Sentencia C-293/07

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional solo por vicios de procedimiento en su formación

REFORMA Y SUSTITUCION CONSTITUCIONAL-Diferencias

VICIO DE COMPETENCIA EN REFORMA CONSTITUCIONAL-Constituye un vicio formal

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Parámetros normativos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte Constitucional para estudiar cargos de contenido material/JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Alcance

La Corte constata que la argumentación de los demandantes se limita a predicar la existencia de una sustitución de la Carta y a invocar un conjunto de disposiciones constitucionales, pero sin demostrar cuál de los elementos del orden constitucional ha sido transformado de modo radical, cuál es el elemento incorporado por la reforma que ha producido una transformación de semejantes connotaciones y cómo ha tenido lugar la pretendida sustitución. En realidad, los demandantes le proponen a la Corte Constitucional la realización de un juicio material que escapa al ámbito de las competencias de control que la Corporación debe cumplir respecto de los actos legislativos, siendo oportuno anotar que el juicio de sustitución se orienta a establecer si ha subvertido el orden constitucional vigente en razón de una intervención excesiva del Congreso de la República capaz de trastocar el ordenamiento constitucional en vigor, al punto de transformarlo en otro distinto y que, por lo tanto, no persigue corregir la corrupción o las prácticas espurias que los demandantes traen a colación, pues de ser así se le abriría un espacio a la apreciación subjetiva del juez que, como se ha visto, precisamente es lo que se trata de evitar cuando se analiza si hubo o no sustitución de la Carta.

TRATADO INTERNACIONAL-No tiene rango supraconstitucional

INHIBICION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS MATERIALES-Cargo fundado en desconocimiento de referendo constitucional/INEPTITUD SUSTANTIVA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Actor no indicó norma constitucional que impida al Congreso reformar la Constitución después que se ha convocado un referendo que no ha surtido efectos respecto del tema objeto del acto acusado

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-No indicación de disposiciones del trámite legislativo que se desconocieron, ni forma en que supuestamente fueron quebrantadas/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo impreciso

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración/DECRETO DE CORRECCION DE YERROS-Facultad de los funcionarios de enmendar errores caligráficos o tipográficos en el texto de una norma, cuando no quede duda de la voluntad del Congreso/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad para expedir decreto de corrección de yerros/ACTO LEGISLATIVO-

Facultad del presidente de la República para enmendar errores caligráficos o tipográficos

En lo atinente a la alegada incompetencia del Presidente de la República para expedir un decreto en el cual se corrigen algunos errores caligráficos del título del Acto Legislativo 01 de 2005, se hace necesario puntualizar que el cargo ya fue objeto de análisis por esta Corporación. En efecto, en la Sentencia C-178 de 2007, la Corte aludió a las facultades para expedir decretos de corrección de yerros y después de señalar que, según el artículo 1 de la Ley 45 de 1913, le corresponde a los respectivos funcionarios enmendar los errores caligráficos o tipográficos en el texto de una disposición, cuando no haya duda sobre la voluntad del Congreso, la Corporación concluyó que la expedición de decretos de corrección de yerros es una función administrativa y ordinaria del Presidente de la República en el ámbito de la promulgación de las leyes, que, en el caso examinado, la corrección de un error mecanográfico en el título del acto Legislativo refleja lo sucedido en el trámite surtido en el Congreso y corresponde a una simple identificación del artículo de la Constitución adicionado y que el cargo formulado no estaba llamado a prosperar. En esta oportunidad, la Corporación ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia citada.

Referencia: expediente D-6385

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Demandantes: Andrés Gómez Roldán y Elson Rafael Rodríguez Beltrán

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Andrés Gómez Roldán y Elson Rafael Rodríguez Beltrán presentaron demanda de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 01 de 2005 “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

Mediante Auto del treinta y uno (31) de julio de dos mil seis (2006) el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia, ordenó comunicarla al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de la Protección Social, al Presidente del Seguro Social, al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), al Presidente de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS), al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas y a los Decanos de las

Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Nacional de Colombia y del Norte, para que intervinieran en caso de considerarlo conveniente.

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

II. TEXTO DEL ACTO LEGISLATIVO DEMANDADO

A continuación se transcribe el Acto Legislativo demandado:

Acto legislativo 01 de 2005

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

El Congreso de Colombia

Decreta :

Artículo 1°. 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 5º. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

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

I. LA DEMANDA

1. El escrito presentado por los demandantes

En términos generales los actores consideran violados el preámbulo y los artículos 2, 4, 13, 40.2, 93, 95.5, 152, 153, 374 y 378 de la Constitución Política, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Convenios 87, 98, 151 y 154 de la OIT.

1.1. El primero de los cargos formulados lo hacen consistir los demandantes en que el Congreso excedió el ámbito para reformar la Constitución, pues, en su criterio, la reforma sustituyó la Carta. Para sustentar esta acusación en la demanda se invocan los artículos 2, 4, 93, 46, 53, 64, 78, 95.1, 152, 153, 374 y 378 de la Constitución, se hace una referencia general a los límites de la reforma constitucional y se indica que la no aprobación del punto octavo del referendo comporta la instauración de limitaciones materiales “de carácter implícito” y absoluto.

Aluden los demandantes al clima de corrupción imperante, a las prácticas espurias, a los daños sociales que la justicia constitucional debe corregir, sobre todo cuando hay “vicios de procedimiento que se han presentado con antelación”, puntualizan que la reforma debe asegurar una participación popular “que legitime los cambios que puedan afectar al grueso de los ciudadanos”, agregan que la falta de difusión transparente del proceso “en altas horas de la noche” quebranta la legítima aprobación de una reforma que, además, constituye un cambio del modelo de Estado Social de Derecho, debido a “exigencias externas de carácter económico del Banco Mundial”.

