Sentencia C-395/11

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Inhibición por caducidad de la acción

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Caducidad

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Oportunidad

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS-La caducidad opera inexorablemente cualquiera sea el vicio de que se trate y en consecuencia pierde la Corte Constitucional su competencia para pronunciarse de fondo

Referencia: expediente D-8296

Actor: Wilson Ruiz Orejuela

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2009 "Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia"

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 241-1 de la Constitución Política, el ciudadano Wilson Ruiz Orejuela, demandó parcialmente el artículo 6º del Acto Legislativo No 01 de 2009, “Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, por considerar que sustituyó parcialmente la Constitución Política.

Mediante Auto del nueve (06) de octubre de 2010, la Magistrada sustanciadora admitió la demanda referida y ordenó fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República.

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

I. NORMAS DEMANDADAS.

El texto de las expresiones demandadas, el cual aparece resaltado y subrayado, es el siguiente:

ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2009

(julio 14)

Diario Oficial No. 47.410 de 14 de julio de 2009

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

…

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en el Parágrafo Transitorio 1o del artículo 107 de la Constitución Política.

“En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

“Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

“No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

“Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un

miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

“Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. El régimen de reemplazos establecido en el presente artículo se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del presente acto legislativo”.

I. LA DEMANDA.

La demanda que nos ocupa, fue presentada ante la Corte el 22 de septiembre de 2010. En opinión del demandante, el Congreso de la República se excedió en sus competencias al modificar el régimen de reemplazos de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular, para proscribir la sustitución en caso de que el elegido sea sujeto de medida de aseguramiento o de condena por delitos relacionados con el accionar de grupos armados al margen de la ley, con el narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad. Con esta actuación, sustituyó ejes definitorios de la identidad de la Constitución, como son los principios de soberanía popular, Estado Democrático de Derecho, pluralismo e interés general, fuente de la democracia participativa, del principio democrático y de la representación efectiva, dispuestos en el Preámbulo y en los artículos 1º, 2º y 3º de la Constitución, y desarrollados en los artículos 107, 108, 133, 258, 260, 263 y 263A de la Carta.

El accionante advierte que la excepción al régimen de reemplazos establecido con carácter general desconoce el valor superior del voto como instrumento que legitima a los miembros de las corporaciones públicas y los convierte en depositarios del principio democrático, con la mediación de los partidos políticos, consustanciales a una verdadera democracia.

La decisión del Congreso de negar en los casos señalados en el Acto Legislativo la posibilidad de reemplazo y disponer la pérdida de la correspondiente curul, constituye, en opinión del demandante, una medida antidemocrática, irracional y desproporcionada, y por consiguiente socava los principios señalados y frustra la voluntad del elector y "su confianza, no sólo en el elegido, sino en el partido o movimiento político que en su sentir recoge, canaliza y puede realizar sus ideales".

En su opinión, el ejercicio de la soberanía popular no se agota con el acto electoral, sino que se realiza hasta la fecha de culminación del periodo del elegido, por lo que si éste no puede culminar el mandato, el elector conserva su derecho a la representación a través del mismo partido o movimiento político en cabeza de otra persona, como intermediario de sus intereses. Así lo confirma el sistema de reemplazos establecido en la Constitución para cada uno de los cargos de elección popular que ella define, pues es el modo de garantizar el principio de la representación efectiva, base del estado democrático.

En este orden de ideas, la prohibición de reemplazo del elegido que se halle en las circunstancias descritas por la norma, contradice y subvierte, sin legitimación, el sistema democrático.

En segundo lugar, para el demandante, la modificación al sistema de reemplazos de los integrantes de las corporaciones públicas de elección popular sustituye el principio de igualdad consagrado en el Preámbulo y en el artículo 13 de la Constitución, puesto que ofrece un trato distinto sin justificación constitucional a los miembros de las corporaciones públicas de elección popular cuando se hallen incursos en circunstancias similares –la comisión de delitos-, en razón del tipo de delito cometido. La igualdad entre los electores también se desconoce al garantizar a unos la representación efectiva a través del mismo partido o movimiento político, mientras que a otros se les restringe o anula al prohibir el reemplazo de su elegido.

