sino una opción del electorado, encuentra la Corte que

el poder de reforma constitucional no excedió su competencia al permitir la reelección presidencial, incluida la del presidente en ejercicio y los expresidentes”.

9.- Como quiera que el primero de los cargos formulado en la demanda objeto de examen, relacionado con la vulneración del principio de igualdad, es, en sus elementos esenciales, el mismo que fue objeto de estudio en el fallo antes referido, esta Corporación habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia C-1040 de 2005.

Las acusaciones expuestas contra el Acto Legislativo 02 de 2004 por infracción al procedimiento establecido en el artículo 377 constitucional, en concordancia con los principios de soberanía popular, prevalencia del interés general y democracia participativa y pluralista, no cumplen con los requisitos mínimos de especificidad necesarios para adelantar el correspondiente juicio de constitucionalidad, razón por la cual está Corporación respecto al mismo se declarará inhibida, por operar la inepta demanda

10.- Resulta pertinente señalar que la acusación hecha por el demandante respecto del Acto Legislativo 02 de 2004, por violación al procedimiento señalado en el artículo 377 constitucional, en concordancia con los principios de soberanía popular, prevalencia del interés general y democracia participativa y pluralista, no especifica de manera diáfana la relación entre las normas demandadas y la presunta afectación de las disposiciones fundamentales señaladas, esto es, no indica razones detalladas, que denoten con claridad la forma en la que la normatividad acusada quebranta el Ordenamiento Superior.

11.- La Corte ha manifestado enfáticamente que para la realización de una demanda de inconstitucionalidad no basta con el señalamiento de una presunta situación inconstitucional y las disposiciones constitucionales que se estiman vulneradas, sino que siempre resulta necesario explicar al menos de manera sumaria, porque la situación descrita como contraria al orden constitucional, vulnera las normas superiores.

Si no se explica por qué lo descrito en la acusación vulnera la Carta, se configura simplemente una acusación y no una controversia constitucional, susceptible de ser desatada por este Tribunal Constitucional.

12.- En este orden de ideas, es menester decir que dicho planteamiento se fundamenta en un marco de generalidad y abstracción que no permite concretar o verificar la violación que

el accionante pretende demostrar, lo cual, por ende, impide la realización del correspondiente examen de constitucionalidad y conduce inequívocamente a la declaratoria de inhibición respecto al mismo.⁴

13.- Con referencia a la especificidad que debe acompañar a una demanda de inconstitucionalidad, esta Corporación en la sentencia C-1052 de 2001 señaló:

“...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.”

14.- En el presente caso, a la luz de lo expuesto, encuentra esta Corporación que respecto del planteamiento que cuestiona las normas acusadas por vulnerar el artículo 377 y, por ende, los señalados principios, debe señalarse que no ofrece argumentos sucintos o determinados que permitan delimitar el ámbito de la acusación, puesto que el actor se limita a señalar que la referida reforma constitucional debió ser aprobada a través de un referendo, esto es, someterse a la aprobación popular, pero no indica el por qué de dicha afirmación, no la sustenta, no hay claridad. Ello, impide, en consecuencia, realizar el correspondiente análisis de exequibilidad, pues no es menester de esta Corporación adelantar una estructuración oficiosa de los cargos que permita adelantar un juicio de constitucionalidad, respecto de las disposiciones demandadas.⁵

15.- Así mismo, resulta pertinente indicar que, en principio, es en la etapa del estudio de la admisibilidad de la demanda en la que debe definirse si la misma cumple o no con los requisitos en mención, esto es, lo relativo a su procedibilidad. Sin embargo, esta Corporación ha dejado por sentado que ese primer análisis responde a una valoración apriorística, que se hace para garantizar el derecho que tienen los ciudadanos de acceder a la administración de justicia. Nada obsta entonces para que, la Sala Plena modifique dicha decisión, cuando encuentre que en realidad no se han cumplido esos requisitos mínimos y necesarios que permiten estructurar verdaderos cargos y, por ende, adelantar un juicio de constitucionalidad.⁶

16.- Ahora bien, con relación al argumento presentado por el actor respecto de la inconveniencia de la figura de la reelección presidencial, de acuerdo a lo que registran los antecedentes del constitucionalismo colombiano, así como en lo referente a los graves peligros que, a su juicio, entraña la reelección del actual Presidente de la República, por el pobre desempeño del gobierno en materia económica y de seguridad interior, debe señalarse que ello no configura cargo de inconstitucionalidad alguno, razón por la cual esta Corporación debe abstenerse de realizar cualquier tipo de pronunciamiento sobre el particular, puesto que lo planteado constituye un problema de eficacia, más no de validez de las normas, por ende, escapan al juicio de constitucionalidad propio de este Tribunal.