Finalmente, los libelistas acotan que la reforma acusada toca “elementos que tienen una relación con la dignidad, con el trabajo, con las condiciones de la vejez” e incorpora

contenidos que van más allá de los límites permitidos por el pueblo como constituyente primario, de modo que es “inconstitucional e injusta a la luz de las limitaciones estatutarias existentes”, fuera de lo cual “el ejecutivo no puede a través de una ley de inferior categoría corregir los yerros que se presentan en un Acto Legislativo”, pues, de acuerdo con el artículo 374 superior, carece de competencia para hacerlo.

1.2. Como segundo cargo plantean los actores que el Acto Legislativo cuestionado viola los principios y valores constitucionales y dedican un acápite “al principio de dignidad humana” que, a su juicio, resulta vulnerado, porque la reforma “pone en peligro a las personas que en razón de su edad están en estado de debilidad manifiesta”, afecta a quienes tienen una vocación pensional o actualmente disfrutaban de pensión, mina los derechos sociales al “quitar beneficios como la mesada 14” y de esta manera acrecienta “la pobreza y la miseria de quienes tienen esa posibilidad que ha sido fruto del ahorro y del trabajo en forma proporcional”.

Adicionalmente los demandantes aducen el quebrantamiento del principio de igualdad y alegan que la reforma discrimina, pues “excluye conductas propias de un Estado Social de Derecho” y “privilegia a los detentadores del poder que estudiaron, revisaron y aprobaron la reforma”, a lo cual agregan la violación del bloque de constitucionalidad, puesto que, en su opinión, “las normas no pueden convertirse en una forma de violentar los derechos de quienes tienen una vocación pensional a través de conquistas como la mesada 14 por vía de tutela de la misma Corporación”, todo lo cual conduce a la violación de la Constitución “y por ende de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración de los Derechos Humanos y de los Trabajadores a través de la Organización Internacional del Trabajo”.

1.3. Al plantear el tercer cargo los demandantes aducen la “violación a la cláusula general de competencia por el ejecutivo al realizar aclaraciones y modificaciones a un acto legislativo realizado por el constituyente derivado”, ya que la Corte Constitucional avaló la corrección de errores caligráficos o tipográficos respecto de las leyes, mas no de los actos legislativos, toda vez que “estos no son promulgados por el Presidente de la República, sino por el Congreso”.

1.4. Según los actores, un cuarto cargo consiste en que se violan los “contenidos previstos en normas de carácter estatutario que establecen claras limitaciones en desarrollar reformas constitucionales por vía de acto legislativo en un período de dos años”. Para sustentar esta acusación los libelistas afirman que el punto octavo del referendo celebrado el 25 de octubre de 2003 no fue aprobado y que, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 134 de 1994, las normas que hayan sido derogadas o aprobadas mediante referendo no podrán ser objeto de decisión dentro de los dos años siguientes, salvo por decisión de la mayoría absoluta de los miembros de la respectiva corporación, de donde deducen que se violó el mandato de la ley estatutaria de mecanismos de participación, así como los artículos 4, 6 y 188 de la Constitución y los fallos de la Corte Constitucional, puesto que existe “una limitación temporal”.

1.5. La violación del principio de participación ciudadana es el quinto reparo planteado por los actores, quienes señalan que “a algunos ciudadanos no se les permitió participar”, lo cual, según informan, sucedió en el debate surtido “en la comisión primera constitucional” y, por lo tanto, consideran violados los artículos 13, 23, 29, 40, 48, 94 y 209 de la Constitución

y, además, los artículos 1 y 40.2, porque la reforma contraviene el mandato surgido del referendo. Agregan los demandantes que “se hicieron debates donde imperó el pupitrazo y no la votación nominal” y que “se hicieron discusiones en altas horas de la noche”.

1.6. El sexto cargo lo formulan los libelistas aduciendo que se vulneró la transparencia, que hubo publicidad tardía de los actos del poder legislativo, debates nocturnos y textos tardíos en las actas “que obstruyen el escrutinio público en un asunto que afecta a un gran volumen de la población colombiana con vocación pensional” e indican que “muchas piezas del rompecabezas de la reforma no aparecen en los boletines virtuales de consulta”, que resulta paradójico que “aún hoy para el ciudadano son lejanos los debates”, que el trámite se surtió en altas horas de la noche con violación del derecho a la participación “y al conocimiento de los debates a través del canal institucional” y que muchas de las gacetas “no aparecen de forma completa en la ficha del proyecto colgadas en las páginas web del Congreso de la República”.

1.7. Al formular el séptimo cargo los demandantes aluden a un vicio de forma que, en su criterio, comporta violación de los artículos 4, 6 y 241.1 de la Constitución y para demostrarlo transcriben ampliamente un apartado de la Gaceta del Congreso número 383 del 17 de junio de 2005, fuera de lo cual, puntualizan los actores que el reconocimiento de unos beneficios económicos para personas que no reúnan “las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión” quebranta el principio de unidad de materia y que la reforma, en su conjunto, “no es de carácter pensional sino una reforma anticorrupción”, es una reforma que “encuentra a la Constitución en relación con otros derechos sociales” y es “antitécnica pues hace alusión a leyes que son aspectos más cambiantes que las constituciones”.

2. La Coadyuvancia a la demanda

El ciudadano Carlos Rodríguez Díaz en su calidad de Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) presentó escrito para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

El coadyuvante recuerda que Colombia ha ratificado los convenios 87 y 98 de la OIT y que el Congreso de la República no es competente para derogarlos ni para establecer limitaciones al contenido de la negociación colectiva, pues los mencionados convenios contemplan derechos mínimos internacionales obligatorios para todos los Estados que integran la OIT.

A continuación puntualiza el coadyuvante que en materia de derechos económicos, sociales y culturales el Estado colombiano tiene obligaciones que debe cumplir satisfactoriamente y dentro de esas obligaciones destaca la progresividad, con “su correlativa prohibición de regresividad. Se refiere también el Presidente de la CUT al Protocolo de San Salvador y al principio de desarrollo progresivo que establece y conforme al cual “después de alcanzar ciertos niveles que garanticen el pleno ejercicio del derecho es improcedente e inadecuado adoptar medidas que incluyan límites y obstáculos en el disfrute pleno de éste”.