La reforma, indica el actor, también sustituye el valor justicia y el principio de la responsabilidad penal individual consagrados en los artículos 1, 2 y 29 de la Carta, toda vez que la finalidad constitucional del orden justo no se realiza con la medida adoptada. Por el contrario, se prodiga un trato injusto tanto al partido o movimiento político al que pertenecía el integrante de la corporación pública de elección popular, como al electorado "debido a que

sus ideales e intereses no tendrán canalización y menos realización a través del principio democrático". Tampoco se realiza el orden justo, al extender la responsabilidad penal, que en la dogmática penal constitucional es individual, al partido o movimiento político del cual forma parte el elegido y a su elector.

Igualmente, prosigue el demandante, se sustituye el principio de soberanía popular y la representación efectiva de las minorías étnicas y políticas y de la oposición (Preámbulo y artículos 1, 2, 3, 40 numerales 1, 2, 3 y 7, 95-5, 107, incisos 1 y 3, 108, incisos 2 y final, 112, 133, 258, 260, 261, 263 y 263ª de la CP). En estas disposiciones la Constitución consagra los mecanismos que protegen, garantizan, y dotan de efectividad a los derechos políticos de las minorías étnicas y políticas, y de oposición al Gobierno, grupos que con la reforma introducida se debilitan e incluso se anulan. La imposibilidad de reemplazar a quien representa a tales grupos, en el evento de que resulte sancionado con pérdida de la investidura por cualquiera de los delitos que originan dicha consecuencia, resulta particularmente gravosa para los grupos con circunscripciones especiales, como es el caso de indígenas, afrodescendientes, minorías políticas y residentes en el exterior, dada su limitada representación. En el caso de la oposición, plantea el demandante, ésta podría ser disminuida o incluso diezmada, si el gobierno de turno procediera a manipular en su favor y en contra de la oposición las circunstancias que dan origen a la imposibilidad de reemplazo del elegido.

También se alteran la posibilidad de recomposición del Congreso de la República y el principio de continuidad de las funciones estatales, ejes definitorios de la unidad constitucional según la voluntad del constituyente originario, con la consecuente afectación grave de la estructura de una de las ramas del poder público. Por igual motivo, el sistema electoral resulta también gravemente comprometido en su naturaleza y finalidad, como medio que es para la garantía, materialización y eficacia de la soberanía popular.

Finalmente, indica el demandante, se desconoce el artículo 374 de la Constitución al obviar los límites materiales impuestos al poder de reforma en cabeza del constituyente derivado.

I. INTERVENCIONES

1. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional se declare inhibida para proferir una decisión de fondo por haber operado el fenómeno de la caducidad de la acción pública de inexequibilidad, en los términos del artículo 379 de la Constitución.

Señala la Defensoría que de conformidad con lo que establece el artículo 379 Superior, los actos legislativos reformatorios de su texto sólo pueden ser declarados inconstitucionales "cuando se violen los requisitos establecidos en este título," es decir, el Título XIII de la propia Carta Política. Sostiene que dentro de los requisitos que deben concurrir para la expedición del acto reformatorio, se encuentra el de la competencia, en el sentido que lo plantea el artículo 374, al decir que el Congreso de la República debe ser competente para reformar la Constitución.

Señala la interviniente que el Acto Legislativo demandado fue expedido el 14 de julio de 2009, por lo que el plazo para interponer una demanda contra él venció el 14 de julio de 2010. Agrega que el Acto Legislativo demandado fue corregido mediante Decreto 3259 de 2009 y publicado de nuevo el 14 de agosto de 2009, por lo que aún en el evento de considerar como fecha de expedición, aquella en la que se hizo la segunda publicación, en todo caso, la acción de inconstitucionalidad habría caducado y por lo tanto, la Corte Constitucional deja de tener competencia para pronunciarse.

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia mediante apoderada judicial, con el fin de solicitar a la Corte Constitucional un fallo inhibitorio, por caducidad de la acción de inconstitucionalidad cuando se trata de demandas contra actos legislativos.