Bajo este contexto, dicho tema está por fuera del control que corresponde realizar a la Corte Constitucional, en sí, no es un problema de constitucionalidad, sino que responde más a un cuestionamiento referido a la viabilidad o no de la reelección, es decir, es un asunto en el que no se cuestiona el valor de las normas a la luz de lo planteado por el ordenamiento jurídico, sino que pone en tela de juicio su efectividad⁷.

17.- Sobre este particular, la sentencia C-1040 de 2005 señaló:

“Tampoco cabe que la Corte se pronuncie sobre cuestionamientos que no se orientan a mostrar una sustitución de Constitución atribuible al nuevo diseño político institucional introducido por la reforma, sino a apreciaciones de la actora sobre la manera como el mismo sería puesto en práctica. De ese tenor son las afirmaciones de la demandante de conformidad con las cuales, por virtud de la reforma, desaparecerían los principios de igualdad, moralidad e imparcialidad en el ejercicio de la función pública o se dejarían sin sentido los fines esenciales del Estado, porque el Presidente, en procura de su reelección, ya no garantizaría los derechos de todos los colombianos y abusaría de su poder para promover su propósito reeleccionista. Tal como se advierte por el Ministerio Público, es evidente que se está ante “una acusación de trasgresión del límite del poder de reforma no porque la sustitución de la Constitución provenga de las normas reformativas en sí mismas consideradas, sino por la aplicación anómala o uso indebido que de ellas hagan eventualmente los funcionarios del Estado, bien por el Presidente que se candidatee para la reelección o aquellos autorizados para participar en actividades políticas por el acto reformativo y que antes lo tenían prohibido.

De esta manera, las apreciaciones de la actora se sustentan en supuestos que no están contenidos en el acto legislativo acusado y, que por el contrario, resultan opuestos a sus previsiones expresas. Así, el acto Legislativo 02 de 2004 no autoriza al Presidente de la

República a poner su cargo al servicio de la causa de su reelección, ni modifica los fines del Estado que el Presidente está llamado a cumplir, ni le atribuye nuevos poderes, ni lo habilita para que ejerza de manera abusiva y parcializada los que en la actualidad le confiere la Constitución. La reforma sólo permite, por un lado, que el Presidente en ejercicio o su vicepresidente, puedan presentarse como candidatos en la elección presidencial, y, por otro, que participen en política en las condiciones que para ello se establezcan en la ley estatutaria. Pero la Constitución, de manera expresa prohíbe (art. 127) “ la utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política”, y en el propio acto legislativo acusado se dispone que durante la campaña, el Presidente y el Vicepresidente de la República no podrán utilizar bienes del Estado o recursos del Tesoro Público, distintos de aquellos que se ofrezcan en igualdad de condiciones a todos los candidatos, exceptuando los destinados al cumplimiento de las funciones propias de sus cargos y a su protección personal. Así, la Constitución distingue entre la función pública y la persona llamada a ejercerla, y no autoriza, sino que prohíbe, que la Presidencia de la República se ponga al servicio de la reelección del Presidente en ejercicio, y solo autoriza que éste, en los términos de la ley estatutaria, participe en política para la promoción de su aspiración a un nuevo mandato. Los temores de la accionante sobre la manera como el presidente candidato aplicaría la reforma que permite la reelección inmediata no contienen, por consiguiente, verdaderos cargos, ni se orientan a mostrar que el diseño institucional contenido en el Acto Legislativo acusado comporte una sustitución de Constitución.” (Negrillas fuera de texto).