Así pues, según el coadyuvante, al limitar el derecho a la negociación colectiva en materia de pensiones, el Estado colombiano incumple la obligación de desarrollar progresivamente el contenido de los derechos económicos y sociales y, fuera de lo anterior, desconoce principios y valores constitucionales como la dignidad humana y la protección especial del trabajador,

razón que le lleva a sostener que las modificaciones al sistema pensional “significan una clara y abierta disminución de las condiciones del trabajador”, contraria al artículo 53 de la Carta.

Por último, el coadyuvante advierte que en caso de declarar la constitucionalidad del Acto legislativo 01 de 2005, subsistirían dos mandatos constitucionales antagónicos, toda vez que los artículos 53 y 96 le confieren prevalencia a los tratados de derechos humanos, mientras que el artículo 48 le impondría límites a la negociación colectiva y, de otra parte, señala, en concordancia con los demandantes, que el Acto Legislativo desconoce la limitación impuesta al Congreso de adelantar antes de dos años reformas negadas por vía de referendo.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo informó a la Corte que la Comisión Colombiana de Juristas, conjuntamente con la Central Unitaria de Trabajadores, presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 01 de 2005 y a título de intervención anexó copia de esa demanda.

Sostiene el interviniente que el derecho a la negociación colectiva en pensiones hace parte de la cláusula de Estado Social de Derecho, del bloque de constitucionalidad y del derecho internacional imperativo, motivo por el cual el Congreso excedió su competencia al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005, algunos de cuyos apartes sustituyeron un elemento definitorio e identificador de la Constitución.

Con base en amplias citas de la jurisprudencia constitucional y de los debates surtidos en la Asamblea Nacional Constituyente, el interviniente estima que hay una relación estrecha entre la negociación colectiva y varios principios del Estado Social de Derecho, tales como el pluralismo, la democracia y la paz y que, siendo el trabajo un principio fundamental, el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva era indispensable para garantizar el trabajo en un marco jurídico participativo y con respeto del derecho internacional vinculante para Colombia, de modo que eliminar la negociación colectiva en materia de pensiones significa eliminar el diálogo, favorecer la imposición y sustituir la Constitución.

Acto seguido, el interviniente dedica un apartado a demostrar que el derecho a la negociación colectiva hace parte del bloque de constitucionalidad, por haberlo indicado así la Corte al considerar que todos los convenios internacionales del trabajo ratificados por Colombia fueron integrados a la legislación interna, en virtud de lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 53 superior.

Añade el interviniente que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los convenios relativos a la libertad sindical y al derecho de sindicación y negociación colectiva están integrados en el bloque de constitucionalidad, que esa pertenencia es relevante cuando se trata de adelantar un juicio de sustitución y que, para efectos de sustentar el cargo, es indispensable ligar el contenido de estos derechos al concepto de Estado Social de Derecho,

porque la alteración grave de este postulado central equivale a una sustitución de la Carta.

Prosigue la intervención indicando que el derecho a la negociación colectiva es una norma imperativa de *ius cogens*, que, por lo mismo, el Congreso de la República no puede derogarla ni siquiera mediante reforma constitucional y que es nula la derogación proveniente del constituyente derivado, por cuanto, según el artículo 53 de la Convención de Viena, esta clase de normas sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional que tenga el mismo carácter.

Así las cosas, a juicio del interviniente, la conducta encaminada a desconocer estas obligaciones surgidas del derecho internacional comporta una sustitución del modelo constitucional existente y configura un vicio de competencia que la Corte puede analizar, por tratarse de una suplantación de un modelo que acoge el *ius cogens* por otro que lo asimila a cualquiera otra obligación convencional.

Después de efectuar algunas consideraciones sobre el *ius cogens*, el interviniente se refiere al derecho a la negociación colectiva como parte del derecho internacional imperativo y alude, en particular, a los convenios 87, 98, 151 y 154, así como a la Declaración de la OIT, instrumentos de los cuales, en su criterio, se deriva la protección del derecho a la negociación colectiva y su cumplimiento obligatorio para quienes sean parte de la OIT, como es el caso de Colombia que ha ratificado los convenios citados.

En las circunstancias anotadas, el interviniente concluye que el derecho a la negociación colectiva es norma imperativa de *ius cogens*, hace parte del bloque de constitucionalidad y es un principio de derecho internacional aceptado por Colombia, de todo lo cual se desprende que su derogación está vedada al Congreso de la República, pues implica sustitución de un principio fundamental de la Carta, aún cuando se trate de una derogación velada, ya que la permanencia aparente de los aspectos consustanciales a la Constitución encubre la anulación práctica de los efectos jurídicos en la medida en que se pasa de un modelo que acepta la obligatoriedad de las normas internacionales que, además, tienen jerarquía de *ius cogens*, a otro modelo en que se torna imposible su incorporación al orden jurídico interno y se les prohíbe expresamente.

A continuación el interviniente señala que el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005 sustituye la Constitución y cita distintos apartes en los que, en su opinión, queda evidenciada la eliminación del derecho a la negociación colectiva en materia pensional, pues no otra cosa surge del establecimiento de requisitos rígidos, de la imposibilidad de invocar acuerdos para cambiar lo establecido en el sistema general de pensiones, de la prohibición de regímenes especiales o de la eliminación de la mesada catorce y, finalmente, enfatiza que, en caso de que la negociación colectiva no sea considerada como aspecto consustancial a la Constitución de 1991, se ha configurado un vicio insubsanable “de mero trámite”, derivado de la vulneración por parte del Estado colombiano de la obligación de respetar los tratados internacionales y de denunciarlos, porque el Acto Legislativo no ha debido entrar en vigencia “hasta tanto no se hubiera surtido el trámite de denuncia de los Convenios”.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Ortiz Martínez, intervino en representación del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado.