Para sustentar su solicitud, el apoderado del Ministerio, afirma que mediante Auto 229 de septiembre 10 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), la Corte señaló de manera clara que las

acciones por vicios de forma caducan, en el caso de los actos reformatorios de la Carta, dentro del año siguiente a su promulgación, y dado el lenguaje unívoco y categórico empleado por el Constituyente, “no le permiten al guardián de la integridad de la Constitución introducir excepciones.”

1. Intervenciones ciudadanas

Dos ciudadanos intervinieron en el proceso de la referencia, uno con el fin de que la Corte Constitucional se declarara inhibida por caducidad de la acción de inconstitucionalidad contra actos legislativos, dado que en el caso concreto había transcurrido más de un año desde la expedición del Acto Legislativo 01 de 2009,1 y el otro, con el fin de coadyuvar a la demanda, y sustentar por qué en este caso se había producido una sustitución de la Constitución.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en su concepto No. 5067 del 10 de diciembre de 2010, solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda instaurada, por estimar que ha operado la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

Advierte la Vista Fiscal que según el artículo 379 de la Carta, la acción pública contra los actos legislativos sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación, sin establecer distinciones de clase alguna en razón de los vicios que se invoquen. Argumenta que ésta es la interpretación que la Corte ha sostenido en torno a la acción pública de inconstitucionalidad contra actos legislativos, la cual se sustenta en su opinión, en la intención del Constituyente de garantizar estabilidad al ordenamiento superior. Para confirmar lo argumentado, el Procurador General de la Nación cita el auto del 4 de abril del 2005, al decidir el rechazo de una demanda instaurada por fuera del citado límite temporal.

Como la demanda, que aduce un vicio de competencia por sustitución de la Constitución, se presenta más de dos meses después de haber expirado el término de caducidad, es palmaria la caducidad de la misma.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1 y 379 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición jurídica demandada forma parte de un acto legislativo.

1. El problema jurídico

En opinión del demandante, el Congreso, al expedir los apartes acusados del artículo 6 del Acto Legislativo No. 1 de 2009 "por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia", se excedió en el poder de reforma que le ha sido conferido dentro de unos específicos límites materiales y sustituyó la Constitución al subvertir aspectos centrales de su identidad, cuando proscribió del régimen de reemplazos, consagrado en caso de faltas absolutas o de faltas ocasionadas por la aplicación de medidas de aseguramiento de los integrantes de corporaciones públicas de elección popular, los eventos en que el elegido sea condenado o sometido a medida de aseguramiento con ocasión de delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o delitos de lesa humanidad.

De lo anterior surge que el problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente:

¿La prohibición para reemplazar al elegido para un cargo en un órgano plural de elección popular, cuando éste sea sujeto de una medida de aseguramiento o de una condena penal exclusivamente en razón de delitos relacionados con grupos armados ilegales o narcotráfico, o por delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, implica una sustitución del principio de soberanía popular, del principio democrático y de representación, del principio de igualdad, del valor justicia y del principio del pluralismo y de la multiculturalidad?

Con el fin de resolver el anterior problema, la Corte recordará brevemente la doctrina constitucional sobre su competencia para conocer de demandas contra actos reformatorios de la Constitución y sobre la carga argumentativa que deben cumplir las demandas que aleguen una sustitución de la misma.

1. Cuestiones preliminares: Caducidad de la acción de inconstitucionalidad

3.1. De conformidad con el artículo 379 de la Carta, la acción pública contra los Actos Legislativos "sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2".

En el caso de la demanda presentada por el ciudadano Wilson Ruíz Orejuela, ésta fue radicada en la Corte Constitucional el día 22 de septiembre de 2010. El Acto Legislativo No 01 de 14 de julio de 2009 demandado en este proceso, fue promulgado el 14 de julio de 2009.2

Según lo que establece el artículo 379 inciso segundo de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad contra este tipo de actos sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación oficial. Como la publicación del Acto Legislativo N° 1 de 2009, ocurrió el 14 de julio de ese año, la acción habría caducado el 14 de julio de 2010. Teniendo en cuenta la fecha en que fue presentada la demanda, se presenta el fenómeno de la caducidad, por lo cual la Corte deberá inhibirse para pronunciarse sobre la misma.

En este sentido se pronuncia el Procurador General de la Nación en su concepto, con respecto Acto Legislativo No. 1 de 2009 "por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia".