18.- A igual conclusión puede llegarse respecto de la acusación hecha con relación al ofrecimiento de prebendas burocráticas y a la incierta composición del Senado de la República, ya que éstos son argumentos que se salen de los parámetros jurídicos propios del juicio de constitucionalidad, por el contrario, encuentran su sustento en situaciones fácticas que el demandante, simplemente, expone de manera enunciativa.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

VII. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C- 1040 de 2005, mediante la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2004, por el cargo de vulneración del principio de igualdad.

SEGUNDO.- Declararse INHIBIDA para pronunciarse respecto de la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004, por vulneración del artículo 377 constitucional y los principios de soberanía popular, prevalencia del interés general y democracia participativa y pluralista, en razón a la configuración del fenómeno de la inepta demanda.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado CON SALVAMENTO DE VOTO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado CON ACLARACION DE VOTO

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General FIRMA EL SECRETARIO AD-HOC

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General Ad-Hoc

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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

C-278 DE 5 DE ABRIL DE 2006

(Expediente D-5777)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, expreso mi aclaración de voto en relación con lo decidido en la sentencia C-278 de 5 de abril de 2006 (Expediente D-5777), por cuanto en ella se decidió estar a lo resuelto en la sentencia C-1040 de 2005, respecto de la cual salvé el voto por cuanto considero que por las razones expuestas entonces el Acto Legislativo No. 02 de 2004 “por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” para autorizar la reelección inmediata del Presidente de la República es inconstitucional en su integridad.

Fecha ut supra

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-278 DEL 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

ACTO LEGISLATIVO DE REELECCION PRESIDENCIAL INMEDIATA-Vulneración de principios constitucionales/ACTO LEGISLATIVO DE REELECCION PRESIDENCIAL-Vicios en trámite legislativo (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5777

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2004, "Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, pero con la claridad de siempre, me permito presentar Salvamento de Voto frente a esta sentencia, con fundamento en los mismos argumentos ya expuestos en anteriores oportunidades mediante Salvamentos de Voto frente a las sentencias C-1040 del 2005 y C-174 del 2006, los cuales hacen relación tanto a razones de fondo, respecto de la destrucción material de la Constitución Nacional, como a vicios de procedimiento insubsanables, todo lo cual hace, en mi concepto, inexequible la reelección presidencial.

1. Las razones de fondo que he sostenido hacen relación a que la reelección presidencial viola valores, principios y derechos fundamentales de nuestra Constitución, como el principio

de soberanía popular, el principio democrático, los principios de libertad e igualdad, el principio de separación de poderes y el control del poder político, y por tanto es contrario al poder constituyente y traspasa claramente los límites de la competencia para reformar la Constitución.

De esta forma, considero que la institución de la reelección presidencial inmediata destruye valores esenciales y principios fundamentales de nuestra Carta Fundamental y viola en consecuencia los límites tanto expresos como implícitos a la reforma de la Constitución. En este sentido, considero que se ha violado la "identidad material axiológica del Estado".

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. Las razones de forma que he sostenido en este tema aluden en primer lugar a la incompetencia del Congreso para destruir o alterar valores o principios esenciales y constitutivos del ordenamiento constitucional colombiano, cuya guarda integral ha sido confiada al tribunal constitucional, lo cual configura un vicio de incompetencia.

En segundo lugar, existen claros vicios de procedimiento en la expedición de esta ley pues se violaron desde el inicio, hasta el final del trámite del acto legislativo, normas constitucionales no sólo del título XIII sino de toda la Constitución, así como también normas de la Ley Orgánica del Congreso. De este modo se ha violado, el preámbulo y los artículos 2; 40; 112, inciso segundo; el artículo 163 y 375 de la Constitución; el artículo 9 del Acto Legislativo 01 de 2003; y los artículos 176 inciso 2, 230-232 de la Ley Orgánica del Congreso (ley 5 de 1992).