Según el interviniente, la pregunta número 8 del referendo de octubre 25 de 2004 no fue votada negativamente, puesto que no alcanzó la votación mínima requerida y, en esa medida, carece de sustento el reparo que el actor formula, siendo necesario tener en cuenta que los mecanismos de reforma constitucional no son excluyentes.

Añade el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la Constitución de 1991 no estableció límites materiales expresos a la actuación del Congreso cuando éste actúa como poder constituyente derivado y que, por ello, siempre que se cumpla el procedimiento, la voluntad expresada es la del soberano, cuyo contenido no puede ser controlado.

Sostiene el interviniente que, no obstante lo anterior, la Corte ha considerado que tiene competencia para revisar aspectos de fondo cuando se trata de una sustitución de la Carta, evento en el cual es necesario estudiar los cargos por vicios de procedimiento y determinar si de los cargos restantes se deduce una sustitución parcial de la Constitución Política o si tan solo se trata de una oposición aparente entre normas constitucionales o de derecho internacional.

El interviniente señala que, al aplicar el juicio de sustitución a las acusaciones referentes a la dignidad humana y al derecho a la igualdad, se puede concluir “que el reproche de constitucionalidad planteado no puede constituir bajo ninguna perspectiva una sustitución de la Constitución Política”, dado que los demandantes no demuestran cómo se operó la sustitución de esos importantes principios.

Por último, en cuanto hace a la corrección de yerros ortográficos, el interviniente defiende la posibilidad de aplicar analógicamente el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913 que alude a leyes y a actos legislativos, “máxime si se tiene en cuenta que la misma Ley 5ª de 1992 en su artículo 227 remite al proceso legislativo de las leyes ordinarias en el trámite de actos legislativos en tanto que no se oponga a normas específicas del trámite de éstos contempladas en la Constitución Política”.

Por lo demás, en el escrito de intervención se agrega que el cuestionamiento de la competencia para expedir el decreto constituye un ataque al acto administrativo, mas no al acto legislativo, que sería absurdo que la corrección de un yerro ortográfico afectara la validez de una reforma constitucional, que no existe disposición alguna que restrinja la posibilidad de efectuar debates durante la noche y que no es cierto que no se hayan publicado todas las actas.

3. Intervención del Instituto de Seguros Sociales

La ciudadana Eliana Margarita Rois Garzón, en su calidad de Directora Jurídica Nacional del Instituto de Seguros Sociales intervino para solicitar a la Corte un fallo inhibitorio.

Anota la ciudadana interviniente que el control de constitucionalidad sólo procede por vicios de procedimiento en la formación de actos legislativos y no por el contenido material, e

indica que los actores no cumplieron con la obligación de señalar el trámite establecido en la Constitución y en la ley, para establecer luego cuál es el defecto procedimental que vicia el acto reformativo.

Adicionalmente, la interviniente puntualiza que “la propia Carta Política le dio plenas facultades al Congreso para reformar la Constitución y, en esa medida, mal podría endilgarse una supuesta incompetencia del legislativo para el ejercicio de una potestad superior” que es apenas una de las vías de reforma, pues existen otros mecanismos “que sólo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma o de trámite”.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006) en la Secretaría General de la Corporación se recibió el concepto del señor Procurador General de la Nación, en el cual le solicita a la Corte “ordenar ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia que se dicte dentro del expediente D-6264 o en subsidio, declarar exequibles los incisos tercero (segundo aparte), quinto, séptimo y noveno, párrafo 1º, y párrafos transitorios 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2005, en relación con el cargo de vicio de procedimiento en su formación por falta de competencia del Congreso de la República para decidir acerca de los mismos por tener un contenido normativo similar al de la pregunta 8ª del temario del referendo reformativo constitucional celebrado el 25 de octubre de 2003”.

Así mismo, el señor Procurador solicita a la Corte “ordenar ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias que se dicten dentro de los expedientes D-6457 y 6264 o, en subsidio, declararse INHIBIDA para conocer de fondo la presente demanda presentada contra algunos apartes del Acto Legislativo 01 de 2005, por adolecer dicho acto de un vicio de procedimiento en su formación relacionado con la vulneración del trámite de promulgación, consistente en la invalidez del mismo por haber sido objeto de sanción y promulgación, por parte de un servidor público carente de competencia para ello, un texto que genera serias dudas al ciudadano sobre la veracidad de su contenido” y, en consecuencia, “DEVOLVER el Proyecto de Acto Legislativo 01 al Presidente del Congreso de la República para que promulgue el acto legislativo que corresponda”.

Por último, el Jefe del Ministerio Público solicita a la Corporación declararse INHIBIDA para conocer de fondo de la presente demanda por ineptitud sustantiva de la demanda, debida a la “falta de claridad y especificidad en la formulación de los cargos de sustitución de la Constitución, violación de la dignidad humana, la igualdad y del bloque de constitucionalidad; vulneración de la participación ciudadana durante el trámite de la reforma pensional, afectación de la publicidad en los debates parlamentarios y en la publicación de las actas de los mismos; y el compromiso del principio de unidad de materia”.

Para sustentar sus solicitudes, el señor Procurador expone que aún cuando no pueden ser objeto de decisión, dentro de los dos años siguientes, las normas que hayan sido aprobadas mediante referendo, sí pueden serlo aquellas que “no lo hubieren sido por inexistencia de decisión popular de fondo, como sucede en relación con el contenido del artículo 8 del temario de referendo convocado mediante Ley 796 de 2003, porque no fue aprobado por

falta de validez en la votación” y careció de efectos. Según la vista fiscal, respecto de la pregunta 8 la votación total no excedió la cuarta parte del conjunto de ciudadanos que para esa fecha integraban el censo electoral y por ello el contenido del indicado artículo no nació a la vida jurídica, debido a la falta del requisito de la votación mínima requerida para su validez.