3.2. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse de fondo con carácter vinculante, en dos tipos de decisiones: (i) al resolver recursos de súplica contra los autos en los que los magistrados sustanciadores rechazaron demandas contra actos legislativos después del año de su expedición;3 (ii) al hacer alusiones al tema en obiter dicta, en casos en los que el asunto bajo revisión era una demanda contra normas de rango legal.

3.2.1. Un ejemplo del primer tipo de decisión, es el Auto No. 065 de 2005 (MP. Jaime Araujo

Rentería) al que hace referencia la Vista Fiscal, mediante el cual la Corte Constitucional confirmó el rechazo de una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No 01 de 2003, acto recurrido en súplica. En esa ocasión la demanda que dio lugar a dicha decisión, planteaba una inconstitucionalidad sobreviniente entre el texto constitucional y las reformas constitucionales que supuestamente fueron rechazadas por el pueblo a raíz de la convocatoria a un referendo constitucional por la Ley 796 de 2003, relativas a la cifra repartidora, listas únicas y reconocimiento de personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos, por lo cual era necesario expulsar del ordenamiento jurídico esas normas. Dicha demanda había sido rechazada4 porque de acuerdo con el artículo 379 Superior "por expreso mandato superior opera un término de caducidad para que los ciudadanos puedan interponer acciones de inconstitucionalidad contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que fuere el vicio alegado. Vencido este plazo, la Corte pierde competencia para asumir el conocimiento de dichos asuntos".5

La Corporación confirmó esta decisión, al señalar, luego de citar el art. 379 Superior, que "de este texto se desprende con total claridad que las demandas de inconstitucionalidad contra los actos legislativos, entre otros, sólo proceden dentro del año siguiente a su promulgación, lo cual se explica por el propósito del constituyente de otorgar seguridad al ordenamiento constitucional, mediante la interdicción del examen judicial de sus reformas después de transcurrido el tiempo señalado". Verificada la fecha de expedición del acto demandado y comprobar que había transcurrido un año y siete meses, concluyó que era "manifiesto que la Corte carece de competencia para conocer de dicha demanda y, por consiguiente, es procedente el rechazo de la misma, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 6º del Decreto 2067 de 1991, en virtud del cual "se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente".6

En el Auto 229 de 2008,7 ya mencionado en el cual la Corte confirmó el auto que había rechazado una demanda contra el parágrafo transitorio del artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2004, "por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".8 En el recurso de súplica, el demandante afirmaba que debía aplicarse una excepción al término de caducidad previsto en el artículo 379 Superior dado que la certeza del vicio de trámite sólo se había producido con posterioridad al vencimiento del plazo fijado en la norma constitucional.9 En opinión del demandante "en este caso el término

de caducidad no debe contarse desde la fecha de promulgación del Acto Legislativo “sino desde el momento en que el delito tipificado en el Código Penal como ‘cohecho propio’ sirvió de medio para que se diera el vicio de procedimiento constitucional que aprobó el Acto Legislativo; es decir a partir del 26 de junio de 2008”.

La Corte sostuvo al decidir el asunto, lo siguiente:

A este respecto la Corte observa (…) el segundo inciso del artículo 379 ibídem prescribe que la acción pública contra los actos reformatorios de la Constitución, incluidos los actos legislativos, “sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación”.

En relación con el tema debe reconocerse que la claridad de estas disposiciones superiores, así como su lenguaje inequívoco y categórico, no le permiten al guardián de la integridad de la Constitución introducir excepciones como la propuesta por el demandante.

Además, estas normas no admiten excepciones, pues con ello se pondría en riesgo el valor de la seguridad jurídica, principio que se deriva del contenido de varios preceptos constitucionales y cuya importancia y trascendencia han sido relievadas en múltiples ocasiones por la jurisprudencia de esta Corte10.

Las reglas que el Constituyente de 1991 previó con respecto al control de los vicios de forma que pudieren haber afectado el trámite de (…) los actos legislativos, intentaron balancear la importancia de resguardar y hacer valer las reglas de procedimiento recogidas por la Carta Política, con la conveniencia de que este tipo de controversias se resuelvan en un tiempo prudencial, ya que su tardía proposición podría causar a la sociedad más dificultades que beneficios.