Por las razones expuestas, me permito salvar mi voto frente a la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 En la sentencia C-1040 de 2005 se expresó un salvamento parcial de voto por parte del Magistrado Humberto Antonio Sierra Porto, en el que se discrepa de la opinión mayoritaria, señalando que los llamados vicios de competencia no pueden ser entendidos como sinónimo de los vicios de procedimiento y por esta vía realizar un control material o de contenido de los actos legislativos. A continuación se transcriben unos apartes del señalado documento:

“El artículo 241 constitucional hace parte de la Constitución orgánica colombiana y específicamente el conjunto de enunciados normativos que lo integran tiene la estructura de reglas de competencia, pues fijan las distintas atribuciones de la Corte Constitucional como órgano encargado de velar por la integridad de la Carta Política, por lo tanto su alcance y contenido puede ser precisado con ayuda de la interpretación gramatical. El numeral 1 de la disposición en comento textualmente dice:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación (negrillas y subrayas fuera del texto).

Pues bien, lo que está en discusión es el alcance de la expresión sólo por vicios de procedimiento en su formación, en lo que hace referencia al control de los actos reformativos de la Carta. Si acudimos a la interpretación gramatical, el adverbio sólo delimita todo el alcance del enunciado normativo examinado, pues excluye cualquier otro defecto distinto de los que constituyan vicios de procedimiento.

La cuestión radica, entonces, en tipificar los vicios de procedimiento en la formación de los actos reformativos de la Constitución, para lo cual habría que consultar las distintas ritualidades que han de cumplirse con ocasión del trámite de una reforma constitucional, las cuales varían de acuerdo al mecanismo de reforma de que se trate, pero se refieren en general a que se surtan los trámites o etapas previstas por la Constitución y las leyes que sirvan de norma interpuesta de control en estos casos, bien sea la Ley Orgánica del Congreso de la República o la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana.

El argumento expuesto en la sentencia C-551 de 2003, según el cual la competencia es un elemento integrante del procedimiento pues un trámite adelantado por quien carece de la potestad de adelantarlo estaría viciado es en principio cierto. Así, por ejemplo, se podría afirmar que un decreto expedido por el Presidente de la República no podría convocar un referendo constitucional, o que no sería posible adelantar una reforma constitucional por la vía de una consulta popular o un plebiscito. Sin embargo, extender este presupuesto para realizar un juicio sobre el contenido de la actuación, o sobre el resultado de un procedimiento de reforma, adelantado por el órgano que según la propia Constitución está “autorizado para ello, significa desnaturalizar el concepto de vicios de competencia y darle el significado de vicios de contenido.

En este caso, una pretendida interpretación sistemática con el supuesto propósito de armonizar distintos preceptos constitucionales, priva a la expresión vicios de procedimiento de su sentido natural u obvio que se deriva de las acepciones del lenguaje común y del lenguaje jurídico, la cual en definitiva reduce su ámbito de aplicación a aquellos defectos que

tuvieron lugar durante el trámite de la ley. Este uso artificioso del criterio de interpretación sistemática resulta además injustificado pues el texto literal de la disposición no es oscuro ni tiene vacíos que deban ser colmados. Si bien en definitiva es el intérprete quien decide cuando está ante un caso difícil que requiere un esfuerzo hermenéutico o, si se quiere, cuando hay que precisar la textura abierta del lenguaje normativo, el ejercicio de esta facultad no puede confundirse con la práctica de un decisionismo voluntarista que desconozca el tenor literal de los textos jurídicos.

Cabe adicionar que la interpretación que la reciente jurisprudencia constitucional hace del artículo 241.1 de la Carta también resulta contraria a la lógica. En efecto, la categoría de vicios de procedimiento o de forma se ha edificado doctrinalmente como opuesta al concepto de vicios de contenido o de fondo, pues mientras los primeros hacen referencia a defectos originados en el trámite legislativo, los segundos suponen la vulneración de los valores, principios y derechos consagrados en la Carta Política o en definitiva de cualquier precepto constitucional. En consecuencia extender el alcance del control de los vicios de procedimiento al examen material de los actos reformativos de la Constitución, supone una nueva categoría: la de los vicios de procedimiento “sustanciales” engendro de peculiar naturaleza que engloba en su interior y de manera simultánea los dos tipos de vicios, de manera tal que las distinciones creadas por la doctrina y adoptadas por la Constitución perderían su razón de ser.