A continuación apunta el Jefe del Ministerio Público que el Presidente de la República no tienen competencia para sancionar y promulgar actos legislativos, puesto que, tratándose de actos del poder constituyente, deben ser ajenos a cualquier intervención del poder constituido. Los actos legislativos, entonces, existen con la sola aprobación del Congreso y para su validez sólo requieren de la promulgación que se realiza por intermedio del Presidente del Congreso, toda vez que el gobierno no debe intervenir para sancionar ni para promulgar tales actos.

Indica el Procurador que en el caso del Acto Legislativo 01 de 2005 se publicó en el Diario Oficial “el proyecto de Acto Legislativo en segunda vuelta” y que, con posterioridad, el Presidente de la República, mediante el Decreto 2576 del 27 de julio de 2005 corrigió un yerro en el título del Acto, lo cual no habría generado ningún vicio, de no ser porque se publicó un proyecto tramitado en segunda vuelta y “como consecuencia de la sanción y promulgación por parte de un servidor público incompetente para ello” y para disponer la corrección de errores caligráficos o tipográficos, lo cual significa que falta la promulgación y que, por lo tanto, “carece de validez en el ámbito jurídico nacional”.

Como resultado de lo anterior, el Jefe del Ministerio Público sostiene que la Corte debe declararse inhibida para conocer de fondo la presente demanda, puesto que el acto cuestionado adolece de un vicio de procedimiento en su formación relacionado con la vulneración del trámite de promulgación que consiste en haber sido promulgado por un servidor público incompetente “un texto que genera serias dudas al ciudadano sobre la veracidad de su contenido”.

Finalmente, en cuanto a la alegada sustitución de la Carta Política el Procurador considera que se trata “de un cargo que no es claro ni específico, porque los demandantes se limitan a efectuar una afirmación genérica sin las demostraciones o argumentaciones concretas que permitan asumir el estudio de constitucionalidad que pretenden”, problema que también se presenta en relación con los cargos atinentes a la violación de la dignidad humana, la igualdad, el bloque de constitucionalidad, el principio de participación ciudadana y a la unidad de materia, que son presentados en forma ambigua, sin soporte demostrativo fáctico y sin precisar el contexto constitucional concreto que se dice violado.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículo 241, numeral 1º, y 379 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Cuestión previa: la oportunidad de la demanda

Según lo previsto en el artículo 379 de la Carta, la acción pública de inconstitucionalidad intentada en contra de los actos reformativos de la Carta “sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación” y, como quiera que el Acto Legislativo 01 de 2005 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005, que fue corregido en virtud del Decreto 2576 de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 45.984 de 29 de julio de 2005, y que los actores presentaron la demanda ahora examinada el 20 de junio de 2006, la Corte observa que la acción se instauró dentro del término constitucionalmente autorizado.

3. Las solicitudes de inhibición

Son varios los reparos que los actores formulan para controvertir la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2005 y en relación con todos ellos en la intervención presentada en nombre del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales se le solicita a esta Corporación proferir un fallo inhibitorio, e idéntica petición se incluye en la vista fiscal.

Así las cosas, es indispensable establecer si las acusaciones planteadas son aptas para dar lugar al juicio de inconstitucionalidad y, con ese objetivo, la Corte recordará, brevemente, cuál es su doctrina acerca del control que adelanta respecto de los actos reformativos de la Constitución; de acuerdo con esa doctrina, pasará a establecer si los cargos formulados son idóneos y sólo en caso de que todos o algunos de ellos reúnan los correspondientes requisitos efectuará el pertinente análisis de constitucionalidad.

3.1. El control constitucional de los actos reformativos de la Constitución

En primer lugar se debe destacar que de acuerdo con el artículo 241-1 de la Constitución, la competencia de la Corte Constitucional sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos en contra de los actos reformativos de la Constitución, está circunscrita a los vicios de procedimiento en su formación.

Al precisar la noción de “vicio de procedimiento”, la Corporación ha puntualizado que el Congreso de la República tiene libertad para reformar la Carta, pero que su competencia no se extiende hasta la sustitución de la Constitución imperante por otra diferente y contraria¹.

De acuerdo con esta doctrina jurisprudencial, cuando el Congreso de la República, en ejercicio de su función de Constituyente derivado, desborda sus límites y pretende sustituir la Carta, dado que no está facultado para ello, incurre en el vicio de falta de competencia.

Siendo el de competencia un vicio de carácter procedimental, de acuerdo con los ya citados artículos 242-1 y 379 de la Constitución, la Corte puede entrar a verificar si el legislador, al actuar como constituyente secundario, excedió el marco de sus atribuciones y si, en lugar de reformar la Constitución, produjo una sustitución para la cual no cuenta con la debida autorización.

Existe diferencia, entonces, entre la reforma de la Carta y la sustitución de la misma. En efecto, la reforma que le compete al Congreso de la República puede contradecir el contenido de normas constitucionales, incluso de manera drástica, pues toda reforma implica transformación, pero el cambio no ha de ser tan radical que sustituya el modelo constitucional actualmente en vigor o que conduzca a reemplazar “un eje definitorio de la

identidad de la Constitución”, por otro “opuesto o integralmente diferente”².

Indica lo anterior que la distinción entre reforma constitucional y la sustitución, total o parcial de la Carta, no parte de la existencia de cláusulas intangibles o inmodificables, sino que se trata de evitar que, so pretexto de una reforma, el Congreso afecte los valores y los principios sobre los que se funda el Estado Constitucional de Derecho, esto es, que le confieren identidad, lo configuran como tal y por cuya afectación el mencionado Estado Constitucional perdería su esencia y pasaría a ser un modelo político y jurídico radicalmente distinto³.

La verificación de la competencia del Congreso es cuestión previa al desarrollo de las distintas etapas del procedimiento y, por ello, no se confunde con el análisis encaminado a establecer si el contenido material del acto legislativo objeto de la acusación se aviene o no a los dictados constitucionales.