Por ello se estableció entonces un término de caducidad, a partir del cual existe un espacio de tiempo razonable para ventilar este tipo de situaciones, expirado el cual ellas no podrán ser planteadas.

A partir de lo expuesto, no hay lugar a hacer en relación con el tema, ningún tipo de excepciones, ni aún frente a situaciones como la que plantea el recurrente.

3.2.2. En cuanto al segundo tipo de decisiones, es posible citar como ejemplo la Sentencia C-1120 de 200811 mencionada también por el Procurador, en la que la Corte ciertamente

advirtió que la caducidad consagrada en el artículo 379 de la Carta cobijaba todos los vicios, tanto los de forma como los de competencia, de las reformas legislativas.

Si bien la conclusión a la que llega la Corte constituye en realidad un obiter dicta, como quiera que la ratio decidendi del caso resuelto por la Corte estaba circunscrito a resolver si el Presidente de la República había incurrido en un exceso en el ejercicio de las facultades extraordinarias al incluir en los Decretos con fuerza de ley normas que ordenan efectuar descuentos a las primas de vacaciones de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con base en el literal a) del artículo1°, de la Ley 66 de 1989, y no a resolver una demanda contra un acto legislativo, era necesario recoger la doctrina constitucional en la materia. Sobre el punto, dijo la Corte lo siguiente:

"Ahora bien, cuando esa misma acusación por incompetencia del órgano se hace valer contra actos legislativos, por expresa y especial disposición constitucional, debe declararse la caducidad de la acción si se presenta después de pasado un año desde la promulgación del acto. En este caso, la caducidad opera por expreso mandato del artículo 379, que dice: [l]a acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2°" (artículo 379, C.P.).12 La caducidad cobija todos los vicios – tanto los vicios de forma como los vicios de competencia – para el caso de las reformas constitucionales".

3.3. Lo anterior confirma que cuando se trata de acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos legislativos adoptados por el Congreso de la República, la caducidad opera inexorablemente cualquiera sea el vicio de que se trate y en consecuencia pierde la Corte Constitucional su competencia para pronunciarse de fondo, como quiera que el constituyente no distinguió entre los tipos de vicios que pueden presentarse a lo largo del trámite legislativo. Dada la contundencia del texto constitucional, no le es dable a esta Corporación pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia.

Como en esta ocasión la demanda contra el artículo 6° del Acto Legislativo N° 1 de 2009 "por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia", fue presentada más de un año después de promulgado el acto legislativo, teniendo en cuenta que la demanda se presentó el 20 de septiembre de 2010, la Corte se inhibirá para conocerla por haberse presentado el fenómeno de la caducidad de la acción.

I. DECISION

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

DECLARARSE INHIBIDA para proferir un fallo de mérito en relación con los apartes demandados del artículo 6 del Acto Legislativo 01 de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, por caducidad de la acción.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

Aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con aclaración parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-395/11

Si bien comparto la decisión tomada por la Sala Plena, en la cual se declaró inhibida para proferir un fallo de mérito en relación con los apartes demandados del Acto Legislativo 01 de 2009, habida cuenta que las acciones de inconstitucionalidad contra el acto legislativo habían caducado, estimo pertinente manifestar que, en mi criterio, hay otro argumento adicional que sustenta la decisión de inhibirse, el cual consiste en que la Corte Constitucional no tiene competencia para conocer sobre pretendidos vicios de competencia en que incurra el Congreso en la aprobación de un acto legislativo, es decir, para realizar el así denominado "control de sustitución de la Constitución"

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-Competencia de la Corte Constitucional solo por vicios de procedimiento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE COMPETENCIA-Supone un control material que escapa a la competencia de la Corte Constitucional

Como lo he sostenido de tiempo atrás, la implementación de la teoría de los “limites competenciales del poder de revisión” o teoría de “inconstitucionalidad por sustitución”, como también es denominada, implica realmente un control material de las reformas constitucionales, por lo tanto esta modalidad de examen escapa del ámbito de competencias de esta Corporación, que, según lo establece el art. 241.1 de la Constitución, sólo puede circunscribirse a los vicios de procedimiento en la formación de los actos reformatorios de la Constitución. Cuando la Corte hace un juicio de sustitución se esta extralimitando en sus competencias o funciones, siendo ella misma la que incurre en un vicio de competencia.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Implicaciones negativas de su ejercicio