Si acudimos a otro tipo de criterios interpretativos es posible llegar a la misma conclusión. En efecto si acudimos a la interpretación histórica o psicológica, entendida como originalista, es decir, si buscamos la intención del constituyente en el conjunto de textos que recogen la discusión en torno al artículo 241 de la Carta no cabe duda alguna que su “intención”, en la medida en que sea posible establecer una voluntad única de un cuerpo colegiado de una composición tan heterogénea como lo fue la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue la de establecer un límite claro a la potestad de control de los actos reformativos de la Constitución.

En efecto, todos los proyectos debatidos al igual que los informes de ponencia y las discusiones suscitadas en torno a las competencias del órgano de control constitucional coincidían en señalar que éstas debían limitarse cuando se tratara de reformas constitucionales a los vicios de forma. Esta común preocupación tenía origen precisamente en la controvertida jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia cuando fungía como órgano de control constitucional, según la cual había límites materiales en el poder de reforma de la Constitución.

Precisamente como reacción a dichos precedentes jurisprudenciales, que en definitiva condujeron a una imposibilidad de reforma de la Carta de 1886 y a la necesidad que la Constitución de 1991 fuera elaborada por medio de procedimientos extraconstitucionales se pretendió limitar las atribuciones del juez constitucional.

Entonces, el criterio histórico-psicológico, o si se quiere originalista también es contrario al control material de los actos reformativos de la Constitución.

Adicionalmente, como antes se consignó la teoría de los vicios de competencia para justificar el control material de las reformas constitucionales supone una ruptura del precedente de

esta Corporación en la materia, ruptura que nunca ha sido justificada de conformidad con las reglas de carga argumental que suponen decisiones de esta trascendencia. En efecto, desde su más temprana jurisprudencia la Corte Constitucional se rehusó a abordar el control material de los actos legislativos, buena prueba de ello es la sentencia C-543 de 1998 en la cual se sostuvo:

A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación, es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformativo. Cabe agregar que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes.

Aparte de las anteriores consideraciones, esta Corporación había señalado que el control de constitucionalidad por vicios de procedimiento en un Acto Legislativo debía limitarse a los cargos formulados por los demandantes en atención a las particulares características del trámite de reforma, a la limitación prevista en el artículo 241-1 de la Constitución y a la limitación temporal establecida en el artículo 379 superior.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Adicionalmente, si la teoría de vicios de competencia es entendida como un control procedimental y el resultado de utilizarla conduce a hacer un control sobre el contenido de las reformas constitucionales que puede llevar incluso a la declaratoria de inexecutable de ciertos temas o regulaciones –como ocurre precisamente en la sentencia C-1040 de 2005-, estamos en presencia de una interpretación apagógica o ad absurdum en la medida en que vicios procedimentales equivalen a vicios materiales o de contenido.

Entonces, la tesis de los vicios de competencia, como figura que permite hacer un examen sustancial de las reformas constitucionales no sólo es contraria a cualquier criterio interpretativo que pueda emplearse para establecer el alcance del enunciado normativo en el cual supuestamente se fundamenta, sino que también implica el abandono del precedente consolidado en la jurisprudencia de esta Corporación en materia de control de este tipo de textos normativos.”

Similar posición ya se había puesto de presente en el salvamento de voto que el referido Magistrado expuso frente al auto que resolvió el recurso de súplica correspondiente al expediente D-5656. En el mencionado escrito se señaló:

“1.- La Carta Política de 1991 prevé en sus artículos 241, 1 y 2, y 379 que la Corte Constitucional puede revisar la constitucionalidad de los actos legislativos, cuando estos sean demandados por cualquier ciudadano por disconformidad con el texto original. Empero, se

trata de una revisión de constitucionalidad restringida exclusivamente a verificar que el Congreso de la República ha actuado correctamente como poder constituyente constituido, esto es, respetando el “iter” constitucionalmente previsto. Así, la Corte Constitucional únicamente puede declarar la inconstitucionalidad de los actos legislativos cuando encuentre vicios de procedimiento, esto es, vicios formales por incumplimiento de disposiciones constitucionales.