Ahora bien, la Corte Constitucional “ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución”, motivo por el cual la Corporación “ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales y parciales de la Carta”⁴, cuyo propósito no es tornar irreformables algunos preceptos superiores, porque, según lo apuntado, todos los preceptos pueden ser objeto de reforma a condición de no generar una alteración que entrañe la sustitución, total o parcial, del modelo constitucional vigente.

De acuerdo con la jurisprudencia que al respecto ha sentado la Corte, la aplicación del referido método, que debe ser estricta, exige que la demanda presentada para acusar actos reformativos de la Constitución o disposiciones pertenecientes a esos actos y por sustituir la Carta, cumpla con los requisitos de claridad, pertinencia y suficiencia⁵, mediante la demostración concreta, clara y específica del modo como ha operado la comentada sustitución, identificando, por ejemplo, cuál de los elementos definitorios de la Carta ha sido sustituido, cuál es el elemento novedoso y distinto que se ha introducido y de qué forma ese elemento nuevo varía el régimen constitucional⁶.

No es admisible, entonces, que, so pretexto de la sustitución de la Carta, el demandante se limite a alegar que se ha subvertido el orden constitucional, sin demostrar cómo, o que, sencillamente, le proponga a la Corte Constitucional el adelantamiento de un juicio de constitucionalidad material basado en la comparación del contenido de una reforma constitucional con otras normas de la Carta Política⁷.

3.2. Los cargos relativos a la sustitución de la Constitución

Sobre la bases que sucintamente se han expuesto, pasa la Corte a analizar si los cargos que los actores esgrimen en su libelo son idóneos para activar la competencia de control que, en relación con las demandas ciudadanas presentadas en contra de actos reformativos de la Constitución, le ha sido atribuida a esta Corporación.

3.2.1. Conforme se ha consignado en los antecedentes de esta providencia y, según el orden utilizado por los demandantes en su escrito, la primera acusación consiste en la supuesta

sustitución de la Carta en que el legislador habría incurrido al expedir el Acto Legislativo 01 de 2005. En sustento de su afirmación los actores aducen la vulneración de los artículos 2, 4, 93, 46, 53, 64, 78, 95.1 152, 153, 374 y 378 de la Constitución, efectúan una referencia general a los límites de la reforma constitucional y aluden a la corrupción y las prácticas viciosas que, en su opinión, la justicia constitucional está llamada a corregir.

Sin mayor esfuerzo la Corte constata que la argumentación de los demandantes se limita a predicar la existencia de una sustitución de la Carta y a invocar un conjunto de disposiciones constitucionales, pero sin demostrar cuál de los elementos del orden constitucional ha sido transformado de modo radical, cuál es el elemento incorporado por la reforma que ha producido una transformación de semejantes connotaciones y cómo ha tenido lugar la pretendida sustitución.

En realidad, los demandantes le proponen a la Corte Constitucional la realización de un juicio material que escapa al ámbito de las competencias de control que la Corporación debe cumplir respecto de los actos legislativos, siendo oportuno anotar que el juicio de sustitución se orienta a establecer si ha subvertido el orden constitucional vigente en razón de una intervención excesiva del Congreso de la República capaz de trastocar el ordenamiento constitucional en vigor, al punto de transformarlo en otro distinto y que, por lo tanto, no persigue corregir la corrupción o las prácticas espurias que los demandantes traen a colación, pues de ser así se le abriría un espacio a la apreciación subjetiva del juez que, como se ha visto, precisamente es lo que se trata de evitar cuando se analiza si hubo o no sustitución de la Carta.

3.2.2. En segundo término, los actores plantean que el Acto Legislativo acusado viola los principios y valores constitucionales y, en especial, la dignidad humana, por cuanto pone en peligro a las personas que, por su edad, se encuentran en estado de debilidad manifiesta, afecta a los pensionados y a las personas con una vocación pensional, menoscaba los derechos sociales al quitar la mesada 14 y así contribuye a acrecentar la pobreza y la miseria.

En lo atinente a esta acusación caben las mismas consideraciones que se acaban de hacer, pues no se ha estructurado un cargo con la suficiente aptitud para desatar una controversia constitucional referente a una eventual sustitución de la Carta. Ciertamente, el cambio de los valores y principios basales del modelo constitucional conduce a la sustitución de la Constitución, pero no procede demostrar esa transformación mediante la mención de una serie de hipótesis que no se saben si tienen o van a tener ocurrencia práctica, ya que, conviene apuntarlo una vez más, no es esa la confrontación propia del juicio de sustitución y, si la Corte asumiera que ese es el método, en forma indebida fundaría su juicio en apreciaciones subjetivas.

Dentro de este mismo acápite aluden los actores al quebrantamiento del principio de igualdad y a la supuesta discriminación a que daría lugar el acto reformativo demandado, por cuanto, en su criterio, favorece a los detentadores del poder “que estudiaron, revisaron y aprobaron la reforma”.

La base de la acusación es deleznable y con fundamento en ella tampoco hay lugar a adelantar el juicio de sustitución pedido en la demanda, siendo esta la oportunidad para

reiterar que el análisis de la igualdad necesariamente lleva a una comparación de índole material que, como tantas veces se ha señalado, no corresponde a la competencia de control que la Corte ejerce sobre los actos reformativos de la Constitución¹⁰. Conforme lo ha destacado la Corte, la aplicación de un juicio de proporcionalidad “para analizar si efectivamente los derechos constitucionales han sido desconocidos y en qué grado” escapa “a la competencia de la Corte de acuerdo a la jurisprudencia antes reseñada, porque ello implicaría un juicio material”¹¹.