Son tres las principales consecuencias, todas ellas con connotación negativa, que conlleva la aplicación de esta teoría, las cuales deberían ser tenidas en cuenta para en un futuro cambiar la línea jurisprudencial y dejar de lado dicha teoría: (i) la misma riñe con el tenor literal del artículo 241.1 de la Carta y permite un control material de las reformas constitucionales; (ii) su implementación implica un cambio radical y profundo en el concepto de Constitución, al avanzar hacia el concepto de Constitución material; y (iii) dicha postura plantea una distinción artificial entre las distintas vías de reforma a la Constitución. La implementación de la teoría ha abierto la posibilidad de que los ciudadanos utilicen esta vía para demandar las reformas a la Constitución por aspectos materiales con los cuáles no se encuentran de acuerdo, algo que se refleja en la sentencia objeto de análisis.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Incompetencia de la Corte Constitucional

Referencia: expediente D-8296

Actor: Wilson Ruiz Orejuela

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2009

“Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”

Magistrada Ponente:

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

Comparto plenamente la decisión tomada por la Sala Plena, en la cual se declaró inhibida para proferir un fallo de mérito en relación con los apartes demandados del Acto Legislativo 01 de 2009. Sin embargo, estimo pertinente manifestar que, en mi criterio, hay otro argumento adicional que sustenta la decisión de inhibirse, el cual consiste en que la Corte Constitucional no tiene competencia para conocer sobre pretendidos vicios de competencia en que incurra el Congreso en la aprobación de un acto legislativo, es decir, para realizar el así denominado “control de sustitución de la Constitución”.

Para adoptar tal decisión, la mayoría consideró que las acciones de inconstitucionalidad contra el acto legislativo habían caducado, pues ya había transcurrido el año siguiente a su promulgación, tiempo dentro del cual proceden las demandas contra actos reformatorios de la Constitución, situación que despojaba a la Corte de la competencia para pronunciarse de fondo sobre los vicios planteados.

Ahora bien, en mi opinión, la falta de competencia de la Corte se deriva, además, del hecho que la Corporación sólo puede pronunciarse sobre vicios de procedimiento y no así sobre vicios sustanciales, como los planteados por el accionante. Para fundamentar mi postura, voy a reiterar mi posición sobre la teoría de la inconstitucionalidad por sustitución y la naturaleza que esta tiene.

Como he sostenido de tiempo atrás, la implementación de la teoría de los “limites competenciales del poder de revisión” o teoría de “inconstitucionalidad por sustitución”, como también es denominada, implica realmente un control material de las reformas constitucionales, por lo tanto esta modalidad de examen escapa del ámbito de competencias de esta Corporación, que, según lo establece el art 241.1 de la Constitución, sólo puede circunscribirse a los vicios de procedimiento en la formación de los actos reformatorios de la Constitución. Dicho en otras palabras, cuando la Corte hace un juicio de sustitución se esta extralimitando en sus competencias o funciones, siendo ella misma la que incurre en un vicio

de competencia.

Mi postura al respecto se ve reflejada en los salvamentos y en las aclaraciones que he suscrito cuando se ha abordado el tema (C-970 de 2004, C-971 de 2004, C -1040 de 2005, C-181 de 2006, C -740 de 2006, C- 153 de 2007, C-293 de 2007, C-588 de 2009, C-141 de 2010) entre los que sobresalen el salvamento de voto a la sentencia C-1040 de 2005, en la que hice un análisis detallado y pormenorizado de mi postura y la aclaración de voto de la sentencia C- 141 de 2010 -dicha providencia declaró la inconstitucionalidad de la ley 1354 de 2009, que convocó al pueblo a un referendo que permitiera la reelección presidencial por segunda vez- en la que, a pesar de haber sido Magistrado ponente, me aparté de la decisión mayoritaria con respecto a este tema especifico.