2.- Lo anterior obedece a que uno de los principios esenciales derivado de la existencia de una multiplicidad de mecanismos para reformar la Constitución es precisamente el de la flexibilidad y el carácter abierto de esta misma. Por lo anterior, estimo que no es posible introducir, por vía de interpretación, elementos que hagan más rígida la norma fundamental y considero, así mismo, que limitar el poder de reforma distinguiéndolo de otros conceptos como sustitución o cambio, a pesar de que se haya respetado el “iter” legislativo, es atentar contra la razón fundamental que orientó al Constituyente de 1991. La Constitución Política, en lo que hace referencia a los mecanismos de reforma, reacciona contra la lógica de rigidez prevista en el ordenamiento constitucional anterior. En efecto, la actual Constitución establece un sistema de reforma que permite caracterizarla como flexible o cuasi flexible; la modificación, enmienda, reforma o como se quiera llamar a la posibilidad de disponer del texto constitucional sin tantas dificultades, es decir, con un menor grado de rigidez, es consustancial y “razón de ser” de la actual Constitución. Por ello, la interpretación de la mayoría de los colegas es, en mi opinión, contraria al texto constitucional y tiene consecuencias que ponen en evidencia esta incompatibilidad. Por una parte, conduce a caracterizar la Constitución como “rígida”, a dificultar y, en muchos casos, a impedir la reforma constitucional (la distinción entre reforma y sustitución es, desde mi punto de vista, artificiosa). Y, por otra parte, la teoría de los vicios de competencia como límite al poder de reforma, conduce a comprender la Constitución como norma cerrada o totalitaria, según la cual sólo pueden existir reformas que el mismo texto autorice, lo cual es una conclusión que expresa una contradicción de principio.

3.- A mi juicio, entonces, no es aceptable que esta Corporación sostenga la tesis según la cual el constituyente derivado carece de competencia para sustituir la estructura básica y filosófica que fundamenta la Constitución a través de reformas, pues toda derogación de la ley o la Constitución, en virtud del carácter sistemático del derecho, genera una realidad jurídica nueva, por lo cual, en últimas, siempre se verán modificados los principios filosóficos y la estructura misma de la Carta Fundamental.”

2 Sentencia C - 774/01.

3 Sentencia C- 478/98.

4 Sentencia C-116 de 2006.

5 Con relación a la inhibición, esta Corporación en la sentencia C-918 de 2002 señaló:“La inhibición en estos eventos no es un capricho formalista de esta Corporación sino que deriva de la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad y de las competencias limitadas de esta Corte. Y es que esta corporación ha señalado insistentemente que, salvo las hipótesis de

control automático, a ella no le corresponde examinar oficiosamente las leyes sino únicamente estudiar las demandas presentadas por los ciudadanos (CP art. 241). Y para que realmente exista una demanda, es necesario que el actor formule un cargo susceptible de activar un proceso constitucional, pues no le corresponde a esta Corporación imaginar cargos inexistentes ya que ello equivaldría a una revisión oficiosa. Además, es claro que este cargo debe suficientemente estructurado desde la presentación misma de la demanda, pues de no ser así, la demanda deberá ser inadmitida, y en caso de ser admitida, la sentencia deberá ser inhibitoria, pues la Corte no puede corregir, sin afectar el debido proceso constitucional, el defecto de ausencia de cargo. Por ello esta Corte ha señalado que “la ausencia de un requisito sustancial como el concepto de la violación, no puede ser suplida oficiosamente por la Corte y, por tratarse de una demanda inepta, debe proferirse sentencia inhibitoria”⁵. En tal contexto, la Corte reitera la importancia de que, no obstante el carácter público de la acción de constitucionalidad, los ciudadanos se esfuercen en estructurar adecuadamente sus cargos, a fin de permitir un verdadero debate y proceso de constitucionalidad”.

6 Ver sentencias C-116 de 2006 y C-1115 de 2004.

7 Para efectos de demostrar la inequidad del sistema el actor aporta datos correspondientes a la mesada promedio en cada régimen pensional, en los que pone de presente la desproporcionada diferencia que, a su juicio, existe entre la mesada pensional percibida por quienes pertenecen al Sistema General de Pensiones y quienes cotizan en los regímenes especiales.