Aducen, además, los demandantes que sus planteamientos anteriores conducen a la vulneración de la Carta de las Naciones Unidas, así como de la Declaración de los Derechos Humanos y de los Trabajadores y también aquí resulta pertinente reiterar que “los tratados no tienen rango supraconstitucional y, por lo tanto, no es posible que la Corte realice una contrastación entre reformas constitucionales y el contenido de tales tratados”¹².

3.2.3. También exponen los libelistas que el Acto Legislativo tachado de inconstitucional quebranta contenidos previstos en normas de carácter estatutario que establecen claras limitaciones” para adelantar reformas constitucionales por la vía del acto legislativo en un período de dos años y, en apoyo de su tesis, señalan que el punto octavo del referendo celebrado el 25 de octubre de 2003 no fue aprobado y que, en esas circunstancias, el Congreso de la República no podía pronunciarse sobre esas normas dentro de los dos años siguientes, por establecerlo así el artículo 46 de la Ley 134 de 1994, Estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana.

Esta acusación ya fue analizada por esta Corporación y, entonces, en la presente ocasión sólo queda volver a indicar que “los argumentos del demandante no sólo pretenden un control material del Acto Legislativo a la luz de los artículos 95-1 y 374 de la Constitución, sino también una comparación material entre el contenido del referendo votado en el año 2003 y el Acto Legislativo acusado” y, por lo tanto, el cargo se basa “en un vicio material respecto del Acto Legislativo, que como lo ha indicado la jurisprudencia no es procedente ya que la Corte Constitucional carece de competencia para conocer de dichos cargos”¹³.

Por lo demás, en lo que atañe a esta acusación la Corte Constitucional, en la Sentencia C-178 de 2007, indicó que la demanda no cumplía con la carga de demostrar que el contenido de los apartes entonces acusados del Acto Legislativo 01 de 2005 es igual al de la pregunta 8 de la Ley 796 de 2003, mediante la cual se convocó a un referendo.

La Corporación verificó que, a pesar de que versan sobre el régimen de pensiones, los textos no son idénticos e indicó que, en tales circunstancias, correspondía al demandante demostrar que, no obstante las diferencias textuales, el contenido normativo del Acto Legislativo acusado es igual al contenido del punto octavo del referendo.

Además, la Corte puso de manifiesto que la pregunta ahora invocada por los actores no fue aprobada ni rechazada en el referendo, ya que no alcanzó el umbral de participación requerido, lo que hace que el límite establecido en el artículo 46 de la Ley 134 de 1994 no opere para el caso, fuera de lo cual expuso que el demandante tampoco había precisado cuál norma constitucional “le impide al Congreso reformar la Constitución después de que se ha convocado un referendo constitucional que no ha surtido efectos respecto del tema objeto del Acto Legislativo acusado”¹⁴.

Las consideraciones que se han traído a colación son enteramente predicables de la sustentación ofrecida por los actores en la presente demanda y, en consecuencia, también en esta oportunidad la Corte concluye que el cargo es inepto.

1. Acusaciones referentes a vicios de procedimiento

Específicamente, los actores se refieren a la violación del principio de participación ciudadana, al desconocimiento de la transparencia, a la configuración de un vicio de forma que habría violado los artículos 4, 6 y 241.1 de la Constitución y a la incompetencia del Presidente de la República para expedir un decreto que corrige unos errores caligráficos en el título del Acto Legislativo demandado.

3.3.1. Inhibición respecto del cargo formulado por violación del principio de participación ciudadana

En relación con el principio de participación ciudadana aducen los actores que fue violado durante el trámite, porque en el debate surtido “en la comisión primera constitucional (...) no se tuvo en cuenta la participación”. El cargo está formulado en términos vagos e imprecisos, pues los demandantes no informan a cuál comisión primera constitucional se refieren, si a la del Senado o a la de la Cámara de Representantes, tampoco expresan por qué se dejó de tener en cuenta la participación o qué tema se estaba debatiendo, en qué fecha o cuál de las disposiciones que regulan el procedimiento resultó afectada.

En las condiciones anotadas es evidente que el cargo no reúne los requisitos mínimos que se exigen, que no permite siquiera intentar la interpretación de la demanda en virtud del principio pro actione y como no le es dado a la Corte construirlo por sí misma, pues esa es una carga que corresponde al demandante, se impone considerar inepta la acusación para generar la verificación constitucional acerca del cumplimiento del trámite en la expedición del Acto Legislativo acusado.

3.3.2. Inhibición en relación con el cargo referente a la vulneración del principio de transparencia

Otra acusación que los actores formulan tiene que ver con la violación de la transparencia, porque hubo publicidad tardía de los actos del poder legislativo, debates nocturnos, textos tardíos y porque muchas gacetas no aparecen completas en la página web del Congreso, todo lo cual, en su criterio, “afecta a un gran volumen de la población colombiana con vocación pensional”.

Sobre la formulación del cargo cabe señalar que los demandantes no indican cuáles disposiciones del procedimiento habrían sido vulneradas y dejan de especificar en qué consiste la pretendida violación, pues no detallan, por ejemplo, cuándo y respecto de qué temas hubo publicidad, textos tardíos o debates nocturnos, cómo pudo esto afectar las decisiones del Congreso, cuáles actas fueron publicadas en forma incompleta y cómo, en concreto, se altera el procedimiento por esta causa. En definitiva, los libelistas no brindan los elementos mínimos que le permitirían a la Corte entrar a considerar la configuración de una

eventual inconstitucionalidad formal.

3.3.3. Inhibición respecto del séptimo cargo planteado en la demanda, referente a la configuración de un vicio de forma

También alegan los demandantes un vicio de forma que habría vulnerado los artículos 4, 6 y 241.1 de la Constitución y para demostrarlo transcriben apartes de la Gaceta del Congreso publicada el 17 de junio de 2005 de los cuales no se desprende con certeza cuál es la causa del alegado quebrantamiento, si la acusación es parcial o total, en qué etapa del procedimiento pudo haberse presentado la falla y concluyen aduciendo una vulneración del principio de unidad de materia que, en resumidas cuentas, hacen consistir en que “la reforma no es de carácter pensional, sino una reforma anticorrupción”, que “encuentra a la Constitución en relación con otros derechos sociales” y que es antitécnica, “pues hace alusión a leyes que son aspectos más cambiantes que las constituciones”.