Desde que se acogió la teoría de la sustitución en la sentencia C -551 de 2003, la Corte de forma reiterada la ha utilizado, lo que ha originado la difícil tarea de definir los alcances y el modo de empleo de una teoría que, como lo he venido señalando, encierra numerosas contradicciones internas; ellas se presentan, especialmente, en lo que respecta a la naturaleza del control, a la metodología que se debe implementar para hacerlo efectivo y al problema de su estrecha relación con el concepto de intangibilidad del texto constitucional.

Son tres las principales consecuencias, todas ellas con connotación negativa, que conlleva la aplicación de esta teoría, las cuales deberían ser tenidas en cuenta para en un futuro cambiar la línea jurisprudencial y dejar de lado dicha teoría: (i) la misma riñe con el tenor literal del artículo 241.1 de la Carta y permite un control material de las reformas constitucionales; (ii) su implementación implica un cambio radical y profundo en el concepto de Constitución, al avanzar hacia el concepto de Constitución material; y (iii) dicha postura plantea una distinción artificial entre las distintas vías de reforma a la Constitución

Adicionalmente, la implementación de la teoría ha abierto la posibilidad de que los ciudadanos utilicen esta vía para demandar las reformas a la Constitución por aspectos materiales con los cuáles no se encuentran de acuerdo, algo que se refleja en la sentencia objeto de análisis.

Con base en la línea de razonamiento mostrada en esta demanda, considero que en este caso la Corte Constitucional no tiene competencia para hacer un juicio de sustitución. Es por ello, que, si la acción hubiese sido presentada en el tiempo en el que procedía, igualmente la

Corte habría tenido que declararse inhibida, pues esta Corporación únicamente podrá hacer análisis por vicios de procedimiento y no por aspectos materiales, como dice expresamente el articulo 241de la Constitución.

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

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-395/11

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATORIOS DE LA CONSTITUCION-Inhibición por caducidad de la acción (Aclaración de voto)/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS POR VICIOS DE COMPETENCIA-Procedencia de la inhibición (Aclaración de voto)

VICIOS DE COMPETENCIA EN ACTOS LEGISLATIVOS POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCIÓN-Procedencia de la inhibición (Aclaración de voto)

Si bien manifiesto mi acuerdo con la decisión de la Corte de declararse inhibida para fallar sobre la demanda interpuesta contra el Acto Legislativo 01 de 2009 por la caducidad de la acción, la Corte ha debido exponer una razón adicional para declararse inhibida basada en el cargo por vicios de competencia del Congreso.

JUICIO DE SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Improcedencia en tanto los parámetros no sean objetivos, explícitos y determinables (Aclaración de voto)

Debo manifestar mi desacuerdo con la teoría de la sustitución, en tanto el juicio de sustitución que se realiza en su desarrollo, recurre a parámetros oscuros y de difícil identificación, y mientras la indeterminación no se subsane con la identificación de parámetros objetivos, explícitos y determinables para entonces, a partir de una base sólida, se determine si en realidad el Congreso de la República está incurriendo en un vicio de competencia o no.

Referencia: expediente D-8296

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2009 "Por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia".

Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa

Aclaro mi voto frente a la sentencia de constitucionalidad C- 395 de 2011, aprobada por la Sala Plena en sesión del dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011), por las razones que a continuación expongo:

En primer término, debo manifestar mi acuerdo con la decisión de la Corte de declararse inhibida para fallar sobre la demanda interpuesta contra el Acto Legislativo 01 de 2009.

Al respecto, debo manifestar que es cierto que el artículo 379 de la Carta es claro al señalar que "La acción pública contra estos actos [incluidos los actos legislativos] sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación", y que en el caso concreto se demostró que la demanda incoada por el ciudadano Wilson Ruíz Orejuela fue interpuesta el día 22 de septiembre de 2010, cuando la publicación del Acto Legislativo N° 1 de 2009, ocurrió el 14 de julio de ese año.