Fuera de lo que se ha alcanzado a señalar en el párrafo precedente, de nuevo debe la Corte concluir que el cargo es inepto, porque no se indica cuáles de las disposiciones referentes al procedimiento fueron violadas y, si no se cumple con este requisito elemental, se carece del referente para establecer cómo ha operado la pretendida violación, siendo lo cierto que los demandantes tampoco lo precisan y que a la Corte no le atañe examinar la transcripción de un debate para inferir de ahí si se presenta alguna vulneración del procedimiento ni decretar la inexecutable con base en una escueta afirmación sobre el carácter antitécnico de la reforma.

3.4. Cosa juzgada en relación con el cargo por incompetencia del Presidente de la República para expedir un decreto de corrección de yerros del título del Acto Legislativo 01 de 2005

En lo atinente a la alegada incompetencia del Presidente de la República para expedir un decreto en el cual se corrigen algunos errores caligráficos del título del Acto Legislativo 01 de 2005, se hace necesario puntualizar que el cargo ya fue objeto de análisis por esta Corporación.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declararse INHIBIDA para conocer de los cargos relativos a la sustitución de la Constitución formulados contra el Acto Legislativo 01 de 2005, debido a la ineptitud sustancial de la demanda.

Segundo.-Declararse INHIBIDA para conocer de los cargos relativos a vicios de procedimiento por vulneración del principio de participación ciudadana, por desconocimiento de la transparencia y por el vicio de forma alegado como séptimo cargo, debido a la ineptitud sustancial de la demanda.

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-178 de 2007 en relación con el cargo por vicio de procedimiento originado en la falta de competencia del Presidente de la República para expedir un decreto de corrección de yerros en el título del Acto Legislativo 01 de 2005.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA 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 INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-293 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

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

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

Referencia: expediente D-6385

Demanda de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 01 de 2005, "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política"

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por cuanto considero, en primer término, que procedía una decisión de fondo sobre esta demanda, la cual reunía en mi sentir los requisitos señalados tanto por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, como los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para que pueda proceder un estudio abstracto de constitucionalidad. En segundo lugar, me permito reiterar, como lo he sostenido en otras oportunidades, que en mi concepto el Acto Legislativo 01 de 2005 es inconstitucional tanto por vicios de forma como de fondo.

Con fundamento en lo anterior, discrepo de la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA A LA SENTENCIA C-293 DE 2007

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-Contradicciones de esta tesis (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-6385

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2005 "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política"

Magistrado Ponente:

Dr. Rodrigo Escobar Gil

Habiendo votado de manera favorable el proyecto presentado en este caso por el señor Magistrado Ponente, estimo necesario hacer una muy sucinta aclaración sobre el sentido de mi voto en el presente asunto.

La razón que motiva esta aclaración es la necesidad de dejar nuevamente constancia de mi profundo desacuerdo con la tesis planteada por esta Corte a partir de la sentencia C-551 de 2003, conforme a la cual el juez constitucional puede examinar, como presupuesto previo al análisis de exequibilidad de un acto legislativo, si el Congreso de la República era o no competente para expedir dicha reforma, dependiendo de la materia de la cual ella trata.

Las razones de fondo por las cuales me aparto de esta tesis profesada por la mayoría de los magistrados que conforman la Sala Plena de esta corporación fueron expuestas somera pero suficientemente en la aclaración de voto por mí presentada con ocasión de la sentencia C-740 de 2006, en la que al adoptar una decisión inhibitoria con respecto a otra demanda presentada contra el mismo Acto Legislativo 01 de 2005, la Corte Constitucional tuvo ocasión de reiterar la hipótesis de la cual me aparto. En dicha ocasión discurrí brevemente sobre las inconsistencias de esta tesis, que no considero que tenga sustento en la Constitución de 1991, denotando además las inaceptables consecuencias que de ella se derivan y los graves peligros de desquiciamiento de la separación de poderes a que su aplicación puede llevar.

En consecuencia, si bien participo de la apreciación de que en el presente caso el demandante pretendía un control material sobre el contenido de la reforma constitucional acusada, razón por la cual procedía la inhibición adoptada, no comparto en cambio la reiteración de la tesis sobre vicios de competencia en el poder de reforma constitucional que la propia Constitución asignó al Congreso de la República.

Por consiguiente, me remito íntegramente a los argumentos expuestos en la aclaración de voto a la sentencia C-740 de 2006, a la cual atrás hice referencia.

Con mi acostumbrado y profundo respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-293 DE 2007

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA- Incompetencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-6385

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2005, "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política".

Demandantes: Andrés Gómez Roldán y Elson Rafael Rodríguez Beltrán.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

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

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

Sin embargo, estimo 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 al aprobar un acto legislativo y para realizar el así denominado “control de sustitución de la Constitución”, pues en mi opinión estas figuras implican realmente un control material de las reformas constitucionales, como he sostenido en ocasiones anteriores¹⁷, 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, teniendo en cuenta los límites que la Constitución ha previsto para conocer del control material o de contenido de los actos legislativos.

De esta manera, expongo las razones que me llevan a aclarar parcialmente el voto con respecto a la línea argumentativa que llevó a la Sala Plena de esta Corporación a adoptar la decisión en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Véase la Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

2 Cfr. Corte Constitucional, 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.

3 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005. M.P. MP: Manuel José Cepeda

Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-888 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-1124 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-986 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-986 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-986 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-178 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-178 de 2007.

16 Ver, entre otras, aclaraciones de voto a la sentencia C-740 y al auto A-262, ambos de 2006.

17 Consultar las sentencias C-1043 de 2005 y C-034 de 2006.