Sin embargo, la Corte ha debido exponer una razón adicional para declararse inhibida para pronunciarse sobre la demanda, en tanto la misma está basada en el argumento de que el Congreso "se excedió en sus competencias al modificar el régimen de reemplazos de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular […y…] sustituyó ejes definitorios de la identidad de la Constitución, como son los principios de soberanía popular, Estado Democrático de Derecho, pluralismo e interés general, fuente de la democracia participativa, del principio democrático y de la representación efectiva"13. El cargo formulado, por tanto, se encamina a enjuiciar el Acto Legislativo 1 de 2009 por haber ocurrido en su trámite vicios de procedimiento, al excederse la competencia del Congreso de la República por haberse supuestamente afectado de ejes definitorios, implícitos en el texto constitucional. Esta situación, en opinión del demandante, implicaría la inconstitucionalidad del acto reformatorio por cuanto el poder de reforma de la Constitución se habría desbordado al hacerse en realidad una sustitución de la Constitución por otra sustancialmente diferente, cuestión que según los defensores de dicha teoría, estaría proscrita en nuestro ordenamiento.

Al respecto debo manifestar que me encuentro en desacuerdo con la teoría de la sustitución, en tanto el juicio de sustitución que se realiza en su desarrollo, recurre a parámetros oscuros y de difícil identificación, que finalmente están librados a la voluntad del juzgador en su determinación, para establecer si se ha incurrido en excesos en el ejercicio de la competencia del Congreso de la República. Esta circunstancia, que afecta el proceso que adelanta el Tribunal constitucional, deriva de que los ejes definitorios no están expresos en el texto constitucional, y mucho menos pueden encontrarse definidos en el ordenamiento jurídico.

Por esta indeterminación, es necesario que se avance en el ámbito de los vicios de competencia, en la identificación de parámetros objetivos, determinables con claridad en el sistema jurídico, explícitos y no implícitos, para que entonces, a partir de una base sólida, se determine si en realidad el Congreso de la República está incurriendo en un vicio de competencia o no. En este punto, he propuesto a la Corte Constitucional que como parámetro de determinación de los límites del poder de reforma de la Constitución se recurra al sustento normativo que ofrece el derecho internacional con carácter de ius cogens, por ser este el único que ofrece parámetros de identificación determinables para el ejercicio de la soberanía.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

1 Cfr. Folio 29.

2 Debido a que esta publicación incluía una referencia errada al numeral nuevo que se adicionaba al artículo 237 de la Constitución, el Gobierno expidió el Decreto Nº 3259 de 2009, que dispuso en su artículo 1º la corrección. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial Nº 47.458 el 31 de agosto del citado año. Sin embargo tal corrección no tiene que ver con el artículo 6 del Acto Legislativo N° 1 de 14 de julio de 2009, que se demanda en esta oportunidad, porque mediante el decreto mencionado solo se corrige el numeral 7 al que hace referencia el artículo 8 del Acto Legislativo.

3 Ver Autos A-229 de 2008 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), y A-065 de 2005 (MP. Jaime Araujo Rentería).

4 Expediente D-5687 La demanda fue rechazada mediante Auto de marzo 7 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

5 Expediente D-5687, folios 42-43.

6 Auto No. 065 de 2005 (MP. Jaime Araujo Rentería).

7 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

8 Expediente D-7359. La demanda fue rechazada mediante Auto de 15 de julio de 2008 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

9 El vicio alegado estaba relacionado con el trámite que en su momento se dio a una recusación que durante el trámite legislativo se planteó en contra de la Representante Yidis Medina.

10 Cfr., entre varias más, las sentencias C-543 de 1992 (MP. José Gregorio Hernández Galindo, SV. Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero), C-416 de 1994 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), C-531 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero. AV. Hernando Herrera Vergara. SV. Jorge Arango Mejía), C-037 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa, SPV. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero, Hernando Herrera Vergara. SV. José Gregorio Hernández Galindo. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa).

y C-153 de 2002 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Manuel José Cepeda Espinosa y Álvaro Tafur Galvis).

11 C-1120 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV: Jaime Araújo Rentería). En el mismo sentido se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias C-572 de 2004 (MP. (E) Rodrigo Uprimny Yepes, C-487 de 2002 MP. Álvaro Tafur Galvis, C-614 de 2002 (MP. Rodrigo Escobar Gil), C-966 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-816 de 2004 (Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), C-1000 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-242 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

13 Sentencia C-395 de 2011, p. 4.